

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

**УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ЛИКВИДАЦИИ
ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Москва 2001 г

УДК 351.74

Рекомендовано к опубликованию Редакционно-издательским советом ВНИИ МВД России

Рецензенты:

Анисимов В.Л.

Участие органов внутренних дел в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: теоретический и правовой аспект

Учебное пособие.

М.: ВНИИ МВД России. 2001. - с.

Рассматриваются вопросы правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях.

Для практических сотрудников органов внутренних дел и слушателей высших и средних учебных заведений системы МВД России.

УДК 351.74

© Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.
2001

Введение

Происшедшие за последнее 15 лет глобальные изменения затронули практически все сферы общественной жизни страны.

Проводимая правовая реформа обеспечила развитие и совершенствование государственного регулирования общественных отношений и в сфере кризисных ситуаций различного характера. Это обусловлено рядом факторов, к наиболее важным из которых можно отнести следующие: ликвидация последствий аварии на Чернобыльской АЭС; социальные конфликты, возникавшие в конце 80-х и на протяжении 90-х годов; принятие Конституции Российской Федерации 1993 г.; продолжающаяся ликвидация незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики.

В течение этих лет были определены основные объекты безопасности, переосмыслена роль государственных институтов в предупреждении возникновения кризисных ситуаций и ликвидации их вредных последствий, происходило формирование нового блока нормативных правовых актов. С другой стороны, были сформированы новые органы государственного управления в рассматриваемой сфере - Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС Российской Федерации) и Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)¹, призванные осуществлять межотраслевое руководство и координацию работ в рассматриваемой сфере.

В эти годы формировался и новый понятийно-терминологический аппарат в сфере деятельности в условиях кризисных ситуаций как в теоретических исследованиях, так и на уровне законов и подзаконных норма-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1113. Далее - Положение о РСЧС 1996 г.

тивных актов. При этом среди многочисленных терминов и определений, характеризующих различного рода события и явления как кризисные, некоторые заняли ключевое место. Это, в первую очередь, такие термины как «чрезвычайные обстоятельства», «экстремальные обстоятельства», «чрезвычайные ситуации», «чрезвычайные происшествия», «особые условия» и т. д. Многие другие термины («экстремальная ситуация», «чрезвычайная экологическая ситуация» и т. д.) несут в себе отдельные характерные черты того или иного кризисного явления. Центральное же место в этом большом ряду терминов занимает такая категория как «чрезвычайная ситуация», одна из немногих из всего ряда терминов рассматриваемой сферы, получившая законодательное закрепление.

Целью данной работы является анализ сложившихся в настоящее время терминологических основ деятельности органов внутренних дел в условиях кризисных ситуаций. Нам представляется необходимым, с одной стороны, проследить генезис и сложившиеся в настоящее время характеристики всей сферы терминов, объединенных термином «чрезвычайная ситуация», с другой - выделить нормативно закрепленные дефиниции и нормативно неопределенные, используемые термины и, по возможности, предложить пути упорядочения их применения.

Целями авторского коллектива также являлась оценка характеристик существующей понятийно-терминологической базы деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций и возможности ее унификации для всех участников предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также определения путей совершенствования нормативно-правовных основ рассматриваемой сферы государственного управления.

В настоящее время в специальной литературе применяется целый ряд терминов для обозначения специфики, экстремальности обстановки и условий функционирования ОВД. Среди их многообразия попытаемся выделить лишь ключевые, наиболее часто употребляемые как в теории, так и

в практической деятельности. В первую очередь, сюда относятся чрезвычайные и экстремальные обстоятельства, чрезвычайные и экстремальные ситуации, чрезвычайные происшествия, особые условия, особые правовые режимы: чрезвычайное положение и военное положение, а также некоторые другие термины.

Существующее многообразие терминов объясняется, с одной стороны, слабой и недостаточной проработкой данных понятий, с другой - стремлением различных авторов отразить лишь те существенные признаки, которые наиболее полно и точно, по их мнению, отражали бы происшедшие события и сложившуюся ситуацию.

Отсутствие единой терминологии, понятийного аппарата приводит к различным подходам и оценкам однотипных ситуаций, не позволяет спланировать и упорядочить действия органов внутренних дел.

Среди многообразия явлений, событий и деяний достаточно трудно выделить ситуации, которые можно было бы с уверенностью и определенностью отнести к чрезвычайным, определить их критерии и признаки. Необходима разработка специфической методики, специфического подхода к анализу таких ситуаций, критериев их чрезвычайности. Это будет способствовать как определению места и роли всех заинтересованных органов и подразделений в противодействии и борьбе с ними, так и правильному принятию управленческих решений.

В настоящее время сложилась ситуация, когда лишь небольшая часть перечисленных выше понятий закреплена на федеральном уровне, даны их определения. Другие термины употребляются лишь в некоторых нормативных актах, их содержание не раскрывается. Третьи (их большинство) - вводятся ведомственными нормативными актами. В большинстве случаев их содержание также не определяется, а лишь предлагается перечисление относящихся к ним событий и явлений.

«Чрезвычайная ситуация», как представляется, является одним из коренных терминов в понятийно-терминологическом аппарате чрезвычай-

ного законодательства. «От того, какие конкретно ситуации признаются чрезвычайными, в какой мере изучены причины и механизм их возникновения, во многом зависит принятие правильных решений по своевременному предотвращению риска возникновения, эффективной ликвидации последствий».²

Для более полного раскрытия понятия «чрезвычайная ситуация», на наш взгляд, следует проследить процесс его введения в научный и практический оборот, трансформацию в дальнейшем, а также охарактеризовать саму ситуацию на этапах ее зарождения, развития и ликвидации.

Термин «чрезвычайная ситуация» в научной литературе и в нормативных актах появился сравнительно недавно. Понятие «чрезвычайная ситуация» как нормативная категория было введено Временным положением о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях. ЧС определялась как обстановка на объекте или определенной части территории (акватории), сложившаяся в результате аварий, катастроф, стихийных и экологических бедствий, эпидемий, эпизоотий и эпифитотий, которая может привести или уже привела к значительному ущербу, человеческим жертвам и нарушению условий жизнедеятельности³.

В Российской Федерации этот термин впервые нормативно был закреплен в Постановлении Правительства РФ от 18 апреля 1992 года № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» (далее - РСЧС 1992г.): «Чрезвычайная ситуация - нарушение нормальных условий жизни и деятельности людей на объекте или определенной территории (акватории), вызванное аварией, катастрофой,

² Б.Н.Порфирьев. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М. «Наука», 1991, стр. 31.

³ Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: Постановление Совета Министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. 1990. № 1276. Ст. 678.

стихийным или экологическим бедствием, эпидемией, эпизоотией, эпифитотией, применением возможным противником современных средств поражения и приведшее или могущее привести к людским и материальным потерям».⁴

Как видно из определения, основными критериями чрезвычайной ситуации были выбраны нарушения условий жизни и деятельности людей, которые могут привести или привели к другим вредным последствиям - людским или материальным потерям; очерчен круг причин, которые могут привести к чрезвычайным ситуациям: вредные для человека явления природного, технического, экологического, биологического и военного характера. Из анализа Положения о РСЧС следует, что предупреждение и ликвидация последствий социально-политических, межнациональных конфликтов и массовых беспорядков в компетенцию РСЧС не входит. Соответственно, дефиниция категории «чрезвычайная ситуация» охватывала только те виды ситуаций, которые соответствуют компетенции РСЧС, о чем конкретно указано в сноске к п. 3 Положения о РСЧС 1992г.⁵

Федеральным Законом Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусмотрена следующая трактовка понятия чрезвычайная ситуация: « это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности».⁶

При буквальном толковании норм Закона следует, что и в названии Закона и в дефиниции категории «чрезвычайная ситуация» из всего переч-

⁴ Собрание нормативных актов Российской Федерации. 1992. ? 13.

⁵ Подробнее вопросы компетенции РСЧС, органов внутренних дел МВД РФ в этой системе рассматриваются в § 2.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. ? 35. Ст. 3648.

ня причин возникновения и, следовательно, видов чрезвычайных ситуаций законодатель в данном нормативном правовом акте рассматривает только природные и техногенные чрезвычайные ситуации.

Как представляется, следует обратить внимание также на то, что во время принятия данного Закона действует Положение о РСЧС 1992 года (и действовало до 1996 года, до принятия Положения об РСЧС 1996г.).

Из анализа дефиниций категории «чрезвычайная ситуация», данных в Положении о РСЧС 1992г. и в Законе, видно, что они, хотя и не противоречат друг другу, однако имеют и существенные различия.

Во-первых, если в Положении о РСЧС чрезвычайная ситуация - это нарушения условий жизни и деятельности людей, то в Законе впервые нормативно она определена как обстановка⁷, что можно отметить как положительный фактор.

Во-вторых, если в Постановлении о РСЧС 1992 года к причинам, вызывающим чрезвычайные ситуации, были отнесены экологические бедствия, эпидемии, эпизоотии и эпифитотии, применение возможным противником современных средств поражения, то в Законе они прямо не указаны. Круг причин, вызывающих возникновение чрезвычайных ситуаций, не ограничен, определение включает любое «иное бедствие». Здесь уместно заметить, что определение, данное в Законе, не универсально. Необходимо обратить внимание на то, что данным Законом рассматриваются только природные и техногенные чрезвычайные ситуации⁸.

В Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» используется понятие «чрезвычайная экологическая ситуация». Представляется, что употребление этой дефиниции неудачно, поскольку создаются предпосылки для многообразного толкования причин экологических чрезвычайных ситуаций. Действительно, причины экологи-

⁷ Обстановка - положение, обстоятельства, условия существования кого-чего-нибудь. См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 1993. с.449.

ческих чрезвычайных ситуаций могут быть различны. Чернобыльская авария и Чеченские события несомненно повлекли за собой необратимые экологические последствия. Причины же этих событий различны и нельзя их однозначно определять как экологические чрезвычайные ситуации. Данный термин, введенный в практику, имеет и чисто практические негативные последствия когда речь идет о принятии решений органами исполнительной власти, принимающими участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Несколько иное определение чрезвычайной ситуации дано в постановлении Правительства Москвы № 530 от 21 июля 1992 г.: это обстановка, реально угрожающая жизни значительного числа людей или их здоровью, с необратимыми последствиями для трудоспособности, с существенным материальным ущербом, т.е. речь идет лишь о негативных последствиях для людей и материальном ущербе, но ничего не говорится о самой сути явления.

Очевидно, что данная формулировка не в полной мере соответствует необходимым требованиям научной дефиниции. Если иметь в виду криминальные чрезвычайные ситуации, то при таком подходе априори заложена многозначность ее толкования.

Статья 9 Закона РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. к основным функциям системы безопасности относит управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях и осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций.

Однако в названном Законе не говорится, о каких чрезвычайных ситуациях шла речь? Можно лишь предположить, что имеется в виду весь комплекс ЧС - социального, природного и техногенного характера. Под-

⁸ В Законе оговорено, что термин «чрезвычайная ситуация» в данном нормативном правовом акте применяется только для природных и техногенных чрезвычайных ситуа-

тверждение этому мы находим в следующих статьях данного Закона, в которых рассматриваются функции Совета безопасности при Президенте России. Среди них указаны вопросы прогнозирования, предотвращения и преодоления чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, организация их ликвидации (ст. ст. 13, 15 Закона).

Закон, говоря о последствиях, не определяет само понятие чрезвычайной ситуации. Мы вновь можем лишь предположить, что речь идет о ЧС криминального, природного и техногенного характера, т.е. обо всем комплексе чрезвычайных ситуаций.

Конституция Российской Федерации 1993 г., не раскрывая содержания понятия чрезвычайная ситуация, тем не менее, предполагает (п. «з» ст. 72) возможность возникновения таких катастроф, стихийных бедствий и эпидемий, ликвидация последствий которых не под силу субъекту Федерации в отдельности и возможна лишь совместно с федеральными органами РФ.

Следующим нормативным правовым актом, содержащим определение чрезвычайной ситуации, по времени введения, следовал ГОСТ Р 22.02.-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий», который вводился в действие с 1 января 1996 года. Здесь чрезвычайная ситуация определялась как «состояние, при котором в результате возникновения источника чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде»⁹.

Хотя ГОСТ был принят на следующий день (22.12.94г), после принятия Закона РФ «О защите населения и территорий...», они существенно от-

ций.

⁹ См. : Постановление Госстандарта России от 22.12.94г. № 327.

личаются. Главным из отличий можно выделить перечень причин (вызывающих возникновение) и видов чрезвычайных ситуаций. Так, в примечании к п. 2.1.1. ГОСТа указывается, что чрезвычайные ситуации подразделяются по характеру источника на природные, техногенные, биолого-социальные и военные.

Кроме того, ГОСТ определяет чрезвычайную ситуацию как «состояние...».

Таким образом, можно сделать выводы о том, что в настоящее время: существуют противоречия в нормативном определении категории «чрезвычайная ситуация». На Закона РФ отсутствует универсальный термин, определяющий обстановку, сложившуюся в результате полного спектра опасных для объектов обеспечения безопасности¹⁰ явлений.

В специальной литературе «первый шаг» в формировании развернутой терминологии в области проблем, связанных с авариями, катастрофами и стихийными бедствиями, был предпринят при подготовке и издании «Понятийно-терминологического словаря «Система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях». Здесь чрезвычайная ситуация определялась как «совокупность опасных событий и явлений, внезапно возникшей на определенной территории или на объекте народного хозяйства в результате стихийного бедствия, аварии или катастрофы, эпидемии, эпизоотии и эпифитотии и вызванных ими последствий, приведших или могущих привести к человеческим жертвам, нарушению здоровья людей, ущербу народному хозяйству и окружающей природной среде». ¹¹ Рассмотрим подробнее данное определение.

С одной стороны, не устанавливая конкретных условий использования данной дефиниции, авторы как бы предлагают универсальное определение.

¹⁰ В соответствии с Законом РФ «О безопасности». Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. Ст. 769.

¹¹ Понятийно-терминологический словарь «Система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. Минск : «Полымя», 1992. стр. 12.

С другой - перечень источников чрезвычайных обстоятельств, приводимый в определении, не обладает исчерпывающей полнотой. Так, например, он не включает военную агрессию, социально-политические и межнациональные конфликты, массовые беспорядки.

Кроме того, как представляется, определение чрезвычайной ситуации как совокупности опасных событий или явлений выбрано неудачно, что вытекает из анализа смысловых значений таких слов как «ситуация», «событие», «явление».¹² По-нашему мнению, совокупность событий и явлений, существенно влияет на складывающуюся ситуацию, а их последствия ее и создают (ситуацию).

Научная трактовка понятия «чрезвычайная ситуация» также характеризуется различными подходами.

Так, Я.И.Василькевич сформулировал следующее определение понятия «чрезвычайная ситуация»: «Это обстановка на объекте или определенной территории (акватории), сложившаяся в результате явлений природного, экологического, техногенного, социального и иного характера, которая привела либо реально может привести к значительному ущербу, человеческим жертвам и нарушению условий жизнедеятельности».¹³

Положительным элементом данной дефиниции видится, во-первых, расширение границ возможных факторов, вызывающих особую обстановку, точнее - границы таких факторов не обозначены.

Во-вторых, в состав основных факторов, вызывающих особую обстановку, включены явления и социального характера.

¹² Слово «ситуация» происходит от латинского *situatio* - положение, и означает сочетание условий и обстоятельств, создающих определенную обстановку, положение. См.: Советский энциклопедический словарь. М. 1990. стр. 1227. Слово «событие» т.е, то, что произошло, то или иное значительное явление, факт общественной, личной жизни. См: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. 1993. Стр. 766. Слово «явление» означает вообще всякое обнаруживаемое проявление чего-нибудь. Например, физическое явление, явление природы, социальное явление. См.: там же, Стр. 951.

¹³ Я.В.Василькевич . Чрезвычайные ситуации: определение и сущность. // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях: ВИНТИ. Реф. сб. 1991. Вып. 9. Стр.116.

В-третьих, как бы в развитие определения, данного в Положении об РСЧС, перечень конкретных эксцессов, вызывающих вредные для человека и окружающей среды последствия, заменены на более широкие понятия - явления, охватывающие целые области эксцессов (природные, социальные, техногенные).

Однако данное определение не устранило других недостатков, выявленных при анализе формулировки понятия, изложенного в Положении об РСЧС.

Основной критерий, характеризующий обстановку - нарушение условий жизни и деятельности людей (по Положению об РСЧС), как представляется, неоправданно перемещен в перечень вредных для человека и общества последствий.

Б.Н.Порфирьев определяет чрезвычайную ситуацию как "внешне неожиданную, внезапно возникающую обстановку, характеризующуюся неопределенностью, остроконфликтностью, стрессовым состоянием населения, значительным социально-экологическим и экономическим ущербом, прежде всего человеческими жертвами, необходимостью быстрого реагирования (принятие решений), крупными людскими, материальными и временными затратами на проведение эвакуационно-спасательных работ, сокращение масштабов и ликвидацию многообразных негативных последствий (разрушений, пожаров и т.д.)."¹⁴

Данное Б.Н.Порфирьевым определение, на наш взгляд, обладает важными преимуществами.

1. Это кризисная обстановка, даны ее качественные характеристики.
2. Определены характеристики мер по сокращению масштабов и ликвидации негативных последствий эксцесса.
3. Формулировка обладает универсальностью для отнесения эксцессов различной природы к чрезвычайным ситуациям.

¹⁴ См.: Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: "Наука", 1991. Стр.36.

4. Данное определение позволяет отграничить чрезвычайную ситуацию от других эксцессов.

Однако характеристика обстоятельств посткризисного периода выглядит неполной.

Как показывает практика, при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на определенной территории вводится специальный правовой режим. Причем этот режим может быть выражен введением чрезвычайного положения или особых форм управления, или наделением дополнительными правами и обязанностями определенных лиц с ограничением прав других лиц, повышением юридической ответственности и т.д.

На этот момент обратил внимание В.В.Гущин. Он определил чрезвычайную ситуацию как внешне неожиданную, внезапно возникающую обстановку, характеризующуюся неопределенностью, остроконфликтностью, стрессовым состоянием населения, значительным социально-экологическим и экономическим ущербом, прежде всего человеческими жертвами, необходимостью быстрого реагирования и вследствие этого необходимостью крупных людских, материальных и временных затрат на проведение эвакуационно-спасательных работ и ликвидацию многообразных негативных последствий, а также специальным правовым режимом в зоне бедствия и его обеспечением.¹⁵

Однако он, как представляется, неоправданно выделил введение специального правового режима в определенный критерий (блок) наряду с социально-экологическим, психологическим, социально-политическим, экономическим, организационно-управленческим и мультипликативным.

Совокупностью чрезвычайных событий и условий, сложившихся на данной территории называет чрезвычайные ситуации А.Г. Богданов¹⁶. Как

¹⁵ См. : В.В. Гущин. Понятие безопасности и ее предметно-объектные сферы. // Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к деятельности в чрезвычайных ситуациях. Сб. научных трудов ВНИИ МВД России. 1994. С. 3-12.

¹⁶ Защита населения и объектов народного хозяйства в чрезвычайных ситуациях / Под ред. М.И. Постника.- Минск. 1997. С. 4.

обстоятельства, возникающие в результате стихийных бедствий, аварий и катастроф в промышленности и на транспорте, экологических катастроф, диверсий или факторов военного, социального и политического характера, которые заключаются в резком отклонении от нормы протекающих явлений и процессов и оказывают значительное воздействие на жизнедеятельность людей, экономику, социальную сферу или природную среду определяет чрезвычайные ситуации А.П. Зайцев¹⁷.

Совершенно иную формулировку дают Н.И. Архипова и В.В. Кульба: чрезвычайная ситуация - это неблагоприятное сочетание факторов и событий, составляющих угрозу жизни людей, нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности, препятствующих производительной, бытовой и другим видам деятельности¹⁸.

Авторы указанной дефиниции основной упор делают на неблагоприятные факторы и события, составляющие угрозу жизни людей и нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности. Речь в ней не идет о каких-либо конкретных ситуациях. Данная формулировка позволяет отнести к чрезвычайным ситуации не только ЧС природного и техногенного характера - а в их монографии речь идет только о них - но и другие, например, социально-политические ЧС.

Подобную позицию занимает Б.П. Кондрашов. По его мнению, чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного природного, техногенного или социального явления, создающая угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства, которая требует принятия неотложных адекватных мер правового, экономического, организационного и иного характера. Под опасными социальными явлениями автор понимает не только криминальные - массовые беспорядки, терроризм и т.п., но и иные явления социаль-

¹⁷ Зайцев А.П. Чрезвычайные ситуации. Краткая характеристика и классификация // Библиотечка журнала «Военные знания».- М., 1997. С. 4.

¹⁸ Архипова Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях.- М.: Российский государственный гуманитарный университет. 1998. С. 8.

ного характера - межнациональные, межэтнические конфликты и иные происшествия, создающие чрезвычайную ситуацию¹⁹.

На наш взгляд, позиция Б.П. Кондрашова более предпочтительна, чем Н.И. Архиповой, В.В. Кульбы и других авторов, поскольку он не только определяет источник чрезвычайной ситуации (опасные явления природного, техногенного или социального характера), но и говорит о необходимости принятия неотложных и адекватных мер, а это очень важно для органов внутренних дел.

Исходя из анализа различных трактовок понятия «чрезвычайная ситуация», можно определить присущие ей общие признаки, характеристики и элементы.

1. Это обстановка, сложившаяся на определенном объекте или территории (акватории).

2. Причины этой обстановки - явления (события) различного характера: природного, экологического, технического, военного, социально-политического и иного.

3. Наличие угрозы (реализованной или еще нет). Объектами этой угрозы являются: личность - ее интересы, права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй; суверенитет и территориальная целостность.

4. Необходимость быстрого реагирования, принятие организационных мер, сосредоточение необходимых ресурсов.

Необходимо отметить, что за последние годы появилась определенная тенденция в изменении подхода к определению понятия «чрезвычайная ситуация».

Для более полной характеристики ЧС представляется необходимым выделить стадии их развития (фазы), а также определить действия органов внутренних дел на каждой из них. В научной литературе существует не-

¹⁹ Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Монография.- М.: Изд-во «Щит-М». 1998. С. 248.

сколько мнений по количеству стадий развития ЧС. Часть ученых (Н.И. Архипова, В.В. Кульба, А.К. Микеев, Б.Н. Порфирьев и др.) выделяют три стадии: зарождения ЧС; кульминацию (собственно ЧС) и затухание. Другие ученые (Б.П. Кондрашов, И.И. Кузьмин, А.Л. Рагозин и др.) основными считают лишь две стадии: предшествующую чрезвычайной ситуации и саму ЧС.

Большинство ученых непосредственно связывают стадии чрезвычайных ситуаций со стадиями управления силами и средствами, принимающими участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций. Б.И. Черничко разбивает процесс ликвидации ЧС на четыре стадии: 1) принятие экстренных мер; 2) овладение ситуацией; 3) спасание и жизнеобеспечение пострадавших; 4) восстановление социально-экономического потенциала региона. Соответственно, стадиями управления, по его мнению, являются: 1) оперативное реагирование; 2) переход к чрезвычайному управлению, оценка обстановки и оперативное планирование; 3) управление инженерно-спасательными, аварийно-восстановительными работами, поддержание жизнеобеспеченности пострадавших; 4) управление переходным периодом и передача функций управления местным органам власти²⁰.

Практические работники ОВД выделяют два этапа: разработку стратегии управления и ее осуществление²¹. На первом этапе оцениваются возможности возникновения ЧС, вероятные источники, степень опасности и т.д. На втором этапе сосредоточиваются силы и средства, финансовые и материальные ресурсы; локализуется территория ЧС, создаются специальные органы управления; вводятся предусмотренные законодательством ограничения, устраняются негативные последствия и т.д.

На наш взгляд, процесс развития чрезвычайной ситуации можно разделить на три основные стадии: 1) зарождение чрезвычайной ситуации; 2)

²⁰ Черничко Б.И. Уроки ликвидации последствий Спитакского землетрясения // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях.-М.: ВИНТИ. 1993. Вып. 4. С. 98-99.

²¹ Кондрашов Б.П. Указ. раб. С. 267.

возникновение собственно события, вызывающего чрезвычайную ситуацию; 3) ликвидацию ЧС. В управлении в соответствии со стадиями чрезвычайной ситуации можно определить следующие стадии: оперативное реагирование на ЧС; чрезвычайное управление; ликвидация ЧС.

Первый этап – оперативное реагирование. Установление факта ЧС, предварительная оценка обстановки, мобилизация органов чрезвычайного управления, задействование мобильных сил (пожарных частей, органов внутренних дел, медицинской помощи), информация вышестоящих органов.

Второй этап - чрезвычайное управление. Аварийно-спасательные работы и их обеспечение, эвакуация населения, разведка пострадавших районов и оценка возможностей для оказания помощи пострадавшим, оценка готовности сил и средств, инженерно-спасательные работы. На этом этапе принимается решение и уточняется план ликвидации ЧС: объем работ, их характер, первоочередность, организация управления, взаимодействие, всестороннее обеспечение и т.п.

Третий этап - ликвидация ЧС. Восстановление жизнедеятельности региона, восстановление и развитие социально-экономического потенциала, передача управления местным органам.

На каждой из этих стадий органы внутренних дел выполняют специфические задачи. На первой стадии происходит подготовка сил и средств ОВД к выполнению задач по поддержанию общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. При обострении оперативной обстановки может возникнуть необходимость переброски сил и средств в определенное место.

Вторая стадия включает в себя работу органов управления и системы управления в целом, с учетом создания в ее структуре дополнительных звеньев по руководству оперативно-служебной деятельностью собственных подразделений, оперативно-следственных групп, иных приданных сил и средств в районе выполнения задач.

Третья стадия охватывает выполнение органами управления мероприятий по нормализации обстановки и восстановлению жизнедеятельности в районе чрезвычайных ситуаций, оказание помощи территориальным органам внутренних дел.

Накопленный ОВД опыт в межнациональных конфликтах, во время землетрясений в Спитаке и Нефтегорске, взрыва на Чернобыльской АЭС и т.д. свидетельствует о том, что первый этап управленческой деятельности является во многом определяющим для всех последующих. Именно на данном этапе вырабатывается решение на подготовку и применение сил и средств ОВД, осуществляется предварительное планирование их использования, организуется целенаправленная подготовка личного состава, органов управления и всех видов обеспечения. От готовности и способности подразделений МВД России, других ведомств зависит эффективность их действий на втором и третьем этапах.

Следует подчеркнуть, что разделение чрезвычайных ситуаций на этапы достаточно условно, поскольку иногда сложно определить не только временные границы того или иного этапа, но и вообще выделить некоторые из них. В полной мере это относится к чрезвычайным ситуациям техногенного характера, возникновение которых, как правило, происходит неожиданно и выделить стадию зарождения ЧС в большинстве случаев не удается.

Наиболее полному сущностному раскрытию чрезвычайных ситуаций, установлению единого подхода к их оценке, адекватному реагированию на них служат различные варианты их классификаций.

Необходимость классификации связывается прежде всего с различной степенью общественной опасности чрезвычайных ситуаций, характером причиненного вреда. Соответственно, отличаются принимаемые меры и условия деятельности сил, участвующих в устранении негативных последствий.

Впервые в СССР сбор информации о чрезвычайных ситуациях.²² на основе разработанной Информационным центром ГО СССР «Классификации чрезвычайных ситуаций техногенного, природного характера и экологического характера» стал осуществляться с 1990 года.

Целью подготовки данной классификации явилась выработка единого методологического подхода к системе сбора, обработки, и представления информации о чрезвычайных ситуациях, ведения банка данных о характере, методах локализации возможных аварий, катастроф и стихийных бедствий, а также для решения других задач информационного обеспечения мероприятий гражданской обороны.

В соответствии с этой классификацией чрезвычайные ситуации подразделялись на группы, типы и виды. В группах они разделялись на: чрезвычайные ситуации техногенного, природного и экологического характера.

Типы и виды чрезвычайных ситуаций разрабатывались на основе чрезвычайных событий, лежащих в основе чрезвычайных ситуаций.

В итоге классификация представлялась в виде списка с кодированием группы, типа и вида чрезвычайной ситуации. Причем группа обозначалась однозначным номером, тип - двухпозиционным и вид - трехпозиционным номером. Например, 1. Чрезвычайные ситуации техногенного характера: 1.1. Транспортные аварии (катастрофы); 1.1.1. Крушения и аварии товарных поездов; 1.1.2. Крушения и аварии пассажирских поездов, поездов метрополитена; 1.1.3. Аварии грузовых судов и т.д.

В этой классификации за главный признак была взята систематизация по сущности и характеру базовых явлений и процессов при чрезвычайных событиях, лежащих в их основе.

Данная классификация представляет только качественную характеристику чрезвычайных ситуаций (за исключением нескольких количест-

²² Справочные данные о чрезвычайных ситуациях техногенного, природного и экологического происхождения. Часть 1. М. : ГО СССР. 1990. С. 9-22.

венных характеристик по отдельным чрезвычайным ситуациям, таких как бури мощностью 9-11 баллов, ураганы мощностью 12-15 баллов) и в соответствии с поставленными целями носит методологический характер для сбора, обработки и представления информации о чрезвычайной ситуации.

Однако к числу ее положительных элементов можно отнести подробное перечисление возможных чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем данная классификация не позволяет определить количественные характеристики чрезвычайных ситуаций, которые необходимы для принятия оперативных решений по ликвидации негативных последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, классификация не охватывает чрезвычайные ситуации социально-политического характера.

В Российской Федерации была разработана уже качественно иная классификация чрезвычайных ситуаций.²³

Чрезвычайные ситуации также были разделены на три группы в зависимости от природы чрезвычайной ситуации: техногенного, природного и экологического характера.

В группах чрезвычайные ситуации подразделялись с учетом типа и вида чрезвычайной ситуации на подгруппы.

Так, например, подгруппа «транспортные аварии», входящая в группу техногенных чрезвычайных ситуаций, подразделялась по видам: на железнодорожном транспорте, на метрополитене, на автодорогах, авиакатастрофы, на водном транспорте, на магистральных трубопроводах. Причем каждой группе ситуаций соответствовал перечень критериев ситуаций. Так, по транспортным авариям приводились следующие критерии: число пострадавших 15 человек и более, число погибших - 4 человека и более; прямой материальный ущерб - 500 тыс.рублей и более (в ценах 1991 года); затопление действующих тоннелей; аварийный розлив нефти и нефтепродуктов; попадание в тоннели химически опасных и экологически

вредных вещества также нефти, нефтепродуктов и других взрыво- и пожароопасных веществ; неспособность справиться с ликвидацией последствий собственными силами.

Из анализа наименований чрезвычайных ситуаций следует, что в отношении аварий с выбросом сильнодействующих и ядовитых веществ (СДЯВ) и других химических веществ, аварий с выбросом радиоактивных веществ характер наименования чрезвычайной ситуации меняется путем добавления к признакам места возникновения ситуации такого количественного признака как утрата СДЯВ или радиоактивных веществ.

Гидродинамические аварии подразделялись на прорывы плотин с образованием волн прорыва и затоплений, прорывы плотин с образованием прорывного паводка.

Таким образом, в самих наименованиях чрезвычайных ситуаций техногенного характера заключалась информация о характере техногенной чрезвычайной ситуации, месте возникновения (отрасль промышленности, вид транспорта, подвида) и о наличии наиболее опасных качеств.

Эти признаки можно отнести к внешним качественным характеристикам ситуаций. В критериях ситуаций перечислялись сопровождающие ситуации вредные последствия - как качественного, так и количественного характера. Их можно отнести к внутренним качественным характеристикам чрезвычайных ситуаций в начальном периоде их возникновения.

Классификация чрезвычайных ситуаций по «Инструкции о порядке обмена в Российской Федерации информацией о чрезвычайных ситуациях», позволяла прогнозировать не только чрезвычайные ситуации, их развитие, масштабы, но и планировать и осуществлять оперативное управление силами и средствами РСЧС.

В настоящее время нормативно чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуа-

²³ Инструкция Государственного комитета Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедст-

циях, людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций»²⁴.

Как можно заметить, чрезвычайные ситуации классифицируются как по качественным, так и по количественным признакам.

По масштабам они разделяются на: локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные.

Причем по каждому виду ситуаций четко определены: количество пострадавших, количество человек, у которых нарушены условия жизнедеятельности, сумма материального ущерба, максимальная сумма материального ущерба, границы распространения последствий чрезвычайной ситуации.

В научных исследованиях существуют различные подходы к классификации чрезвычайных ситуаций. При этом используются различные критерии классификации: типы, виды, масштабы распространения, тяжесть последствий, подчеркиваются характер происхождения, причины чрезвычайных ситуаций, значимость события, нанесенный ущерб и количество необходимых сил и средств для ликвидации последствий.

Так, профессор А. К. Микеев в качестве критериев предлагает типы, виды и масштабы распространения последствий чрезвычайных ситуаций, уровни привлекаемых для их ликвидации сил и средств²⁵.

Б.Н. Порфирьев среди типов критериев называет:

временной (внешнюю внезапность, неожиданность возникновения; быстрое развитие событий);

вий «О порядке обмена информацией о чрезвычайных ситуациях» от 26 марта 1992 г.

²⁴ См. : Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. ? 1094 об утверждении Положения о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. // Российская газета от 24 сентября 1996 г.

²⁵ Микеев А.К. Управление силами и средствами органов внутренних дел и ВВ МВД России при ликвидации последствий крупных производственных, транспортных аварий и катастроф: Лекция.- М.: Академия МВД России. 1996. С. 9.

социально-экологический (человеческие жертвы, эпидемии, мутагенез и т.п.; эпизоотии, массовый падеж скота; вывод из воспроизводства значительной части ресурсов, сельскохозяйственных культур и угодий);

социально-психологический (стрессовое состояние, дестабилизация психологической устойчивости населения в посткризисный период);

социально-политический (остроконфликтность, взрывоопасность; усиление внутривнутриполитической напряженности, широкий внутривнутриполитический резонанс; усиление международной напряженности);

экономический (значительный экономический ущерб, выход из строя инженерных систем и коммуникаций, необходимость значительных материальных затрат на восстановление и компенсацию потерь, необходимость использования большого количества новой и специальной техники);

организационно-управленческий (неопределенность ситуации и сложность прогнозирования и принятия решений, необходимость быстрого реагирования и привлечения большого числа организаций и специалистов, проведение масштабных спасательных и эвакуационных работ);

специфический (разнопорядковость последствий, их цепной характер)²⁶.

А.П. Зайцев классифицирует все чрезвычайные ситуации по трем признакам: сфере возникновения; ведомственной принадлежности (в какой отрасли хозяйства сложилась чрезвычайная ситуация); масштабу возможных последствий²⁷.

Не противопоставляя перечисленные критерии классификации чрезвычайных ситуаций и понимая, что они, в каждом конкретном случае служат различным целям, отметим лишь наиболее приемлемые для ОВД с точки зрения условий их функционирования. На наш взгляд, наиболее удачная классификация приведена Б.П. Кондрашовым. Им выделены два

²⁶ Порфирьев Б.Н. Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики.- М.: ВИНТИ. 1991. С. 11-12.

²⁷ Зайцев А.П. Чрезвычайные ситуации. Краткая характеристика и классификация: Учебное пособие. 1997. С. 4.

наиболее существенных критерия: источник возникновения и масштаб пораженной территории. По первому критерию называются чрезвычайные ситуации природного, техногенного и социального характера, по второму - локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные²⁸.

Большинство авторов, так или иначе, классифицируя чрезвычайные ситуации, подробно рассматривают только чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, и почти не касаются чрезвычайных ситуаций социального характера. В связи с этим, представляется необходимым рассмотреть классификацию таких чрезвычайных ситуаций, лишь перечислив чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Обобщая социальные явления, события, деяния, наконец, конфликты, которые могут привести к чрезвычайным ситуациям, т.е. подпадающие под перечисленные нами критерии чрезвычайности, выделим две группы ситуаций.

В первую группу, некриминальную, входят межгосударственные и внутригосударственные конфликты, массовые мероприятия. К межгосударственным конфликтам следует отнести войны (мировая, региональная, локальная) и военные конфликты международного характера. Война – крайняя, наивысшая степень чрезвычайной ситуации социального характера и по большому счету не важно, каковы причины войны и кто ее готовит, развязывает и проводит.

Внутригосударственные конфликты включают в себя: политические (гражданская война, вооруженный конфликт немеждународного характера, выступления политических экстремистских организаций и т.п.); экономические (забастовки, блокирование транспортных магистралей и т.п.); межнациональные (социально-экономические, этнополитические, сепаратистские, исторические, религиозные, территориальные, этнокультурные, эт-

²⁸ Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Монография.- М.: Изд-во «Щит-М». 1998. С. 248.

нодемографические и т.п.), а также иные конфликты, которые могут привести к чрезвычайным ситуациям.

Массовые мероприятия могут быть политическими (демонстрации, митинги, пикетирования и т.п.), зрелищными (спортивные, культурные и т.п.) и иными.

Вторую группу, криминальную, составляют чрезвычайные обстоятельства: террористические акции, особо тяжкие и иные общественно опасные преступления.

Террористические акции - терроризм (ст. 205 УК РФ); захват заложника (ст. 206 УК РФ); заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ); организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ); нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ); а также другие преступления, предусмотренные УК РФ, если они совершены в террористических целях.

Особо тяжкие преступления - бандитизм (ст. 209 УК РФ); угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ); насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ); вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ); диверсия (ст. 281 УК РФ).

Иные общественно опасные преступления - массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ); нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215 УК РФ); возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (ст. 282 УК РФ) и т.д.

Особое место в этой классификации занимают биолого-социальные явления (инфекционные заболевания людей, сельскохозяйственных животных, поражения сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями).

Таким образом, к чрезвычайным ситуациям социального характера относятся межгосударственные и внутригосударственные конфликты, массовые мероприятия, чрезвычайные обстоятельства, а также биолого-социальные явления.

Чрезвычайные ситуации природного характера могут быть вызваны: опасными геофизическими (землетрясения, извержения вулканов), геологическими (оползни, сели, лавины и т.п.), метеорологическими (бури, ураганы, смерчи, шквалы и т.п.), гидрологическими (цунами, наводнения, паводки, ветровые нагоны и т.п.) явлениями; природными пожарами (лесные, торфяные и т.п.)²⁹.

Чрезвычайные ситуации техногенного характера представляют собой транспортные аварии и катастрофы (аварии поездов, речных и морских судов, магистральных трубопроводов, авиакатастрофы и т.п.); пожары и взрывы (на промышленных предприятиях, в зданиях, на коммуникациях, на транспорте); аварии с выбросом радиоактивных, химически и биологически опасных веществ; внезапное обрушение зданий, сооружений, пород; аварии на электроэнергетических, коммунальных системах, очистных сооружениях; гидродинамические аварии (прорывы плотин, дамб, шлюзов и т.п.)³⁰.

В начале 90-х годов, как отмечалось выше, термин охватывал кризисную обстановку, возникающую вследствие событий или явлений природного, техногенного социально-биологического и военного характера. Соответственно, деятельность созданной Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС - 1992г.), распространилась на эти виды чрезвычайных ситуаций.

К настоящему же времени кризисные ситуации социального, политического и военного характера нормативно на Законодательном уровне

²⁹ Мягков С.М. География природного риска. - М., 1996. С. 16-17. Воробьев Ю.Л., Локтионов Н.И., Фалеев М.И. и др. Катастрофы и человек. - М., 1997. С. 42.

³⁰ Порфирьев Б.Н. Указ. раб. С. 38. Воробьев Ю.Л., Локтионов Н.И., Фалеев М.И. и др. Указ. раб. С. 42.

выведены за рамки понятия «чрезвычайная ситуация» и объединены только общими для них вопросами безопасности, правовые основы обеспечения которой закреплены Законом Российской Федерации «О безопасности»³¹, а также Положением о Совете Безопасности Российской Федерации.³²

Однако, как представляется, необходимость существования специального универсального термина, который охватывал бы не только природные и техногенные аварии и катастрофы, но и другие чрезвычайные события, не потеряла своей актуальности.

Отсутствие универсального общепринятого термина определения чрезвычайной ситуации порождает ведомственное нормотворчество в этом направлении (что подтверждает его необходимость). Так, в нормативных правовых актах МВД Российской Федерации был введен термин «чрезвычайные обстоятельства» - «условия функционирования органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений, организаций, а также жизнедеятельности людей в период локализации и ликвидации процессов и явлений в природной среде, техногенной и социальной сферах, которые существенно влияют на нормальный ритм жизни общества и требуют принятия специальных мер по защите среды обитания, жизни, здоровья, прав и свобод граждан, материальных и иных ценностей от уничтожения, повреждения, хищения и восстановлению нормальной работы различных объектов жизнеобеспечения».³³

Данную дефиницию можно рассматривать как попытку объединить различные по видам негативные эксцессы, объектами воздействия которых являются человек, окружающая среда, общество, государство.

³¹ См. : Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №15. Ст. 769.

³² Указ Президента Российской Федерации ? 1024 от 10 июля 1996 г. Сборник законодательства Российской Федерации. 1996г. № 29. Ст. 3479.

³³ Приказ МВД России от 28.02.97 г. « Об утверждении Временного наставления по работе оперативных штабов «.

Однако перечень вредных эксцессов не полный - отсутствуют военные конфликты или военная сфера.

Этот пробел также на ведомственном уровне был устранен введением термина «особые условия» - обстановка, сложившаяся в результате: возникновения чрезвычайных обстоятельств; введения чрезвычайного или военного положения; при проникновении или действиях на обслуживаемой территории диверсионно-разведывательных и террористических групп, десантов противника, угрозы применения или применения противником оружия массового поражения.³⁴

Необходимо отметить, что, хотя определение «особых условий» имеет весьма неоднозначную трактовку, однако данная дефиниция «особых условий», как представляется, синтезировала главные положения существовавших до настоящего времени взглядов на определение универсального термина, охватывающего кризисные явления любой природы.³⁵

Таким образом, на ведомственном уровне кризисная обстановка - особые условия, в настоящее время нормативно как бы подразделяется на два блока: чрезвычайные обстоятельства, происходящие только в мирное время, и обстановка, связанная с ведением военных действий как в условиях введения военного положения при отражении нападения внешнего агрессора, так и без его введения, т.е. в условиях мирного времени .

При этом один из блоков кризисной обстановки мирного времени - чрезвычайные обстоятельства, подразделяется по видам в зависимости от характера негативных процессов и явлений на: чрезвычайные ситуации

³⁴ Там же.

³⁵ См., например, : Разаренов Ф.С. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в особых условиях М. 1958; Козлов Ю.М. Управление в области административно-политической деятельности Советского государства. М. 1961. С. 44-47; Майдыков А.Ф. Предмет, задачи и система курса «Управление ОВД в экстремальных условиях» М. 1989. С. 7-8.; Мартышов Ю.Н. «О понятии особых условий. // Актуальные вопросы советского административного права: Труды ВНИИ МВД СССР. 1972. С. 77-83; Троицкий Н.С. Управление горрайорганами внутренних дел. М. 1981. С. 362-364; Устав патрульно-постовой службы советской милиции, утвержденный приказом МВД СССР от 20 июля 1974 г. № 200 и другие.

(природные, техногенные) и обстоятельства, связанные с социальной сферой.

Наиболее удачным и удобным термином, используемым в практике органов внутренних дел, является термин «особые условия». Речь идет об условиях функционирования. При этом подразумевается, что особыми условиями являются чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, военное положение, правовой режим чрезвычайного положения. Следует отметить, что этот термин не закреплён законодательно.

Особые условия - это повышенная по степени опасности для жизни людей, деятельности предприятий, организаций и общественных формирований (а в ряде случаев и для государства), сохранности материальных и культурных ценностей обстановка, вызываемая явлениями природного, биологического, технического (производственного) и социального характера и требующая от органов внутренних дел для ее нормализации специальных организационных, тактических, правовых мер и их ресурсного обеспечения.

Следует ответить, что такая формулировка выделяет четыре возможные источника особых условий: природный, биологический, технический и социальный. Особо подчеркивается, что для ликвидации особых условий необходимы специальные организационные, тактические, правовые и иные меры. Речь идет не о чем ином, как о необходимости создания оперативного штаба, специальных групп оперативного построения, использовании специальных тактических приемов и способов действий и т. д.

Б. П. Порфирьев оценивает такое определение особых условий как компромиссное и наиболее удобное для практики и учебного процесса, но с точки зрения строгих научных требований и норм права не более как паллиатив³⁶².

³⁶ Порфирьев Б. Н. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях: Лекция.—4., 1995. С. 9.

Близким по содержанию к особым условиям является термин «режим особых условий в исправительных учреждениях».

Он вводится в ст. 85 Уголовно-исполнительного кодекса России. В случаях стихийного бедствия, введения в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного, особого или военного положения, при массовых беспорядках, а также при групповых неповиновениях; осужденных в исправительном учреждении может быть введен режим особых условий.

Надо сказать, что перечисленные основания введения режима особых условий не охватывают весь возможный спектр чрезвычайных обстоятельств, а чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера ограничены лишь стихийными бедствиями.

Из многочисленных и уже перечисленных терминов наиболее устойчивым и привычным для органов внутренних дел является термин «чрезвычайные обстоятельства».

На федеральном уровне нет нормативного акта, который решал бы вопросы урегулирования отношений при чрезвычайных обстоятельствах, иначе говоря, при чрезвычайных ситуациях криминального характера. В связи с этим возникает ряд существенных проблем.

Приказ МВД России, №20дсп от 12 января 1996 г. «О совершенствовании подготовки органов внутренних дел и внутренних войск МВД России к действиям при чрезвычайных обстоятельствах» к чрезвычайным обстоятельствам относит массовые беспорядки в населенном пункте (ст. 212 УК России), массовые беспорядки в местах содержания под стражей и учреждениях исполнения наказания, деятельность вооруженных и иных особо опасных преступников бандитизм (ст. 209 УК РФ), захват важных объектов, захват заложников (ст. 206 УК–захват заложника), угон воздушного судна (ст. 211 УК РФ), террористический акт (ст. 205 УК –

терроризм). Восьмой задачей являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

При такой классификации, на наш взгляд, существует по меньшей мере два принципиальных недостатка, существенным образом влияющих на управление органами внутренних дел.

1. Необходимо четкое соответствие перечня чрезвычайных ситуаций криминального характера, определенного приказом

В качестве примера можно отметить третью задачу, предусматривающую розыск и задержание вооруженных и иных особо опасных преступников. При такой формулировке к особо опасным преступникам приказ относит вооруженных и каких-либо иных преступников.

Уголовный кодекс понятия особо опасного преступника не дает. Можно предположить, что речь идет либо об особо опасном рецидиве (пп. «а», «б» ч. 3 ст. 18 УК), либо об особо тяжком преступлении (ч. 5 ст. 15), либо о преступлениях, совершенных с применением оружия. Но анализ перечисленных статей кодекса не позволяет каким-либо образом связать их с особо опасным преступником, а использование оружия является лишь обстоятельством, влияющим на квалификацию преступления. Значит, формулировка, использованная в задаче 3 приложения приказа №20дсп-1996 г. не нормативна и не точна.

По сложившейся практике (план «Сирена»), с многочисленными оговорками речь идет только о задержании вооруженного преступника, совершившего побег из-под стражи, независимо от тяжести совершенного им преступления.

Более логичным, на наш взгляд, было бы опустить эту задачу, но ввести другие, близкие к ней по составу преступления, а именно: ст. 208 УК (организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем) и ст. 210 УК (организация преступного сообщества (преступной организации)). Требуется четкое соответствие составов преступлений приказа МВД России и Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Перечень чрезвычайных ситуаций криминального характера должен быть существенно расширен. На наш взгляд, необходимо дополнить его другими преступленными, также имеющими общественную опасность и требующими для пресечения специальных средств ч тактических приемов. Это вооруженный мятеж (ст. 279 УК), диверсия (ст. 281 УК).

При таком подходе наиболее удобным и обоснованным было бы использование терминов «чрезвычайные обстоятельства криминального характера» и «чрезвычайные обстоятельства некриминального, природного и техногенного характера». Но в таком случае как быть с определением, данным в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»? В нем однозначно под чрезвычайными ситуациями понимаются лишь явления природного и техногенного характера.

Отсюда можно сделать важный вывод о необходимости, во-первых, приведения ведомственного законодательства в соответствие с федеральным, во-вторых, такого определения криминальных события, подходящих под критерии чрезвычайных, которые бы вобрали в себя все имеющиеся и наиболее точно определяли бы существо явлений, в-третьих, определения места чрезвычайных ситуаций социально-политического, но не криминального характера.

На наш взгляд, такой термин - «чрезвычайные ситуации». Таким образом, весь комплекс чрезвычайных ситуаций мы можем разделить на две значительные составляющие: чрезвычайные ситуации социального, т. с. криминального и некриминального, характера и чрезвычайные ситуации несоциального, природного и техногенного. характера³⁷.

Кроме термина «чрезвычайная ситуация» в законодательстве, теории и практике используются и другие, достаточно близкие термины. остано-

³⁷ Некоторыми авторами вводится еще понятие «чрезвычайные ситуации комбинированного характера», т. е. те, причины которых нельзя однозначно трактовать как криминальные, природные или техногенные.

вимся кратко на наиболее часто употребляемых в системе МВД России понятиях, сравнив их при этом с понятием «чрезвычайная ситуация».

В нормативных правовых актах, касающихся деятельности органов внутренних дел на сегодняшний день, нет единого подхода, порой вносятся неопределенность в существующие и уже устоявшиеся и общепринятые понятия. Например, Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции» использует термин «чрезвычайное событие». Причем этот термин вводится в следующем контексте: «милиция обязана ... принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей» и т.д. (п. 13, ст. 10). Тем самым аварии, катастрофы, стихийные и иные бедствия фактически названы чрезвычайными событиями. Закон не только не раскрывает содержание чрезвычайных событий, но даже не полностью перечисляет их.

В практике ОВД достаточно часто используется термин «особые условия». Речь идет об условиях функционирования органов внутренних дел. На наш взгляд, этот термин является достаточно удобным, но не всегда в него вкладывается одинаковое содержание. Так, в приказе МВД России № 12 -1994 г. к особым условиям отнесена работа сотрудников МВД России с взрывоопасными объектами, токсичными, ядовитыми, агрессивными веществами; сопровождение пассажирских поездов дальнего следования и охрана грузов при транспортировке. На наш взгляд, использование в таком смысле термина «особые условия» не совсем удачно. Речь идет только об условиях несения службы отдельных категорий сотрудников ОВД.

В других ведомственных нормативных актах подразумевается, что особыми условиями функционирования ОВД являются чрезвычайные обстоятельства (ЧО), чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, введение военного положения (ВП) и чрезвычайного положения (ЧП). Например, в приказе МВД России от 28 февраля 1997 г. определено, что особые условия - это обстановка, сложившаяся в результате: возникновения чрезвычайных обстоятельств; введения чрезвычайного или военного

положения; при проникновении или действиях на обслуживаемой территории диверсионно-разведывательных и террористических групп, десантов противника; угрозы применения или применением противником оружия массового поражения. Они характеризуются повышенной степенью опасности для жизни людей, деятельности органов власти и управления, работы организаций, сохранности материальных ценностей.

Как видим, особые для органов внутренних дел условия могут сложиться при наличии четырех крупных блоков ситуаций:

- 1) возникновении чрезвычайных обстоятельств;
- 2) введении особых правовых режимов;
- 3) проникновении или действиях диверсионно-разведывательных и террористических групп, десантов противника;
- 4) угрозе применения или применении противником оружия массового поражения.

Проанализировав каждый из этих блоков, получим следующую картину.

Во-первых, приказ МВД России № 20дсп - 1996 г. к ЧО относит семь ситуаций криминального характера, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, т.е. в этих ситуациях могут возникнуть особые условия для органов внутренних дел.

Во-вторых, не останавливаясь на условиях функционирования ОВД при введении военного положения, рассмотрим только основания введения режима чрезвычайного положения, более характерного для функционирования органов внутренних дел.

В соответствии со ст. 4 закона Российской Федерации «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 г. этот правовой режим вводится по основаниям социального характера, а именно, в случаях: попыток насильственного изменения конституционного строя; массовых беспорядков, сопровождающихся насилием; межнациональных конфликтов; блокад отдельных местностей, угрожающих жизни и безопасности граждан или

нормальной деятельности государственных институтов. Сюда относятся и основания несоциального характера: стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие ведения аварийно-спасательных и восстановительных работ, т.е. под особыми условиями авторы приказа понимают перечисленные основания введения режима чрезвычайного положения.

В-третьих, преступные действия террористических групп³⁸ (п. а ч. 2 ст. 205 УК РФ) не ограничиваются только взрывами, поджогами или иными действиями, создающими опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, а также угрозе указанных действий. Иные действия могут состоять в организации аварий, катастроф, разрушений зданий, радиоактивном, химическом, бактериологическом или ином заражении местности.

В соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» - террористическая группа - это группа лиц, объединившихся в целях осуществления террористической деятельности, а именно, организации, планирования, подготовки и реализации преступлений террористического характера (ст.ст. 205-208, 277, 360 УК РФ)³⁹. Следовательно, в третьем блоке ситуаций под особыми условиями понимаются условия, сложившиеся при совершении многих видов преступлений, перечислить которые не представляется возможным. Попытка же сформулировать понятие «особые условия», собрав в него все перечисленные условия и добавив к ним военные ситуации, по мнению автора, обречена на неудачу.

По более простому пути определения особых условий пошли в МЧС России. Под особыми условиями там понимают действия ночью, зимой, в

³⁸ Действия диверсионно-разведывательных групп и десантов противника, а также четвертый блок условий, а именно: условия угрозы применения или применение противником оружия массового поражения не являются предметом исследования и поэтому не рассматриваются.

³⁹ О борьбе с терроризмом: Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 3808.

горах и в районах с жарким климатом⁴⁰. Акцент сделан на специальные мероприятия и средства для обеспечения безопасного функционирования личного состава в условиях, отличных от повседневных.

Термин «особые условия» достаточно давно и широко используется в научной литературе. Одними из первых ввели этот термин в научный оборот И.Е. Ложкин и А.Ф. Майдыков.

И.Е. Ложкин под особыми условиями понимает условия, вызванные социальными явлениями криминального, некриминального характера, природного и биологического характера, а также условия особого периода и военное время⁴¹.

А.Ф. Майдыков определяет их как повышенную по степени опасности для жизни людей, деятельности предприятий, организаций и общественных формирований (а в ряде случаев и для государства), сохранности материальных и культурных ценностей обстановку, вызываемую явлениями природного, биологического, технического (производственного) и социального характера и требующую от органов внутренних дел для ее нормализации специальных организационных, тактических, правовых мер и их ресурсного обеспечения⁴². Следует отметить, что такая формулировка выделяет четыре возможных источника особых условий: 1) природный; 2) биологический; 3) технический; 4) социальный.

Ю.Г. Карпухин выделяет три аспекта особых условий: а) чрезвычайные обстоятельства (эпидемии, эпизоотии и т.п.); б) условия социального характера, отличающиеся криминогенными признаками (массовые беспорядки, захват заложников, межнациональные конфликты и т.п.); в) условия

⁴⁰ Руководство по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций.- М.: ВНИИ ГОЧС, 1996. С. 63.

⁴¹ Ложкин И.Е. Планирование действий органов внутренних дел в особых условиях: Лекция.- М.: Академия МВД СССР. 1989. С. 4.

⁴² Майдыков А.Ф. Проблемы совершенствования управления органами внутренних дел в особых условиях // Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к охране общественного порядка и безопасности в особых условиях: Сборник материалов научно-практической конференции (ноябрь 1989).- М.: Академия МВД СССР. 1990. С. 43.

не криминогенного, социального характера (крупные производственные аварии, речные катастрофы, побег групп психически больных лиц и т.п.)⁴³.

Автор данной дефиниции пытается через перечисление особых условий раскрыть их содержание. На наш взгляд, такой подход неудачен, поскольку при этом ничего не говорится о самих условиях функционирования ОВД, об особенностях управления ими, об отличиях от повседневных условий. Более того, предложенная классификация не только не отличается точностью, но и не охватывает всего спектра особых условий функционирования органов внутренних дел. При таком подходе не учтены ЧС природного характера, а к ситуациям социального характера отнесены только массовые беспорядки, захват заложников и межнациональные конфликты. Для ликвидации же особых условий, как подчеркивает Ю.Г. Карпухин, необходимы специальные организационные, тактические, правовые и иные меры. Речь идет не о чем ином как о необходимости создания временных организационных структур (оперативных штабов, специальных групп оперативного построения), а также об использовании специальных тактических приемов и способов действий (специальных операций) и т.д.

В приказе МВД России от 28 февраля 1997 г. особые условия определяются как обстановка, сложившаяся в результате чрезвычайных обстоятельств, введения чрезвычайного или военного положения, при проникновении или действиях на обслуживаемой территории диверсионно-разведывательных и террористических групп, десантов противника, угрозы применения или применении противником оружия массового поражения. Они характеризуются повышенной степенью опасности для жизни людей, деятельности органов власти и управления, работы организаций, сохранности материальных ценностей.

⁴³ Карпухин Ю.Г. О понятиях «критические условия», «исключительные меры и специальные средства» в борьбе с преступностью и о порядке их применения отдельными правоохранительными органами // Совершенствование управления органов внутренних дел в особых условиях.- М.: Академия МВД России. 1992. С. 28.

Обращает на себя внимание, что все эти интерпретации понятия особых условий были даны их авторами до введения в оборот Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Б.Н. Порфирьев оценивает определение особых условий как компромиссное и наиболее удобное для практики и учебного процесса, но с точки зрения строгих научных требований и норм права не более чем паллиатив⁴⁴.

Близким по содержанию к особым условиям является термин «режим особых условий» в исправительных учреждениях (ИУ). Он вводится в ст. 85 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. В случаях стихийного бедствия, введения в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного, особого или военного положения, при массовых беспорядках, а также при групповых неповиновениях осужденных в исправительном учреждении может быть введен режим особых условий. Следовательно, данный термин определяется путем перечисления оснований их введения и используемых при этом ограничений⁴⁵.

Надо сказать, что названные основания введения режима особых условий не охватывают весь возможный спектр чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть в учреждениях, обеспечивающих изоляцию от общества, а чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера ограничены лишь стихийными бедствиями.

Наиболее устоявшимся и привычным для органов внутренних дел, а в связи с этим представляющим для нас особый интерес, является термин «чрезвычайные обстоятельства».

Одним из первых предложил, на наш взгляд, достаточно полное определение чрезвычайных обстоятельств А.Г. Степанов. По его мнению,

⁴⁴ Порфирьев Б.Н. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях: Лекция.- М.: Академия МВД России. 1995. С. 8.

⁴⁵ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. Официальный текст.- М.: Издательская группа ИНФРА • М—НОРМА. 1997. Ст. 85.

под ЧО следует понимать условия функционирования органов государственной власти, предприятий, организаций, учреждений, а также жизнедеятельности людей в период локализации и ликвидации процессов и явлений в природной среде, техногенной и социальной сферах, которые существенно влияют на нормальный ритм жизни общества и требуют принятия специальных мер по защите среды обитания, жизни, здоровья, прав и свобод граждан, материальных и иных ценностей от уничтожения, повреждения, хищения и восстановлению нормальной работы различных объектов жизнеобеспечения⁴⁶. Однако, классифицируя ЧО только по двум основным критериям (сфере возникновения и масштабу последствий), он почему-то социальные явления относит к разряду экстремальных ситуаций⁴⁷.

Экспертный опрос руководителей МВД России позволил выяснить их отношение к данному термину. На вопрос, какой из перечисленных терминов они считают наиболее приемлемым для органов внутренних дел и внутренних войск, ответы разделились следующим образом: чрезвычайные обстоятельства - 32% опрошенных; чрезвычайные обстоятельства криминального характера - 38%; чрезвычайные ситуации - 21%; особые условия - 9%.

Следует подчеркнуть, что если рассматривать только ответы представителей внутренних войск МВД России, то картина будет несколько иной: чрезвычайные обстоятельства - 54% опрошенных; чрезвычайные обстоятельства криминального характера - 28%; чрезвычайные ситуации - 6%; особые условия - 12%.

Как видим, сотрудники ОВД, военнослужащие внутренних войск, относясь практически одинаково к термину ЧО (в том числе к ЧО криминального характера), тем не менее, не очень приемлют термин ЧС. На наш взгляд это вызвано, в основном, двумя причинами. Во-первых, термин ЧО

⁴⁶ Степанов А.Г. Организационно-правовые основы деятельности учебных заведений органов внутренних дел в чрезвычайных обстоятельствах: Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук.- М.: Академия МВД России. 1994. С. 9-10.

⁴⁷ Там же. С. 10-11.

достаточно прочно вошел в практику, особенно ВВ МВД России, присутствует во многих нормативных актах МВД России.

Во-вторых, значительная часть опрошенных не достаточно хорошо знает законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а поэтому и не может в полной мере сравнить используемую в них терминологию с знакомой им по ведомственным нормам.

На федеральном уровне данный термин нашел свое отражение в ряде федеральных законов, достаточно широко используется в постановлениях Правительства РФ, употребляется в ведомственных нормативных правовых актах различных государственных органов. Представляется необходимым рассмотреть некоторые из этих норм более подробно.

В Гражданском кодексе Российской Федерации под чрезвычайными обстоятельствами понимаются пожары, стихийные бедствия, внезапные болезни, угроза нападения и т.п.⁴⁸.

Некую криминальную направленность несет в себе перечень чрезвычайных обстоятельств, приведенный в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе». Не определив сути понятия, законодатель к чрезвычайным обстоятельствам относит стихийные бедствия, режим чрезвычайного положения, восстановление конституционного порядка и иные чрезвычайные ситуации⁴⁹.

Закон Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» к ЧО относит несчастные случаи, аварии, стихийные бедствия, ледовые условия, угрожающие безопасности судна, буксировку поврежденных судов (кораблей), доставку спасенных людей, оказание

⁴⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации.- М., 1996. Ст. 887.

⁴⁹ О воинской обязанности и военной службе. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (с изменениями от 21 июля 1998 г.). // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

срочной медицинской помощи членам экипажа или пассажирам, а также другие вынужденные причины⁵⁰.

Иной перечень чрезвычайных обстоятельств дает Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации». Сюда относятся: аварии, стихийные бедствия или сильные штормы, ледоходы или ледовые условия, угрожающие безопасности иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна, буксировка поврежденного иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна, доставка спасенных людей⁵¹. Достаточно близкий перечень ЧО присутствует в постановлении Правительства Российской Федерации «О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве»⁵².

Иное толкование чрезвычайных обстоятельств дано в законе Российской Федерации «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ст. 18). Определение ЧО в чистом виде Закон не дает, а лишь в контексте задач соединений и воинских частей оперативно-го назначения, специальных моторизованных соединений и воинских частей приводит следующий перечень возможных ситуаций: участие в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований; участие в пресечении массовых беспорядков, а при необходимости и в исправительных учреждениях; уча-

⁵⁰ О государственной границе Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (с изменениями от 10 августа 1994 г., 29 ноября 1996 г., 19 июля 1997 г., 24 и 31 июля 1998 г.). С. 9. // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

⁵¹ О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ Ч. 1. Ст. 9. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

⁵² О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве. Постановление Правительства

стие совместно с органами внутренних дел в принятии неотложных мер по обеспечению общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения⁵³.

Следует подчеркнуть, что в Законе фактически не только поставлен знак равенства между чрезвычайными ситуациями и чрезвычайными обстоятельствами, но и к ним отнесены вооруженные конфликты, действия незаконных вооруженных формирований, массовые беспорядки в населенных пунктах и исправительных учреждениях.

Представляется необходимым ограничиться приведенными федеральными нормативными правовыми актами для того, чтобы сделать вывод о неопределенном и противоречивом состоянии проблемы на этом уровне.

Если говорить о ведомственных нормативных правовых актах, то термин «чрезвычайные обстоятельства» достаточно прочно вошел в практику органов внутренних дел и внутренних войск МВД России и широко ими применяется. В связи с этим, рассмотрим более подробно только некоторые из этих актов.

Попытка определить ЧО, не раскрывая их содержания, путем перечисления различных ситуаций была предпринята в приказе МВД России № 20дсп - 1996 г. Не дав определения чрезвычайных обстоятельств, к ним были отнесены следующие обстоятельства (задачи): массовые беспорядки в населенных пунктах и в местах содержания под стражей; деятельность вооруженных и иных особо опасных преступников, бандитских формирований; захват важных объектов, заложников, воздушных судов; теракты; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. В приказе они обозначены задачами, которые выполняют органы внутренних дел,

Российской Федерации от 19 августа 1994 г. № 977. Ст. 2. // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4982.

⁵³ О внутренних войсках Министерства Внутренних Дел Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

образовательные учреждения, соединения (воинские части) внутренних войск МВД России, а также взаимодействующие органы, соединения (воинские части), привлекаемые к выполнению задач при ЧО.

Следует отметить, что такое перечисление возможных чрезвычайных обстоятельств не совсем удачно, ибо не ясно, в соответствии с какими критериями, на каком основании к ЧО отнесены именно эти девять ситуаций (задач)?

Если авторы этого приказа ставили перед собой цель перечислить наиболее общественно опасные составы преступлений, то целесообразно отметить, что большинство формулировок не соответствуют даже действовавшему в тот период Уголовному кодексу РСФСР 1960 г. Что же касается современного УК РФ, то представляет большую сложность привести в соответствие с ним все девять задач, перечисленных в приказе. Например, задача № 6 предусматривает мероприятия по освобождению заложников. Нам представляется, что речь идет о составе преступления, изложенном в ст. 206 УК РФ. Но тогда необходимо отграничить захват заложника от похищения человека (ст. 126 УК РФ). Или задача № 5 - пресечение захвата важных объектов. Практический опыт показывает, что важные объекты могут быть захвачены при массовых беспорядках, в результате деятельности бандитских формирований, при совершении других преступлений.

Наконец, в УК РФ существует еще немало преступлений, которые не названы в приказе, но которые можно с полной уверенностью отнести к наиболее общественно опасным, т.е. подпадающим под эти критерии. Это - организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ), вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ), диверсия (ст. 281 УК РФ) и т.д.

Кроме того, в УК РФ наличествуют преступления, которые, с определенной долей условности, также можно отнести к ЧО. Это насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ); возбуждение национальной, расовой, или религиозной вражды (ст. 282 УК

РФ); нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики и на взрывоопасных объектах (ст.ст. 215, 217 УК РФ); нарушение правил пожарной безопасности (ст. 219 УК РФ) и многие другие.

Наконец, почему к чрезвычайным обстоятельствам отнесены чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера (задача № 9 приказа МВД России № 20дсп – 1996 г.)?

Изложенное позволяет сделать вывод, что разработчики приказа не ставили перед собой цель перечислить наиболее общественно опасные составы преступлений или дать полный перечень составов преступлений и привести его в соответствие с УК РФ.

Можно предположить, что в приказе был использован какой-либо иной критерий, такой, например, как объект преступного посягательства. Тогда в перечень ЧО должны были бы войти все преступления, посягающие на общественную безопасность и общественный порядок, однако подобное не соответствует действительности.

По нашему мнению, авторы приказа пытались просто перечислить некие, на их взгляд, общественно опасные и актуальные для ОВД, события. Как представляется, эта попытка не может быть признана удачной, поскольку такой перечень не может быть исчерпывающим, т.е. требуется сначала дать определение собственно ЧО, используя для этого иные критерии, а затем попытаться классифицировать эти обстоятельства.

На наш взгляд, следует внести некоторые изменения в данный приказ в части классификации чрезвычайных обстоятельств, разделения их на группы, используя при этом системообразующие критерии. Видимо не следует для каждого конкретного преступления расписывать задачи и состав оперативного штаба (ОШ), порядок действий должностных лиц, оповещение и приведение в готовности и т.д. Именно так это сделано в приказе № 20дсп-1996 г.

Поскольку под ЧО в основном понимаются конкретные составы преступлений, для их классификации следует взять их общественную опас-

ность и тяжесть последствий. Следует учесть также и некоторые систематизации, уже принятые на федеральном уровне. Так, на наш взгляд, целесообразно выделить отдельной группой преступления террористического характера, поскольку они в полной мере подпадают под чрезвычайные обстоятельства. Мнение автора вполне совпадает с мнением опрошенных руководителей МВД, УВД о том, что из приказа необходимо вывести девятую задачу, а именно участие ОВД в ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Несколько позже попытка дать определение ЧО была предпринята в приказе МВД России от 28 февраля 1997 г. В нем чрезвычайными обстоятельствами названы условия функционирования органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений, организаций, а также жизнедеятельности людей в период локализации и ликвидации процессов и явлений в природной среде, техногенной и социальной сферах. Подчеркивается, что эти процессы и явления существенно влияют на нормальный ритм жизни общества и требуют принятия специальных мер по защите среды обитания, жизни, здоровья, прав и свобод граждан, материальных и иных ценностей от уничтожения, повреждения, хищения⁵⁴.

Анализируя изложенную дефиницию ЧО, следует обратить внимание, по крайней мере, на три существенных момента.

Первое. Определение чрезвычайных обстоятельств достаточно широко и полно характеризует содержание термина и, с этой точки зрения, несомненно, является удачным. Под ЧО понимаются условия, которые сложились в природной, техногенной и социальной сферах и требуют специальных мер по восстановлению нарушенных условий функционирования и жизнедеятельности.

Второе. На наш взгляд, определяя ЧО, законодатель, с одной стороны, употребил только часть важных критериев, раскрывающих содержание

⁵⁴ Об утверждении временного Наставления по работе оперативных штабов органов внутренних дел // Приказ МВД России от 28 февраля 1997 г.

понятия, опустив при этом другие, не менее важные. С другой - в определении присутствуют второстепенные критерии, которые можно было бы опустить без ущерба для определения. Так, говоря о сферах, в которых могут возникнуть негативные явления, и о специальных мерах, применяемых для защиты, авторы дефиниции ничего не говорят об организационных, правовых, тактических и иных способах противодействия этим явлениям, т.е. в определении фактически не идет и речи о таких важных для ОВД понятиях, как оперативный штаб, специальные правовые режимы функционирования, специальные операции. Это, естественно, негативно сказывается на таком определении ЧО.

Третье. Нельзя не отметить того факта, что в ведомственном нормативном правовом акте, в котором должна была бы идти речь об условиях функционирования только органов и подразделений системы МВД России, дается понятие условий функционирования органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций, а также жизнедеятельности людей.

Учитывая сказанное, можно сделать несколько важных выводов: а) необходимо такое определение чрезвычайных ситуаций и чрезвычайных обстоятельств, которое бы соответствовало перечисленным выше критериям и вбирало бы в себя все существующие общественно опасные деяния и наиболее точно определяло бы их существо; б) назрела существенная потребность приведения ведомственного законодательства в соответствие с федеральным; г) важно определить место органов внутренних дел при возникновении ситуаций, в каких случаях органы внутренних дел лишь участвуют совместно с ФСБ и МЧС России, а в каких - они несут основную нагрузку и ответственность.

В практической деятельности органов внутренних дел, как нам представляется, наиболее удобным и обоснованным было бы использование термина ЧО криминального и ЧС некриминального, а именно природного и техногенного характера. В таком случае не возникают противоречия с

определением, данным в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», поскольку обстановка, сложившаяся в результате опасных явлений природного и техногенного характера, названа в нем чрезвычайной ситуацией.

Как уже было отмечено, с одной стороны, под ЧО не подпадают некоторые деяния, события, угрожающие жизни, здоровью людей, общественной безопасности и т.д. и, лишь при определенных условиях, могущие привести к чрезвычайной обстановке. Так, захват заложника (ст. 206 УК РФ) или диверсия (ст. 281 УК РФ) могут и не повлечь тех последствий, которые указаны в предложенной дефиниции. В таком случае следовало бы перечислить те преступления, которые могут повлечь наступление чрезвычайных обстоятельств.

С другой стороны, для возникновения чрезвычайной ситуации порой не обязательно совершения преступления. Возможны случаи, когда правомерные действия также служат причиной ЧС (массовые политические мероприятия, спортивные соревнования, конфликты экономического характера и т.п.).

В связи с изложенным можно задать несколько вопросов, имеет ли смысл вообще конкретизировать все ситуации, явления, события, факторы, преступления, которые могут привести или уже привели к ЧО? Насколько выполнима задача, поставленная таким образом? На наш взгляд, такой путь не может быть правильным, поскольку при многообразии явлений и событий социального характера нельзя точно определить критерии такой классификации, а следовательно и дать исчерпывающий перечень. Значит, нужны иные критерии. Таковыми критериями, по нашему мнению, могли бы стать критерии чрезвычайности явлений.

Можно сделать и другой, не менее важный вывод - вывод о возможности использования в дальнейшем термина «чрезвычайные обстоятельст-

ва», как термина, определяющего деяния, которые могут привести к чрезвычайной ситуации.

Этот вывод подтверждает и лингвистическое сравнение этих терминов. Под обстоятельствами чаще всего понимается обстановка, побочный случай, происшествие⁵⁵; либо явление, сопутствующее какому-нибудь другому явлению⁵⁶; либо событие, факт, сопутствующие чему-нибудь, связанные с чем-нибудь⁵⁷, либо условия, определяющие положение, состояние кого-, чего-либо⁵⁸. В некоторых источниках подчеркивается субъективный характер термина «обстоятельства»⁵⁹.

Термин «ситуация» трактуется в перечисленных выше источниках однообразнее и шире, а именно: как совокупность обстоятельств, положение, обстановка.

Несмотря на частое употребление данного термина в гуманитарных науках, литературе, авторы обычно не раскрывают содержание, которое они вкладывают в это понятие. Во многом это объясняется, с одной стороны, его универсальностью, относительной простотой понимания на быденном уровне, с другой - это говорит о сложности научного выявления сущности и структуры ситуаций, их классификации. По мнению некоторых ученых (Б. Ломов, С. Рубинштейн), наука пока не располагает достаточно строгими способами и средствами описания ситуации как системы, ее можно рассматривать как один из компонентов, детерминирующих действия человека. Чрезвычайная ситуация – это не просто ситуация, сложная для человека, это тип ситуаций, которые могут повлечь чрезвычайные для него последствия.

С.М. Александров отмечает, что понятие «ситуация» может иметь структурно-статическое содержание (обстановка, положение), но чаще

⁵⁵ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 3. - М., 1989. С. 621.

⁵⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка.- М., 1988. С. 351.

⁵⁷ Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка.- М., 1990. С. 315.

⁵⁸ Словарь русского языка: в 4-х т. / АН СССР, Институт рус. яз. / Под ред. Л.П. Евгеньевой.- 2-е изд., испр. и доп.- М., 1981-1984. С. 569.

употребляется в динамическом и ретроспективном аспектах (сложившаяся, изменившаяся ситуация и т.п.)⁶⁰.

Ситуация в общем плане может быть рассмотрена как сложная объективно-субъективная реальность, где объективные составляющие представлены в виде субъективного восприятия ее участников. В современной науке существует достаточно много классификаций ситуаций: простые, кризисные, экстремальные, катастрофические (Е. Бабосов, А. Федотов); нейтральные, конфликтные (В. Латынов, Г. Морозова); конфликты, ситуации физической опасности, ситуации неизвестности (К. Левин). Обобщая эти подходы, можно выделить два наиболее общих вида ситуаций: повседневных (обычных, нормальных и т.д.) и сложных (необычных, сложных, экстремальных, чрезвычайных).

Основными признаками сложных ситуаций являются: наличие трудностей, угроз, препятствий на пути к достижению каких-либо целей (Б. Шведина); состояние психической напряженности, для преодоления которой требуются значительные усилия (А. Анцупов, А. Шипилов); заметное изменение обычных условий деятельности, поведения (М. Дьяченко, А. Кондыбович).

Крайние проявления сложных ситуаций представляют собой чрезвычайные ситуации. Для их ликвидации требуется не только максимальное напряжение психических и физических усилий, но и дополнительные силы и средства, отличные от повседневных сопособов реагирования и тактики действий. Требуется создание новых организационных структур, введение особых правовых режимов.

Как видим, термин «ситуация» является более широким и общим термином, вбирающим в себя различного рода обстоятельства. Экстраполируя сказанное на предмет исследования, можно сделать вывод о целесо-

⁵⁹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь.- С-Пб., 1897. С. 591.

⁶⁰ Александров С.М. Риск в экстремальных эколого-геоморфологических ситуациях. // Сборник. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях.- М.: ВИНТИ, 1998. Вып. 7. С. 14.

образности использования обоих терминов, но одного (чрезвычайная ситуация) как основного, обобщающего, другого (чрезвычайные обстоятельства) как частного, определяющего конкретные криминальные деяния.

Переходя к анализу критериев чрезвычайности, следует соотнести чрезвычайные ситуации с другими, близкими понятиями, четко разграничив их. Такими понятиями являются опасность, риск, кризис, конфликт.

Под опасностью понимается воздействие на человека неблагоприятных или даже несовместимых с жизнью факторов (И. Кузьмина и С. Романова)⁶¹. Несколько шире рассматривает опасность Г. Демин, выделяя внутренние и внешние опасности. К внутренним опасностям он относит:

социально-экономические (демонстрации, забастовки, столкновения, митинги, бунты);

социально-демографические (деятельность молодежных, студенческих и иных организаций);

социально-политические (деятельность политических партий, общественных объединений, движений, направленные на нарушение территориальной целостности государства; противоправные действия партий экстремистского толка; деятельность религиозных сект)⁶².

Возможна классификация опасностей по масштабам и размерам (местные, территориальные, региональные, национальные). Степень и масштабы опасности определяются размерами явления, организованностью и силой участников конфликта. Такое разделение имеет важное значение, поскольку требуется координация государственных структур, участвующих в ликвидации ситуации; создание общегосударственной системы реагирования; разработка индикаторов и критериев для прогнозирования явлений, анализа динамики их развития.

⁶¹ Риск и безопасность с точки зрения системной динамики.- М., 1987. С. 3, 9.

⁶² Демин Г.И. Социальные противоречия и конфликты, создающие особые условия. Участие органов внутренних дел в их предупреждении и пресечении: Курс лекций.- М.: Академия управления МВД России, 1997. С. 5,8.

Наиболее часто под риском понимают произведение величины события, например ущерба от чрезвычайных ситуаций, на меру возможности наступления этого события. Иначе говоря, одни авторы рассматривают риск как ожидаемый ущерб от чрезвычайных ситуаций⁶³. Другие - несколько упрощенно определяют риск, называя его количественной мерой уровня опасности⁶⁴.

На наш взгляд, достаточно полно и убедительно раскрывает понятие риска С.М. Мягков, понимая под ним возможность нежелательных последствий какого-либо действия или течения событий. Следует подчеркнуть, что хотя речь идет о чрезвычайных ситуациях природного характера, тем не менее, в формулировку вложены как объективный, так и субъективный характеры возможных явлений. Это подтверждает и сам автор, когда к основным видам риска он относит не только природный, но и техногенный, и социальный риски⁶⁵.

Наличие опасностей и риска еще не означает, что обстановка может быть чрезвычайной, кризисной. Для этого необходимо, чтобы она была острой настолько, что затрагивала бы многие слои общества, требовала бы необычных и интенсивных способов реагирования не нее. Данная ситуация не может быть устранена обычными мерами, используемыми при повседневных условиях, эти меры уже не являются эффективными. Эффективность же результатов, в свою очередь, напрямую связана со временем вмешательства и сроком разрешения ситуации.

⁶³ Вангородский С.Н., Калинин О.В. Развитие федерального законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях.- М.: ВИНТИ, 1998. Вып. 5. С. 4.

⁶⁴ Иойрыш А.И. Концепция риска: его оценка и управление им. // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы).- М., 1994. С. 19.

⁶⁵ Мягков С.М. География природного риска.- М., 1995. С. 5.

Под кризисом⁶⁶ мы понимаем тяжелое переходное состояние, затруднительное положение. По мнению А.В. Дмитриева, основными характеристиками кризиса являются его устойчивость и длительность⁶⁷. Несколько иначе характеризует кризис В.Н. Кудрявцев. Он подчеркивает широту распространения явления, его остроту и только затем его продолжительность⁶⁸.

Говоря о продолжительных экономических кризисах 20 - и 90-х гг. и отмечая, что негативные явления охватывают при этом все сферы жизни общества, В.Н. Кудрявцев особо подчеркивает остроту данного явления. Острота кризиса сравнивается им с глубиной затронутых жизненных интересов человека и формами отношений людей, связанных с кризисом и попытками его преодоления. Чем серьезнее кризис затрагивает интересы людей, тем он острее.

Л. Козер, анализируя остроту кризиса, связывает его усиление с выходом кризиса за рамки индивидуальных интересов и затрагиванием общих ценностей, когда социальная система чрезмерно жестка и трудно поддается изменениям, когда возрастает продолжительность кризиса. По его мнению, кризис не обязательно должен быть длительным, но его острота всегда продолжительна. Острота кризиса возрастает по мере его разрастания и углубления⁶⁹.

Для нас важно подчеркнуть, что кризис носит остро выраженный характер, затрагивает интересы многих слоев общества, нарушает условия их жизнедеятельности, т.е. можно говорить о совокупности обстоятельств, сложившихся на определенной территории в результате какого-либо явления и характеризующихся негативными последствиями.

⁶⁶ Кризис - перелом, переворот, решительная пора переходного состояния. См. *Даль В.* Указ. раб. Т. 3. С. 194. Это - резкий, крутой переворот в чем-либо. Затруднительное тяжелое положение. См. *Ожегов С.И.* Указ. раб. С. 307.

⁶⁷ *Дмитриев А.В.* Юридическая конфликтология: Монография.- М., 1995. С. 44.

⁶⁸ *Кудрявцев В.Н.* Социальные деформации.- М., 1992. С. 84.

⁶⁹ *Coser L. A.* Continuities in the Study of Social Conflict. N.Y., 1967. P. 85.

Под кризисами или кризисными ситуациями М.А. Громов и И.Е. Ложкин понимают чрезвычайные ситуации, угрожающие суверенитету и основам конституционного строя государства, жизни и безопасности его граждан, нормальной деятельности государственных и общественных институтов и требующие принятия от общества и государства энергичных, экстренных, чрезвычайных организационно-правовых мер по их устранению. Они выделяют четыре вида кризисов, а именно: 1) внутренние волнения и беспорядки, не достигшие уровня вооруженного конфликта; 2) вооруженный конфликт немеждународного характера низкой интенсивности; 3) вооруженный конфликт немеждународного характера высокой интенсивности; 4) международный вооруженный конфликт⁷⁰.

Можно согласиться с авторами, что кризисы, при определенных условиях, могут угрожать жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности государственных и общественных институтов. Но если под кризисом мы понимаем чрезвычайную ситуацию (а точнее обстановку), сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, а именно так ЧС определяется в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», то вряд ли можно найти ЧС, которая бы угрожала суверенитету и основам конституционного строя государства.

А.И. Гуров и Б.С. Тетерин определяют кризисную ситуацию, рассматривая ее как уровень обострения противоречий между политическими силами в стране, когда происходят резкие и коренные изменения в социально-политической жизни государств, а также серьезные осложнения в международном положении⁷¹.

⁷⁰ Громов М.А., Ложкин И.Е. Управление группировкой сил и средств при участии в предотвращении и пресечении внутреннего вооруженного конфликта (вооруженного мятежа): Лекция.- М.: Академия МВД России. 1999. С. 6.

⁷¹ Бизнес и безопасность // Толковый терминологический словарь. / Под науч. ред. проф. А.И. Гурова А.И. и проф. Б.С. Тетерина.- М., 1995. С. 155.

На наш взгляд, кризисная ситуация не всегда может быть вызвана только обострением противоречий политических сил. Возможны кризисные ситуации и в социальной сфере, и в экономике. Кризисные ситуации не обязательно захватывают интересы всего государства, они могут возникать в отдельных его регионах.

Следует подчеркнуть, что понятия «кризис» и «кризисная ситуация» не однотипны, не являются синонимами. Не следует отождествлять кризис, кризисную ситуацию и с чрезвычайной ситуацией, поскольку на практике это приводит к негативным последствиям, смешению понятий и путанице в действиях⁷².

Соотнесем понятия «опасность» и «риск» с понятием «чрезвычайная ситуация». Для нас представляется важным, что категории «риск» и «опасность» не просто близки по смыслу, но и взаимосвязаны, что риск для жизни и здоровья людей, окружающей природной среды, условий жизнедеятельности людей возникает при наличии опасности, является ее следствием⁷³, а при определенных условиях, в результате каких-либо событий может наступить кризис.

Конфликт – сложное социальное явление, наиболее острый способ разрешения существенных противоречий, заключающийся в противодействии субъектов конфликта, обычно сопровождающийся негативными последствиями. Конфликт в обществе обычно играет ключевую роль. Для нас же наиболее важны другие характеристики конфликта, а именно: его острота, степень интенсивности, его последствия.

Следствием социальных конфликтов (между личностями, социальными группами, государствами) являются чрезвычайные ситуации социального характера. Конфликты между различными социальными группами могут быть межнациональными, межэтническими, межконфессиональными, трудовыми, криминальными и т.д.

⁷² Порфирьев Б.Н. Указ. раб. С. 8.

⁷³ Порфирьев Б.Н. Указ. раб. С. 9.

Межэтнические, межнациональные конфликты, связанные с уровнем национального самосознания, наличием в обществе проблем, оказывающих давление на национальное бытие, наконец, с наличием политических сил, способных использовать эти факторы в борьбе за власть представляет собой крайнюю форму внутригосударственного конфликта. Опыт бывшего Советского Союза и России в настоящее время показывает, что негативные последствия таких конфликтов могут затрагивать интересы многих тысяч людей, нарушать их условия жизнедеятельности.

Последствиями трудовых конфликтов могут быть блокирования транспортных магистралей, нападения на правоохранительные и охраняемые объекты, массовые беспорядки и т.д. В результате чего могут быть жертвы среди населения с причинением значительного экономического ущерба.

Таким образом, обобщив основные характеристики, признаки чрезвычайных ситуаций, опасности и негативные последствия, которые возникают в результате социальных конфликтов, можно выделить некий наиболее существенный признак чрезвычайных ситуаций, который можно было бы использовать в качестве критерия классификации ЧС.

Такими критериями чрезвычайности, критериями, которые, на наш взгляд, могли бы стать основанием для типологии чрезвычайных ситуаций являются негативные последствия тех или иных явлений и способы реагирования на них. Более широко их можно представить следующим образом: а) многочисленные жертвы людей или угроза их жизни и здоровью; б) ущерб (угроза) окружающей природной среде; в) значительные материальные потери; г) нарушение условий жизнедеятельности людей⁷⁴.

⁷⁴ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. № 1094 к основным критериями ЧС природного и техногенного характера относятся: количество людей, пострадавших в этих ситуациях; количество людей, у которых нарушены условия жизнедеятельности; размеры материального ущерба; зона распространения поражающих факторов.

Учитывая специфику МВД России, сложившуюся практику, по мнению автора, можно добавить к перечисленным критериям еще и некоторые другие. Чрезвычайные обстоятельства и чрезвычайные ситуации требуют немедленного и адекватного реагирования на них. Высокая эффективность такого реагирования невозможна в режиме повседневной деятельности ОВД. Практика подтверждает, что скорейшее реагирование позволяет избежать более тяжелых последствий, принять необходимые меры по оказанию помощи пострадавшим, быстрее и эффективнее ликвидировать последствия. Силы и средства, используемые при этом должны соответствовать степени возникшей угрозы и давать возможности с минимальными негативными последствиями ликвидировать ее. Речь идет о способах реагирования и влияния на ситуацию с целью восстановления нарушенного нормального состояния, т.е. о создании оперативных штабов и проведении специальных операций.

Но возможны же ситуации, например, в результате взрыва на химическом предприятии или пожара, когда неясен характер такой ситуации, криминальна она или нет. Как тогда реагировать на данную ситуацию, каково в ней место органов внутренних дел? Ясно одно, перед ОВД всегда стоят первоочередные задачи, связанные со спасением и эвакуацией людей, охраной общественного порядка, вне зависимости от причин возникшей ситуации, а уже затем, в процессе ликвидации ЧС, требуется выяснить эти причины и принять меры, соответствующие характеру, масштабу ситуации.

Прежде, чем закончить анализ терминов, используемых в теории и практике органов внутренних дел, на наш взгляд, необходимо рассмотреть содержание других близких к описанным терминам, которыми являются чрезвычайное положение и военное положение.

В соответствии со ст. 1 закона Российской Федерации от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении» оно означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, предприятий, учреждений и

организаций, допускающий установленные законом ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Право вводить чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях предоставлено только Президенту Российской Федерации (ст. 88 Конституции РФ). Утверждение указа о введении чрезвычайного положения входит в компетенцию Совета Федерации (пункт «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

Современное понимание чрезвычайного положения в зарубежных странах существенным образом отличается и включает в себя различные виды режимов. Это чрезвычайное положение в Великобритании, США, Канаде, Португалии, Франции, ФРГ, Испании, Финляндии; осадное положение в Бельгии, Франции, Аргентине, Бразилии, Испании, Алжире; военное положение в Великобритании, США, Индии, Польше; состояние войны в Бельгии, Италии; состояние общественной опасности в Италии; состояние напряженности в ФРГ; состояние обороны в ФРГ, Финляндии, Коста-Рике; состояние угрозы в Испании.

Россия также знает несколько подобных режимов, которые близки к чрезвычайному положению: положение усиленной и чрезвычайной охраны; исключительные меры, вводимые в смежных губерниях; военное и осадное положения; исключительные полномочия⁷⁵; положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка; чрезвычайные меры охраны революционного порядка и другие⁷⁶.

Существующие в юридической литературе особые правовые режимы подразделяются на обычные, под которыми понимаются такие, которые действуют в обычных условиях и чрезвычайные⁷⁷. Чрезвычайное положение, являясь особым правовым режимом деятельности государственных органов, общественных организаций и граждан, представляет собой сред-

⁷⁵ Гессен В.И. Исключительное положение.- С-Пб., 1908.

⁷⁶ Свод Законов СССР.- М., 1925. № 25. Ст. 166, 167.

ство обеспечения их безопасности, защиты конституционного строя государства.

Подчеркивая, что чрезвычайное положение – это разновидность административно-правового режима, тем не менее, различные авторы выделяют некоторые его особенности: степень жесткости юридического регулирования, наличие ограничений или льгот (С.С. Алексеев⁷⁸); законность условий и действий всех государственных институтов (И.С. Самощенко⁷⁹); установленный особый порядок действий правоохранительных органов (В.Д. Резвых, И.А. Скляр⁸⁰); необходимость ограничения прав и свобод граждан и изменения системы управления путем перераспределения компетенции (М.Д. Давитадзе⁸¹).

Важно заметить, что отечественный и зарубежный опыт, научные исследования едины в том, что для преодоления чрезвычайных ситуаций должен существовать некий особый правовой режим деятельности государственных органов, который бы позволял в кратчайшие сроки и максимально эффективно восстанавливать нарушенный общественный порядок и законность, предоставлял бы дополнительные права для этого государственным органам, даже вводя при этом ограничения прав и свобод граждан.

Для реализации чрезвычайного положения важное значение имеют правовой и организационный аспекты. При чрезвычайном положении требуется не просто иное нормативно-правовое воздействие, отличное от повседневного, но иное даже по сравнению с чрезвычайной ситуацией. Можно сказать, что в этом случае ситуация имеет более высокую степень «чрезвычайности». Содержание чрезвычайного положения реализуется по-

⁷⁷ Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1993. С. 279.

⁷⁸ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве.- М., 1989. С. 186.

⁷⁹ Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. - М., 1960. С. 12.

⁸⁰ Резвых В.Д., Скляр И.А. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования. - Горький, 1977. С. 5.

⁸¹ Давитадзе М.Д. Деятельность органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: Монография.- М.: ВНИИ МВД России, 1999. С. 68.

средством специального юридического инструментария, акцент в котором делается на специальные нормы. Эти нормы определяют правовой статус юридических и физических лиц, их дополнительные полномочия и обязанности, ограничения, вводимые на время действия чрезвычайного положения, неукоснительное исполнение нормативных предписаний и приказов.

Организационный аспект состоит в создании особых, временных правоприменительных структур (временных администраций, совместных оперативных штабов, оперативно-следственных групп, комендатур и т.п.), организации взаимодействия сил, участвующих в обеспечении чрезвычайного положения.

Вместе с тем, практический опыт показывает, что может сложиться обстановка, когда могут присутствовать некоторые основания для введения чрезвычайного положения, но вводить его, по различным причинам еще не целесообразно (обстановка на Северном Кавказе осенью 1999 г. – весной 2000 г.), а может быть и не нужно, т.е. требуется некий промежуточный режим.

Об этом говорит и зарубежный опыт. Так, институт чрезвычайного положения в Испании имеет свою специфику. Ст. 116 Основного закона предусматривает три вида чрезвычайного положения: состояние угрозы, осадное положение и чрезвычайное. Каждому из режимов присущи свои основания и обстоятельства введения. Они отличаются процедурой введения и сроками действия. Состояние угрозы является «самым мягким» режимом. Он вводится в случае нарушения нормального функционирования основных общественных служб или обеспечения предметами первой необходимости. Данный вид чрезвычайного положения вводится на 15 дней. Решение о введении имеет право принять Парламент и по его решению он может быть продлен.

Для России таким, на наш взгляд, более «мягким» режимом могло бы стать особое положение, вводимое непосредственно перед чрезвычай-

ным положением, основной целью которого было бы недопущение ухудшения оперативной обстановки⁸².

Другим близким по содержанию к чрезвычайному положению особым правовым режимом является военное положение. Это - особый правовой режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающий ограничения прав и свобод граждан и вводимый на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, а также возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации⁸³.

Военное положение может вводиться Президентом Российской Федерации (ст. 87 Конституции РФ и ст. 4 закона "Об обороне"), который обязан незамедлительно сообщить об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдать приказ Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий. Совет Федерации утверждает Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения (ст. 102 Конституции РФ).

Таким образом, военное положение и чрезвычайное положение представляют собой чрезвычайные ситуации более высокой степени общественной опасности, для ликвидации которых требуются особые правовые, организационные, тактические, финансовые и иные способы. Военное положение и чрезвычайное положение – это не только средства регулирования общественных отношений при наступлении чрезвычайных ситуаций. Данные правовые режимы обусловлены чрезвычайными ситуациями, которые фактически и являются основаниями введения военного положения и чрезвычайного положения.

⁸² Нами предложен проект Федерального закона, в котором предусмотрен такой режим. Целесообразность принятия подобного закона, его концепция, содержание анализируются в следующих главах.

Этот вывод представляется важным для нас в трех аспектах: во-первых, органы внутренних дел могут функционировать соответственно в трех режимах: повседневном; особом (чрезвычайная ситуация возникла); чрезвычайном (введен режим чрезвычайного положения или военного положения); во-вторых, в целях правового обеспечения исполнительных органов, в первую очередь органов внутренних дел, требуется принятие не только федеральных конституционных законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении», но и федерального закона, который бы урегулировал отношения, возникающие при чрезвычайных ситуациях; в-третьих, по мнению диссертанта, невозможно дать исчерпывающий (полный) перечень обстоятельств, могущих стать основаниями введения чрезвычайного положения. Как нам представляется, при определенных условиях, основаниями для введения чрезвычайного положения являются чрезвычайные ситуации социального, природного и техногенного характера.

Чрезвычайные обстоятельства, исходя из их характера, можно классифицировать по следующим группам:

социально-политические 0 (попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов);

чрезвычайные ситуации природного и/или техногенного характера (природные: стихийные бедствия, вызванные землетрясениями, наводнениями, бурями и т.п.; техногенные: промышленно-технологические, порожденные авариями, катастрофами, пожарами на промышленных, транспортных и иных хозяйственных объектах, жилых домах и т.д.);

⁸³ Об обороне: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

чрезвычайные происшествия криминального характера 0 (представляют собой реальную угрозу жизни, здоровью чести и достоинству людей, любым формам собственности, являющуюся следствием совершения тяжких преступлений, требующих проведения специальных мероприятий).

Кроме того чрезвычайные обстоятельства можно классифицировать по масштабам (вредного воздействия).

Необходимость такой классификации, по-нашему мнению, связывается прежде всего с различной степенью общественной опасности чрезвычайных обстоятельств, характером причиненного вреда. Соответственно, отличаются принимаемые меры и условия деятельности сил, участвующих в устранении негативных последствий.

Однако нормативно чрезвычайные обстоятельства не классифицированы. Они только разделяются по выше приведенным качественным признакам (9 задач). Поэтому условно, как представляется, допустимо воспользоваться классификацией чрезвычайных ситуаций⁸⁴.

В настоящее время нормативно чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций. Как можно заметить, чрезвычайные ситуации классифицируются как по качественным, так и по количественным признакам.

По масштабам они разделяются на: локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные. Причем по каждому виду ситуаций четко определены: количество пострадавших, количество человек, у которых нарушены условия жизнедеятельности, сумма материального ущерба, границы распространения последствий чрезвычайной ситуации.

⁸⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. № 1094.

Чрезвычайные ситуации любой природы в той или иной степени сопровождаются дестабилизацией общественной жизни, нарушением ее привычного ритма. Эти негативные факторы порождают социальное напряжение в обществе, причины которого можно представить в двух видах: вызванное исключительно социально-политическими причинами (попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей); вызванное стихийными бедствиями, техногенными, экологическими факторами. Причем как первые, так и вторые требуют принятия дополнительных мер для обеспечения порядка и безопасности, прибегая при этом к ограничению прав и свобод граждан, установлению более строгих санкций за нарушения установленного порядка.

Таким образом, необычная, неординарная обстановка, складывающаяся при чрезвычайных обстоятельствах, влияет на изменение характера общественных отношений, требует изменения форм и методов государственного управления в этих условиях, установления специального административно-правового режима - порядка регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования.

По способу и типу правового регулирования, подразумевая под способами дозволения, запреты и позитивные обязывания, а под типами порядок воздействия, его построение и направленность, правовые режимы можно классифицировать по четырем большим группам: отраслевые режимы; общедозволительного порядка; разрешительного профиля; правовые режимы, основанные на позитивных обязываниях. По соотношениям способов правового регулирования конкретных общественных отношений с учетом изменений в особых условиях характера последних правовые режимы можно классифицировать по двум большим группам: а) общие или первичные, б) вторичные.

Общие правовые режимы являются комплексами правовых средств, выражающие общие и исходные соотношения способов правового регулирования конкретного круга общественных отношений. Вторичные правовые режимы являются производными от первичных, специальными (особыми) правовыми режимами, носящими либо дополнительные права, либо дополнительные запреты или позитивные обязывания. В качестве примера общего режима может служить повседневный режим работы органов внутренних дел в обычных условиях. Режим же деятельности при осложнении оперативной обстановки, обусловленный промышленной аварией и катастрофой, вторичный режим (специальный, особый). Базовой основой для первичных режимов являются отраслевые режимы, которые занимают особое место в классификации правовых режимов. Правовой режим отрасли права представляет собой совокупность юридических средств регулирования - отраслевой юридический инструментарий, опосредованных отраслевым методом правового воздействия и базирующихся на принципах, специфичных для данной отрасли.

Административно-правовой режим, как и другие отраслевые правовые режимы, основывается на всех трех способах правового регулирования. Однако особенность этого правового режима заключается в преобладании запретов и позитивных обязываний. В особенности это проявляется при осуществлении специальных административно-правовых режимов.

Их можно отнести к запретительному типу правового регулирования, ввиду преобладания общих запретов разрешительным порядком.

Методом правового воздействия является управление, основанное на юридическом неравенстве сторон, соответственно, эти режимы характеризуются административно-правовыми отношениями, которые кроме общих признаков правоотношений имеют следующие особенности: обязанности и права сторон этих отношений связаны с исполнительно-распорядительной деятельностью государства, одной из сторон этих отношений всегда является субъект исполнительной власти, инициатором

этих отношений чаще всего является одна из сторон, нарушители этих отношений несут ответственность перед государством.

Административно-правовые режимы можно классифицировать по следующим видам: территорий (зона радиационного или химического заражения местности); отдельных объектов (химические предприятия, АЭС, предприятия, на которых обращаются взрывчатые или легковоспламеняющиеся вещества); документов (паспортный режим); функционирования (режим функционирования Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

Административно-правовые режимы различаются на постоянные и временные. Постоянные режимы не ограничиваются во времени. К ним можно отнести режимы территорий полосы отвода железных дорог, режимы промышленных объектов с повышенной общественной опасностью. Соответственно, временные режимы действуют на ликвидации чрезвычайных обстоятельств.

По масштабам административно-правовые режимы подразделяются на: федеральный (на территории всей страны), территориальный (субъекты федерации). Региональный включает несколько субъектов федерации или некоторые части их территорий).

Особое место среди административно-правовых режимов занимают специальные режимы, вводимые при чрезвычайных обстоятельствах. Поэтому их можно квалифицировать как чрезвычайные режимы. По своей природе они административно-правовые, так как их реализация осуществляется с помощью административно-правовых форм и методов, властного воздействия органов исполнительной власти.

Эти режимы характеризуются следующими особенностями: увеличение общих запретов в источниках права, регулирующих общественные отношения; увеличение властных полномочий органов представительной и исполнительной власти; усиление жесткости регулирования общественных отношений, складывающихся во всех сферах общественной жизни.

ни (социально-бытовые условия проживания населения, производственно-трудовые отношения, общественно-политические отношения); усиление санкций за нарушения установленного режима.

Устанавливаемый административно-правовой режим обусловлен несколькими факторами: степенью вероятности возникновения чрезвычайной ситуации; масштабом чрезвычайной ситуации; степенью опасности вредных для населения, окружающей природы и хозяйственных объектов факторов чрезвычайной ситуации; характером вероятных или уже имеющих место дестабилизирующих общественную жизнь факторов; скоростью и временем протекания вредных эксцессов; количеством сил и средств, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Чрезвычайные административно-правовые режимы в зависимости от характера и объема сформулированных факторов можно разделить на два вида: особый административно-правовой режим и административно-правовой режим чрезвычайного положения.

Первый отличается от второго прежде всего статусом субъекта государственной власти, устанавливающего режим. Так, если особый правовой режим уполномочено устанавливать Правительство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы центральной исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, руководитель предприятия, то режим чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или ее части может вводиться только Президентом Российской Федерации с немедленным уведомлением об этом палат Федерального собрания. Чрезвычайное положение вводилось в отдельных местностях Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств социально-политического характера.

Введение особого чрезвычайного режима, как правило, обусловлено необходимостью принятия мер по обеспечению защиты населения от вредных факторов чрезвычайных обстоятельств, по обеспечению общественно-

го порядка и безопасности, по обеспечению деятельности предприятий в этот период, по организации работ, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций и т.д.

В этих условиях требуется расширение административно-властных полномочий органов государственного управления. Так, Правительство Российской Федерации в этих условиях принимает меры по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, осуществляя при этом меры по защите интересов государства, охране общественного порядка, по обеспечению и защите прав и свобод граждан. Местная администрация в этих условиях принимает меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий. Эти меры могут быть как административно-правовые, так и специально - организационные. Административно-правовые могут включать: установление особого режима въезда и выезда граждан, ограничение движения транспортных средств, запрещение эксплуатации отдельных промышленных объектов, запрещение доступа в опасную зону и т.д.

Специально-организационные меры могут включать: оперативные меры по организации работ, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций (противопожарные, инженерно-технические мероприятия, меры по оказанию помощи пострадавшим, по восстановлению разрушенных или поврежденных объектов и т.д.). Могут быть созданы временные структуры - комиссии по ликвидации чрезвычайных ситуаций (в тех районах, городах и поселках, предприятиях, где такие комиссии не действуют постоянно).

Говоря об административно-правовом режиме чрезвычайного положения, необходимо отметить, что он является наиболее жестким из чрезвычайных режимов, ввиду возможных ограничений прав и свобод граждан, регламентации деятельности предприятий, общественных организаций, жизни населения.

Правовой базой, регулирования общественных отношений в условиях этого режима являются нормы как Конституции РФ (ст.ст. 56, 88), так и Закон РСФСР "О чрезвычайном положении" и других нормативных актов (Закон РСФСР "О милиции" п.13 ст.10, Закон Российской Федерации "О безопасности" и др.).

Объявление чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или ее части является исключительной прерогативой Президента Российской Федерации. Основаниями для возникновения режима чрезвычайного положения служит, с одной стороны, возникновение чрезвычайной ситуации, с другой - юридическое оформление данного правового режима - Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения. По своему содержанию Указ о введении чрезвычайного положения обладает всеми признаками правового акта управления:

принят при осуществлении административной власти, он является подзаконным актом, носит официальный характер, т.к. издается от имени определенной структурной единицы государственного аппарата и выражает волю государства, влечет служебные последствия, является односторонним властным волеизъявлением, принимается и оформляется в порядке установленным административно-правовыми нормами. Основания для введения чрезвычайного положения подразделяются на два вида: социального характера (попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, международные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов) (п.а. ст.4 Закона РФ "О чрезвычайном положении"); чрезвычайные ситуации природного, техногенного, экологического характера, ставящие под угрозу жизнь и здоровье население и требующие ведение аварийно-спасательных и восстановительных работ (п.б ст.4 Закона).

Чрезвычайное положение вводится в целях нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан, оказания им необходимой помощи. Условиями введения чрезвычайного положения являются обстоятельства социально-политического, природного, экологического, технического, биологического характера, которые представляют реальную угрозу безопасности граждан, конституционному строю государства, устранение которых без принятия чрезвычайных мер не возможно. Акт о введении чрезвычайного положения порождает юридические последствия, которые не ограничиваются только сферой государственного управления. С одной стороны, он устанавливает или изменяет правила поведения и нормы права (ст. 22, 23, 24 Закона), являясь нормативным актом; налагает определенные обязанности на определенных субъектов или представляет им определенные права (ст. 15, 16, 17, 18 Закона).

С другой стороны - он служит юридическим фактом, с которым связано возникновение, изменение или прекращение правоотношений, как административно-правовых (п.а ст.24), так и хозяйственных (п.г ст. 24), трудовых правоотношений (п. д. ст. 24), гражданско-правовых (п,а, е, ст. 24), уголовно-правовых (ст. 36).

Характерными особенностями режима чрезвычайного положения являются возникновение новых органов и должностных лиц, осуществляющих управление в рассматриваемых условиях. Закон РСФСР "О чрезвычайном положении" от 17 мая 1991 года предусматривает возможность прямого президентского правления в условиях этого режима на части территории Российской Федерации (ст.16), могут быть образованы специальные временные органы для координации работ по ликвидации аварий и катастроф, уполномоченные полностью или частично осуществлять распорядительные и исполнительные функции органов представительной и исполнительной власти территорий, где введено чрезвычайное положение (ст. 17); в исключительных случаях при обстоятельствах социально-

политического характера министру внутренних дел Российской Федерации и директору ФСБ России может быть поручено создать совместный оперативный штаб и назначить коменданта территории (ст.18).

В стадии подготовки Указа о введении чрезвычайного положения законом предусмотрены две важные особенности: его согласование и издание. В соответствии с Конституцией Российской Федерации процедура введения чрезвычайного положения предусматривает незамедлительное сообщение об этом палатам Федерального собрания, утверждает Указ Совет Федерации. В случае чрезвычайных обстоятельств, например, техногенного характера, чрезвычайное положение может быть введено только с согласия органов государственной власти пострадавшей территории (ст. 8 Закона). В исключительных случаях согласование Указа не обязательно. Это допустимо, когда население пострадавшего района нуждается в неотложных мерах по спасению. Эту процедуру принятия нормативного акта и введения чрезвычайного положения можно назвать специальной, когда Указ приобретает силу с момента его подписания. Общая же процедура предусматривает кроме согласования особенность издания.

Она заключается в том что Указ о введении чрезвычайного положения доводится до сведения населения не менее чем за 6 часов до вступления его в силу.

К процедуре введения чрезвычайного положения можно также отнести требование о принятии мер к оповещению в трехдневный срок генерального секретаря ООН об ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступления от обязательств, вытекающих из международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 41). Содержание акта о введении чрезвычайного положения регламентировано в Законе закрытым перечнем сведений, а именно: обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения - обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; перечень и пределы чрезвычайных мер, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод

граждан; государственные органы, ответственные за осуществление чрезвычайного положения и точные границы чрезвычайных полномочий; границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение; время вступления в силу Указа, а также точные сроки на которые вводится чрезвычайное положение. Таким образом, режим чрезвычайного положения ограничен территориальными границами и временными. На всей территории Российской Федерации срок его действия не должен превышать 30 дней, а на части территории - 50. Однако при необходимости могут изменяться как перечень и пределы чрезвычайных мер, так и границы чрезвычайного положения.

По истечении срока действия чрезвычайного положения оно может быть продлено. Режим чрезвычайного положения может быть прекращен по нескольким причинам.

1. Он может быть не утвержден Советом Федерации Российской Федерации, в этом случае Указ Президента Российской Федерации утрачивает силу, о чем население соответствующей территории оповещается через средства массовой информации.

2. Он может быть отменен Президентом РФ до истечения установленного срока.

3. Прекращение режима чрезвычайного положения в связи с истечением срока его установления.

Видоизмененные общественные отношения в период действия чрезвычайного положения с его отменой возвращается в нормальное повседневное русло. В связи с этим отмена чрезвычайного положения влечет определенные юридические последствия:

правовые акты, принятые для обеспечения этого режима, утрачивают силу. Это и указы Президента Российской Федерации, и решения временных администраций, других органов исполнительной власти, включая чрезвычайные комиссии и комитеты;

многие правоотношения, возникшие при обеспечении чрезвычайного положения прекращаются: прекращается производство по делам о нарушении режима чрезвычайного положения; лица, подвергшиеся административному аресту за нарушения этого режима немедленно освобождаются;

отменяются многие ограничения прав и свобод граждан, введенные режимом чрезвычайного положения;

отдельные правоотношения, возникшие в период чрезвычайного положения, продолжают и после его отмены. Так, государственными органами могут устанавливаться специальные административно-правовые режимы, при которых могут сохраняться отдельные ограничения, введенные при режиме чрезвычайного положения. Продолжаются также правоотношения по возмещению вреда пострадавшим гражданам и организациям;

могут возникнуть новые правоотношения. Примером этого может служить Постановление Правительства Российской Федерации "О режиме территорий, подвергшихся радиационному загрязнению, вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";

ликвидируются органы государственного управления, структуры, обеспечивавшие действие чрезвычайного положения;

могут быть образованы органы государственного управления в послекризисный период, после отмены чрезвычайного положения. Например, государственный Комитет РФ по социальной защите граждан и территорий, пострадавших от Чернобыльской и других радиационных катастроф.

В системе безопасности Российской Федерации органы внутренних дел, как сила обеспечения безопасности, занимают одно из ведущих мест. Силы обеспечения безопасности Российской Федерации включают в себя:

- 1) Вооруженные Силы;

- 2) Федеральные органы безопасности;
- 3) Органы внутренних дел;
- 4) внешней разведки;
- 5) обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц;
- 6) налоговой службы;
- 7) службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 8) формирования гражданской обороны;
- 9) пограничные войска;
- 10) внутренние войска;
- 11) органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве;
- 12) службы обеспечения безопасности средств связи и информации;
- 13) таможни;
- 14) природоохранные органы;
- 15) органы охраны здоровья населения;
- 16) другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства.

Службы Министерства безопасности РФ, Министерства внутренних дел РФ, иных органов исполнительной власти, использующие в своей деятельности специальные силы и средства, действуют только в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством (Закон РФ "О безопасности" от 5 марта 1992 г., ст.12.).

В соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1995 г., на основе и во исполнении Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21 декабря 1994 г. № 68 - ФЗ, определяющим принципы построения, состав

сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также основные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) (ст. 1), - силы и средства органов внутренних дел входят в состав сил и средств РСЧС на всех уровнях управления.

В соответствии с указанным Положением силы и средства органов внутренних дел применяются при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 15).

В рамках Российской единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Министерство внутренних дел РФ осуществляет следующие функции:

- 1) организацию предупреждения пожаров;
- 2) обеспечение общественного порядка и охраны материальных и культурных ценностей при чрезвычайных ситуациях;
- 3) организацию тушения пожаров и проведение связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ;
- 4) руководство функционированием и развитием Государственной противопожарной службы;
- 5) руководство созданием и деятельностью функциональных подсистем РСЧС:
 - противопожарные и аварийно-спасательные работы;
 - охрана общественного порядка⁸⁵.

Кроме того, в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 18.07.96 г., МВД РФ осуществляет следующие функции:

⁸⁵ Приложение к Постановлению Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1113 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

- участвует наряду с другими компетентными органами в обеспечении, в соответствии с законами, правового режима чрезвычайного положения или военного положения в случаях их введения на территории РФ или в отдельных ее местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

- руководит Государственной противопожарной службой, организует тушение пожаров и проведение связанных с этим первоочередных аварийно-спасательных работ, привлекает ОВД и внутренние войска для выполнения задач за пределами обслуживаемых территорий при ликвидации последствий крупных аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, массовых беспорядков и иных чрезвычайных ситуаций, а также при проведении межрегиональных и иных крупномасштабных операций и мероприятий, осуществляет в этих случаях оперативное управление силами и средствами ОВД и внутренних войск;

- участвует совместно с органами, предприятиями и учреждениями Министерства здравоохранения и медицинской промышленности РФ в проведении мероприятий по комплексному медицинскому обслуживанию граждан, пострадавших от воздействия радиации, а также в проведении реабилитации территорий, подвергшихся радиационному заражению в результате чрезвычайных обстоятельств;

- обеспечивает выполнение комплекса мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий ГО в системе министерства, повышению устойчивости работы ОВД и внутренних войск в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных обстоятельств в мирное время.

С этой целью, в процессе реформирования системы МВД России в МВД РФ, МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ создаются специальные подразделения, на которые возлагаются вопросы анализа факторов, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций и их прогнозирование, обеспечения управления силами и средствами ОВД и внутренних войск в

особых условиях, подготовки и использования специальных организационных форм, новых тактических приемов и методов управления.

В МВД РФ функционирует Управление по чрезвычайным ситуациям (УЧС), а приказом № 180 от 08.04.96 г. предусмотрено создание в составе МВД, УВД подразделений по оперативному планированию и чрезвычайным ситуациям.

В соответствии с Приказом МВД России № 180дсп от 08.04.96 г. "О мерах по совершенствованию организации работы министров внутренних дел, главных управлений (управлений) внутренних дел субъектов РФ УВД на транспорте и режимных объектах" МВД, УВД являются органами управления, обеспечивающими решение задач, возложенных на систему органов внутренних дел, осуществляющими руководство горрайлиноорганами, подведомственными предприятиями, учреждениями и организациями ОВД, а также непосредственно реализующими функции по защите конституционных прав, свобод и интересов граждан, охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбе с преступностью.

Приказ определил приоритетные направления их работы, установил задачи, функции, права и обязанности руководителей, утвердил типовые положения об МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, УВД города с районным или иным административно-территориальным делением, УВД на транспорте МВД РФ, УВД (ОВД) на режимных объектах и их штабах.

Приказ предусмотрел создание в МВД, УВД подразделений по оперативному планированию и чрезвычайным ситуациям.

Приказ возложил на министров, начальников ГУВД, УВД, как старших оперативных начальников:

- осуществление целенаправленных мероприятий по повышению и поддержанию постоянной служебно-боевой готовности личного состава к действиям в чрезвычайных обстоятельствах;

- организацию разработки оперативных планов МВД, ГУВД, УВД;

- координация этой работы в УВД на транспорте и режимных объектах, УЛИТУ, РУОП, ОУМТ и ВС, образовательных учреждениях МВД России, округах, соединениях, воинских частях внутренних войск МВД России, дислоцированных на обслуживаемой территории, в горрайлиноорганах, ИТУ и пожарных частях;

- обеспечение реализации планов;

- проведение учений и тренировок, направленных на отработку совместных действий сил и средств, привлекаемых при чрезвычайных обстоятельствах (ЧО) и ситуациях (ЧС).

А при возникновении чрезвычайных обстоятельств (ЧО), связанных с массовыми беспорядками в населенных пунктах, местах содержания под стражей, преступлениями, совершаемыми вооруженными или особо опасными преступниками, бандитскими формированиями, захватом важных объектов или заложников, или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (ЧС) на министров, начальников ГУВД, УВД возлагается:

- объявление сбора и проведения в установленном порядке в готовности № 2 и № 1 личного состава, резерва (сводного отряда) МВД, ГУВД, УВД, УВД на транспорте и режимных объектах, РУОП, ОУМТ и ВС, соединений и воинских частей внутренних войск, образовательных учреждений МВД России, с последующим немедленным докладом Министру внутренних дел Российской Федерации, а также личного состава и резервов (сводных отрядов) горрайлиноорганов;

- создание и руководство органом оперативного управления (оперативным штабом) по стабилизации обстановки, с включением в него руководящего состава дислоцированных на обслуживаемой территории органов, организаций внутренних дел и командиров соответствующих частей внутренних войск;

- руководство всеми задействованными для проведения мероприятий силами и средствами;

- создание временных подразделений ОВД для решения специальных задач (за счет имеющейся штатной численности);

- поддержание тесного взаимодействия с представителями органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, руководителями предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений в целях использования их возможностей в ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (ЧО).

В числе основных функций МВД, ГУВД, УВД при ЧО и ЧС:

- осуществление при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях (ЧС) неотложных мер по спасению людей, оказанию им первой медицинской помощи, охране имущества, оставшегося без присмотра, а также обеспечение общественного порядка в местах эвакуации населения;

- участие в установленном законом порядке в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае его введения на территории республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

- осуществление комплекса мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий ГО, повышению устойчивости работы ОВД в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время.

Положение о МВД РФ, а также приказ № 180 от 08.04.96 г. и утвержденные им документы (типовое положение о МВД, ГУВД, УВД; положение о штабном подразделении МВД, УВД и др.) закрепили основные организационные основы, систему управления, задачи и функции ОВД, в том числе и по предупреждению и противодействию чрезвычайным обстоятельствам (ЧО) и ситуациям (ЧС).

На МВД, УВД и, прежде всего, на их оперативные подразделения возлагается следующие функции, направленные на обеспечение работы в ЧС:

- накопление, систематизация и анализ поступающей с мест и из других органов исполнительной власти информации о факторах и условиях, способствующих возникновению ЧС, в том числе вызванных этническими, межнациональными конфликтами, природными, техногенными бедствиями (землетрясения, наводнения, оползни, ураганы, эпидемии, эпизоотии, химическое (токсичное) заражение окружающей среды и др.), а также осложнениями криминального характера;

- оценка создавшейся ситуации и совместная с заинтересованными подразделениями МВД, УВД проработка и доклад министру, начальнику УВД вариантов действий в условиях ЧС, предложений о необходимости привлечения дополнительных сил и средств;

- организация деятельности горрайлинорганов в условиях возникновения и ликвидации последствий ЧС, обеспечение оперативного управления силами и средствами горрайлинорганов, их взаимодействием с внутренними войсками, другими правоохранительными и иными органами исполнительной власти и общественными формированиями;

- обеспечение разработки типовых оперативных планов и методических документов по организации сил и средств горрайлинорганов в чрезвычайных ситуациях, ведение картографической работы.

В соответствии с приказом МВД России № 420 от 14.09.93 г. "О мерах по совершенствованию организации работы городских районных органов внутренних дел и линейных ОВД на транспорте" начальник горрайоргана внутренних дел является старшим оперативным начальником для всех дислоцированных на обслуживаемой территории подразделений, учреждений и организаций органов внутренних дел РФ, за исключением подразделений, учреждений и организаций, непосредственно подчиненных МВД России.

Он при проведении массовых мероприятий, возникновении стихийных бедствий и иных чрезвычайных событий и обстоятельств привлекает в установленном порядке для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности личный состав дислоцированных на обслуживаемой территории подразделений, учреждений и организаций органов внутренних дел. В этих целях:

- формирует объединенный орган оперативного управления;
- организует сбор и оценку информации об оперативной обстановке, прогнозирование развития ситуации, выработку мер по ликвидации последствий чрезвычайных событий и обстоятельств;
- принимает решение об использовании всех подчиненных и приданных сил и средств, осуществляет непосредственное управление ими;
- руководит силами охраны правопорядка при проведении специальных операций по предупреждению, пресечению и ликвидации последствий чрезвычайных событий и обстоятельств;
- поддерживает тесное взаимодействие с представителями соответствующих органов государственной власти и управления, руководителями предприятий, организаций, учреждений и общественных формирований в интересах всестороннего использования их возможностей в ликвидации последствий чрезвычайных событий и обстоятельств и создании благоприятных условий для деятельности привлекаемых сил охраны правопорядка.

Основные задачи и функции горрайорганов внутренних дел перечислены в разделе 2 и 3 Типового положения об управлении (отделе) внутренних дел города (района, района в городе).

Среди основных задач:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

- раскрытие и расследование преступлений, организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;

- оказание в пределах компетенции органов внутренних дел помощи гражданам, должностным лицам, организациям, предприятиям, учреждениям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

Среди функций:

- принимает и регистрирует заявления, сообщения и иную поступающую информацию о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности; своевременно принимает по ним меры, предусмотренные законодательством;

- обеспечивает правопорядок на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и других общественных местах, в том числе при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организации спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий на территории района, города;

- предотвращает и пресекает преступления и административные правонарушения; выявляет обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимает меры к устранению данных обстоятельств;

- осуществляет оперативно-розыскную деятельность в целях предупреждения и раскрытия преступлений, а также организует на обслуживаемой территории борьбу с незаконным оборотом наркотиков;

- осуществляет дознание и предварительное следствие, а также протокольную форму досудебной подготовки материалов по делам о преступлениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;

- разыскивает лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;

- осуществляет по подведомственности и территориальности производство по делам об административных правонарушениях;

- принимает предусмотренные законом меры по охране потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, а также членов их семей и близких, если здоровье, жизнь или имущество данных лиц находятся в опасности;

- принимает при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей, материальных ценностей, оказанию первой медицинской помощи пострадавшим, а также по охране места происшествия, имущества, оставшегося без присмотра;

- участвует в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных местностях; организует и осуществляет комплекс мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны;

- взаимодействует с подразделениями государственной противопожарной службы МВД, ГУВД, УВД при ликвидации последствий пожаров, аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с пожарами.

В соответствии с Законом РСФСР "О милиции", закрепляющим основные вопросы организации и функционирования значительной части системы органов и подразделений МВД Российской Федерации (место, роль, задачи, принципы деятельности, права, обязанности, систему мили-

ции и ее подчиненность, применение милицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, гарантии правовой и социальной защиты сотрудников милиции, финансирование, материальное и техническое обеспечение милиции, гарантии законности и обеспечения прав граждан в деятельности милиции).

Милиция в России подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию) (ст. 7). В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения задач предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия, а также организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством (ст. 8).

В состав милиции общественной безопасности (местной милиции) входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, ГАИ, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед задачами для решения задач обеспечения личной безопасности граждан, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям (ст. 9).

Милиция в соответствии с постановленными перед ней задачами, наряду с перечисленными в п.п. 1-24 ст. 10 обязанностями, должна "принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и

других чрезвычайных события неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра, участвовать в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории России или в отдельных местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий".

Милиции для выполнения возложенных на нее обязанностей Законом о милиции представлены достаточно широкие права (см. ст. 11 п.п. 1-32) и, в частности:

п. 12 - задерживать военнослужащих, подозреваемых в совершении преступления...;

п. 16 - осуществлять в соответствии с законодательством оперативно-розыскные меры;

п. 18 - входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках;

п. 20 - производить по решению начальника органа милиции или его заместителя оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий или эпизоотий, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под

стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств. При этом милицией принимаются меры к обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования народного хозяйства в данной местности;

п. 21 - производить в соответствии с законодательством досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости и личный досмотр пассажиров;

п. 22 - временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их остаться там или покинуть эти участки и объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан, проведения следственных и розыскных действий;

п. 28 - использовать транспортные средства предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений или граждан, кроме принадлежащих дипломатическим, консульским и иным представительствам иностранных государств, международным организациям и транспортных средств специального назначения для проезда к месту стихийного бедствия, доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, преследования лиц, совершивших преступления и доставления их в милицию, а также для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств и проезда к месту происшествия или сбора личного состава милиции по тревоге в случаях, не терпящих отлагательства, с отстранением при необходимости водителей от управления этими средствами;

п. 29 - пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащими предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам.

В соответствии с Федеральным законом "О пожарной безопасности"⁸⁶, определяющем общие правовые, экологические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, рассматривающем обеспечение пожарной безопасности как одну из важнейших функций государства.

Пожарная охрана подразделяется на следующие виды: Государственная противопожарная служба; ведомственная пожарная охрана; добровольная пожарная охрана; объединения пожарной охраны (ст. 4).

В Законе четко определено, что "к действиям по предупреждению, ликвидации социально-политических, межнациональных конфликтов и массовых беспорядков пожарная охрана не привлекается" (ст. 4).

Подразделениями Государственной противопожарной службы являются:

- территориальные подразделения, созданные в целях организации предупреждения пожаров и их тушения в населенных пунктах;

- объектовые подразделения, созданные в целях организации предупреждения пожаров и их тушения на предприятиях;

Пожарная охрана - это совокупность созданных в установленном порядке органов управления, сил и средств, в том числе противопожарных формирований, предназначенных для организации предупреждения пожаров и их тушения, проведения связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ.

Первоочередные аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, - это боевые действия пожарной охраны по спасению людей, имущества, оказанию первой доврачебной помощи пострадавшим при пожарах.

- специализированные подразделения, созданные в целях тушения крупных пожаров.

⁸⁶ Пожарная безопасность - это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров.

Специальные подразделения Государственной противопожарной службы и их органы управления подчинены непосредственно федеральному органу управления ГПС и предназначены для организации предупреждения пожаров и их тушения в закрытых административно-территориальных образованиях, а также на особо важных и на режимных предприятиях, перечень которых устанавливается Правительством РФ по предложению правительственной комиссии Российской Федерации по пожарной безопасности (ст. 5).

Личный состав Государственной противопожарной службы включает в себя состоящих на соответствующих штатных должностях:

- лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел (сотрудники);
 - военнослужащие;
 - лиц, не имеющих специальных или воинских званий (работники)
- (ст. 7).

В своей деятельности личный состав ГПС не может быть ограничен решениями политических партий, массовых общественных движений и иных общественных объединений, преследующих политические цели (ст. 7).

Нормативные акты, обеспечивающие (регулирующие) деятельность государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД России, в особых условиях, весьма различные по своей юридической природе, времени и сферам действия, адресатам и субъектам, их применяющим, характеру, содержанию, направленности и степени регулятивного воздействия на решение возникающих задач, - образуют свою систему, которая может быть представлена следующим образом:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Конституционные и федеральные законы.
3. Указы Президента.
4. Постановления Правительства.

5. Акты министерства внутренних дел, других министерств, ведомств, госкомитетов (приказы, наставления, инструкции, уставы, директивы и др.).

6. Законы и подзаконные акты местных органов власти и управления (Конституции республик в составе Российской Федерации, постановления и т.д.).

7. Решения специализированных органов по чрезвычайным обстоятельствам и чрезвычайным ситуациям (комиссий по ЧС, ведомственных и межведомственных органов оперативного управления и др.).

В рамках этой системы необходимо рассматривать и международные правовые акты, ратифицированные Россией, а также межгосударственные акты суверенных независимых государств бывшего СССР, ратифицированные Россией, оказывающие существенное влияние на Российский нормотворческий процесс.

Принятие, ратификация Россией международных, межгосударственных документов возлагает обязанность следовать их основным положениям, выполнять соответствующие договоренности и обязательства. Положения этих документов, как правило, воспроизводятся и реализуются в законах и подзаконных актах Российской Федерации, которые обязательны для исполнения государственными органами, должностными лицами и гражданами.

Первой среди законов, образующих систему законодательных актов, регламентирующих деятельность государственных органов и должностных лиц в особых условиях, является Конституция Российской Федерации (1993 г.).

Сотрудники, руководители органов внутренних дел должны хорошо знать, что:

Во-первых, она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ст. 15), в том числе и в особых условиях. Верховенство Конституции как Основного

Закона проявляется в том, что все законы издаются на основе и в соответствии с ней. Точное и строгое соблюдение Конституции - наивысшая норма поведения для всех граждан и организаций. В этой же статье 15 Конституции закреплено важнейшее положение о том, что "общепризнанные" принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

Во-вторых, в Российской Федерации являются приоритетными, признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (ст. 17) и в частности, гражданские права и свободы (ст. 20 - 31), политические права и свободы (ст. 32 - 33), экономические права и свободы (ст. 34 - 37), социальные права и свободы (ст. 38 - 44), - которые гарантированы (ст. 45 - 54).

При использовании человеком своих прав недопустимы факты посягательств на государственный строй, оборону страны и безопасность государства.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

В-третьих, в ст. 56 Конституции закреплены важные положения о том, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 45-54 Конституции Российской Федерации.

Необходимо знать, что чрезвычайное положение - мера временная, оно вводится, если есть реальная угроза насильственного изменения конституционного строя, разрушительного, преступного разгула людской стихии (массовые беспорядки и т.д.), а также при стихийных бедствиях, катастрофах, эпидемиях, т.е. в ситуациях, устранение которых невозможно без введения чрезвычайных мер.

Но и в этих особых условиях никто не может подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому обращению, не может быть ограничена свобода совести, ущемлено право на жилище и др.

В-четвертых, только в компетенции Российской Федерации находятся вопросы: принятия и изменения Конституции, федерального устройства, регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, вопросы войны и мира, обороны и безопасности, защиты государственной границы и т.д. (ст. 71).

В-пятых, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы: обеспечения соответствия законов и других нормативных актов республик, краев, областей Конституции РФ и федеральным законам, охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий (ст. 72).

В-шестых, только в компетенции Президента находятся вопросы:

формирования Совета Безопасности и руководство им, утверждение военной доктрины⁸⁷ (ст. 83), введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 87), введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст.88).

В-седьмых, к ведению Совета Федерации относятся вопросы: утверждения Указа Президента о введении военного положения (ст. 102), утверждения Указа Президента о введении чрезвычайного положения (ст. 102).

В-восьмых, в Конституции дан исчерпывающий перечень вопросов, по которым принимаются конституционные законы (ст. 108) и, в частности, законы об условиях и введении чрезвычайного положения и режиме военного положения (ст. 56, 87, 88).

В-девятых, Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (ст. 109).

В-десятых, на Правительство Российской Федерации возложены меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Руководители, сотрудники органов внутренних дел обязаны руководствоваться этими конституционными установлениями.

⁸⁷ Военная доктрина определяет военно-политическую деятельность государства как совокупность официальных взглядов по военным вопросам, в том числе по вопросам предотвращения войн, военных конфликтов, защиты жизненно важных интересов нашего государства. Основные положения военной доктрины гарантируют неукоснительное соблюдение Россией Устава ООН, международных норм, принципов и имеют оборонительную направленность.

Второй группой законов, образующих систему законодательных актов, регламентирующих деятельность государственных органов и должностных лиц в особых условиях являются конституционные и федеральные законы.

Применительно к деятельности органов внутренних дел в особых условиях в соответствии с Конституцией должны быть разработаны и приняты два конституционных закона:

- Закон о чрезвычайном положении;
- Закон о военном положении.

На сегодня Закон о чрезвычайном положении действует с 1991 года. Жизнь показала его действенность. Вместе с тем, требуется его существенная коррекция. Проект нового конституционного закона о чрезвычайном положении находится в Государственной Думе. Конституционный федеральный Закон о военном положении находится в стадии разработки. Он скорее всего будет принят после разработки и принятия военной доктрины, которая также находится в стадии разработки.

Блок федеральных законов, регламентирующих деятельность государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД России в особых условиях довольно значителен. В него входят три десятка федеральных законов.

Руководители органов внутренних дел обязаны знать, что в них, как правило, закреплены основополагающие вопросы организации и функционирования государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД России, в особых условиях.

Так, например, Закон РФ "О безопасности" от 5 марта 1992 г. № 2646-1 закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, силы и средства, понятие безопасности, угрозу безопасности, субъекты и

объекты безопасности, формулирует принципы обеспечения безопасности⁸⁸.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью (ст. 4).

При обеспечении безопасности не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом⁸⁹. Должностные лица, превышающие свои полномочия в процессе деятельности по обеспечению безопасности, несут ответственность в соответствии с законодательством (ст. 7).

Основными функциями системы безопасности являются:

К основным объектам безопасности относятся: личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность (ст.1).

Угроза безопасности - совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства (ст.3).

⁸⁸ Безопасность определена как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

⁸⁹ См. Конституцию РФ 1993 г. ст.ст.55,20,21,23 (ч.4), 24,28,34 (ч.1), 40 (ч.1), 45-54.

Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

- выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации;

- создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;

- управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;

- осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации;

- участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией (ст. 9).

Совет Безопасности РФ формируется на основании Конституции, Закона "О Президенте РФ" и настоящего Закона "О безопасности".

В состав Совета Безопасности РФ входят: председатель, секретарь, постоянные члены и члены Совета Безопасности, причем в число членов Совета Безопасности может входить руководитель МВД РФ.

Законом РСФСР "О Президенте РФ" от 24 апреля 1991 г. установлен пост Президента как высшего должностного лица и главу исполнительной власти в РСФСР с широкими полномочиями (ст. ст. 1, 5, 8). Президент РСФСР: назначает Председателя Совета Министров РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР, назначает и освобождает от должности министров, руководителей комитетов и ведомств РСФСР по представлению

Председателя Совета Министров РСФСР, возглавляет Совет Безопасности РСФСР, принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности РСФСР, объявляет в соответствии с законом РСФСР чрезвычайное положение, Указы Президента РСФСР обязательны к исполнению на всей территории РСФСР, если они не противоречат Конституции и законам РСФСР.

Закон РСФСР "О Конституционном суде РСФСР", принятый Верховным Советом РСФСР 6 мая 1991 г. служит укреплению конституционного строя Российской Федерации, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении. Конституционный Суд РСФСР является высшим судебным органом защиты конституционного строя РСФСР, осуществляющим судебную власть в форме конституционного производства. Конституционный Суд РСФСР осуществляет судебную власть путем рассмотрения в заседаниях дел о конституционности международных договоров и нормативных актов, рассмотрения в заседаниях дел о конституционности правоприменительной практики, дачи своих заключений.

Конституционный Суд РСФСР не рассматривает политические вопросы (ст. 1).

Всей своей деятельностью Конституционный Суд способствует утверждению законности, укреплению правопорядка, воспитанию в гражданах уважения к Основному Закону - Конституции РФ.

В целях охраны суверенитета народов РСФСР, защиты конституционного строя РСФСР, основных прав и свобод человека, признанных Конституцией прав и законных интересов граждан и юридических лиц, поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции на всей территории Российской Федерации, Конституционный Суд РСФСР обеспечивает соответствие Основному Закону РСФСР международных договоров РСФСР, законодательства РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, а также практики применения законодательства РСФСР.

Третьей группой нормативных актов, регламентирующих деятельность органов и подразделений МВД России составляют Указы Президента.

Указы Президента РФ издаются по важнейшим вопросам организации и функционирования государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД России, в особых условиях, и, как правило, тогда, когда имеется брешь в законодательстве, а время, обстановка не терпят промедления.

К таким Указам можно отнести:

"О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" от 25 мая 1992 г.;

"О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и других проявлений организованной преступности" от 14 июня 1994 г.;

"О мерах по усилению борьбы с терроризмом" от 7 марта 1996 г. ;

"О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в РФ" от 23 марта 1995 г.;

"Основные положения военной доктрины Российской Федерации" от 2 ноября 1993 г.;

"О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства".

Четвертой группой законодательных и других нормативных актов, регламентирующих организацию и функционирование государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД России, в особых условиях являются Постановления Правительства РФ.

Указанные документы Правительства РФ будут проанализированы последующих разделах настоящей лекции и, в частности, при рассмотрении проблемы правового обеспечения деятельности органов и подразделений МВД России при чрезвычайных ситуациях природного, техногенного, экологического характера, а также при рассмотрении вопросов при-

менения огнестрельного оружия, специальных средств, боевой техники сотрудниками органов внутренних дел и внутренних войск в особых условиях и др.

Пятой группой нормативных актов, образующих систему законодательных и подзаконных актов, регламентирующих организацию и функционирование государственных органов, в том числе органов и подразделений МВД России, в особых условиях являются межведомственные и ведомственные нормативные акты.

Это наиболее многочисленная группа нормативных актов, в которых непосредственно регламентируется вся деятельность органов и подразделений МВД России, их должностных лиц, при чрезвычайных обстоятельствах криминального характера, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, при введении режима чрезвычайного положения, при объявлении военного положения, ведении гражданской и территориальной обороны в военное время.

Шестую группу нормативных актов, регламентирующих деятельность местных органов власти и управления, в том числе органов внутренних дел, в особых условиях. составляют законы и подзаконные акты местных органов власти и управления (Конституции республик, входящих в состав РФ, Уставы, постановления, решения, приказы, инструкции и т.д.).

Седьмую группу нормативных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, должностных лиц в особых условиях являются решения специализированных органов по ЧО и ЧС и, в частности, решения комиссий по чрезвычайным ситуациям района, города, области, края, республики, а также ведомственных и межведомственных специальных органов оперативного управления группировками сил и средств в особых условиях (оперативных штабов, объединенных штабов, совместных штабов, региональных управлений).

Система органов и подразделений МВД России, являясь важнейшей частью общегосударственной системы и выполняя задачи по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, борьбе с преступностью, защите прав и свобод граждан, - функционирует непрерывно как в обычных, сложных условиях, так, нередко, и в необычных, экстраординарных, экстремальных условиях - чрезвычайных обстоятельствах различной природы.

В указанных условиях право, как один из важнейших институтов государства, активно выступает регулятором и стабилизатором складывающихся социальных отношений, способствует поддержанию должного общественного порядка и общественной безопасности, обеспечивает защиту прав граждан и интересов общества, неотвратимость наказания за совершенные правонарушения, сдерживает хаос и разгул страстей в обществе.

Эффективность управленческой деятельности органов внутренних дел всех уровней во многом зависит от надлежащей правовой обеспеченности (урегулированности) деятельности их должностных лиц, их отношений с другими субъектами охраны общественного порядка и общественной безопасности. Чем совершеннее нормы права и механизмы их применения, тем полнее обеспечено верховенство закона, тем увереннее и результативнее действуют должностные лица как в обычных, так и в особых условиях.

Регулирующая, дисциплинирующая и организующая роль права еще более усиливается в особых условиях, так как без четкого правового регулирования (обеспечения) значительно повышается степень риска принятия и реализации ошибочных управленческих решений, цена которых в данной обстановке исключительно велика.

Естественно, не все в этой деятельности возможно урегулировать нормами права, но основное, что должны делать органы внутренних дел и их должностные лица, а также граждане, что дозволено государством, а

что в интересах личности, общества и государства запрещено, подлежит обязательному правовому регулированию (обеспечению).

Среди важнейших основополагающих документов, предваряющих современную систему законодательных и других нормативных актов, регламентирующих деятельность органов и подразделений МВД России в особых условиях, необходимо назвать 5-ть политико-юридических документов.

1. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.
2. Декларацию прав и свобод человека и гражданина, принятую Верховным Советом РСФСР от 22 ноября 1991 г.
3. Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.
4. Основные положения военной доктрины Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 2 сентября 1993 г. № 1833.
5. Договор от 31 марта 1992 г. "О разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ".

Основные положения этих документов следующие.

1. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, подписанное 8 декабря 1991 г. руководителями Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины в резиденции "Вискули" под Брестом, стало тем важнейшим политическим документом, с чего началась новейшая история Российской Федерации как самостоятельного государства.

До этого, 14 ноября 1991 г. в Ново-Огареве семь республик СССР (Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан, Таджикистан), участвовавших в заседании Госсовета, высказались за создание Союза су-

веренных государств. Лидеры "семерки" объявили о намерении подписать до конца года Союзный договор. Распад СССР стал неизбежным фактом.

Резкое осложнение внутривластной обстановки, активный центробежный процесс, нарастание межнациональных конфликтов, вспышка общеуголовной преступности послужили началом обновления законодательства, в том числе формирующего правовую основу для действий сил и средств органов внутренних дел в особых условиях.

2. Декларация прав и свобод человека и гражданина^{90*} - это важнейший документ новой демократической России, повлиявший на весь последующий законодательный процесс. Впервые декларированный приоритет прав и свобод человека и гражданина прослеживается во всех последующих нормативных актах, начиная с Основного закона - Конституции РФ, становясь уже не декларированными, а законодательно закрепленными. Настоящая Декларация корреспондируется с основополагающими документами ООН, мирового содружества и, в частности, с Всеобщей Декларацией прав человека (ООН, 1948 г.), Международным пактом о гражданских и политических правах (ООН, 1966 г.), Европейской конвенцией по правам человека⁹¹ и др. Таким образом, наша правовая система встраивается в мировую демократическую правовую систему.

В названном Указе Президента "федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации предложено руководствоваться положениями Концепции национальной безопасности Российской Федерации⁹² в практической дея-

⁹⁰ * Декларация прав и свобод человека и гражданина, принята Верховным Советом РСФСР 22.11.91 г., ст. 1, 2, 4, 9, 13, 15, 19, 30-33, 39.

⁹¹ 5 мая 1998 г. Министр иностранных дел России подписал Европейскую конвенцию по правам человека (1953 г.).

⁹² Концепция национальной безопасности РФ - политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экономического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей.

тельности и при разработке документов, касающихся обеспечения национальных интересов Российской Федерации" (п. 2).

В Концепции национальной безопасности система национальных интересов России определяется совокупностью основных интересов личности, общества и государства. На современном этапе интересы:

- личности - состоят в реальном обеспечении конституционных прав и свобод, личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии;

- общества - включают в себя упрочение демократии, достижение и поддержание общественного согласия, повышение созидательной активности населения и духовное возрождение России;

- государства - состоят в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в установлении политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном исполнении законов и поддержании правопорядка, в развитии международного сотрудничества на основе партнерства.

Совокупность основных интересов личности, общества и государства определяет национальные интересы России в области экономики, во внутривнутриполитической, международной, оборонной и информационной сферах, в социальной области, духовной жизни и культуре.

Во внутривнутриполитической сфере национальные интересы России состоят в обеспечении гражданского мира, национального согласия, стабильности государственной власти и ее институтов, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению социальных и межнациональных конфликтов, национального и регионального сепаратизма. В Концепции прямо сказано, преступный мир, по существу, бросил вызов государству, вступив с ним в открытую конкуренцию.

Поэтому борьба с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и бандитизмом должна быть ориентирована на предупреждение

и пресечение противоправных действий, неотвратимость ответственности за любое преступление и на защиту права каждого человека, на личную безопасность вне зависимости от национальности, гражданства, вероисповедания, взглядов и убеждений. Необходимо развитие международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью и терроризмом.

Анализ угроз национальной безопасности Российской Федерации показывает, что главные из них в настоящее время и в обозримой перспективе не имеют военной направленности, носят преимущественно внутренний характер и сосредоточены во внутривнутриполитической, экономической, социальной, экологической, информационной и духовной сферах.

В Концепции определены важнейшие задачи и основные принципы обеспечения национальной безопасности.

Использование военной силы должно осуществляться на законной основе и только тогда, когда все невоенные меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными. Применение военной силы против мирных граждан либо для достижения внутривнутриполитических целей не допускается. Вместе с тем по отношению к незаконным вооруженным формированиям, представляющим собой угрозу национальным интересам Российской Федерации, допускаются совместные действия отдельных формирований Вооруженных Сил Российской Федерации с другими войсками, воинскими формированиями и органами в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Увеличение количества и расширение масштабов чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, влекущих значительные материальные и людские потери, нередко сопоставимые с потерями в вооруженных конфликтах, делают крайне актуальной проблему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в природно-техногенной и экологической сферах. В связи с этим особую значимость

приобретают качественное совершенствование единой государственной системы

предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, дальнейшая интеграция ее с аналогичными системами государств-участников Содружества Независимых Государств.

Основу системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Полномочия органов и сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, их состав и структура определяются соответствующими законодательными актами Российской Федерации. Не допускается создание органов, сил и средств обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, не установленных федеральными законами, а также их применение.

Особое значение в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации имеет организация системы подготовки и принятия упреждающих решений по защите национальных интересов страны.

В определении и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участвуют: Президент, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального собрания, Правительство, Совет Безопасности, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае возникновения непосредственной угрозы национальной безопасности Российской Федерации необходимые предложения для принятия решений вырабатывает Совет Безопасности Российской Федерации.

4. В Основных положениях военной доктрины Российской Федерации, утвержденных Указом Президента от 2 сентября 1993 г. № 18335 оп-

ределены следующие источники военных угроз: основные, потенциальные и внутренние.

В качестве внутренних источников военных угроз, для ликвидации которых могут быть использованы Вооруженные Силы и другие войска РФ, являются:

- противоправная деятельность националистических, сепаратистских, других организаций, направленная на дестабилизацию внутренней обстановки в РФ, целостности и осуществляемая с использованием вооруженного насилия;

- попытки насильственного свержения конституционного строя, дезорганизации функционирования органов государственной власти и управления;

- нападения на объекты ядерной энергетики, химии, биологических производств и др. потенциально опасные объекты;

- создание незаконных вооруженных формирований;

- рост организованной преступности, контрабандной деятельности в масштабах, угрожающих безопасности границ;

- нападение на арсеналы, склады оружия, предприятия, производящие вооружение и спецтехнику;

- незаконное распространение на территории РФ оружия, боеприпасов и др. средств, диверсии и террористические акты, противозаконный оборот наркотиков.

Для предупреждения и пресечения внутренних конфликтов и иных действий с использованием средств вооруженного насилия на территории РФ, угрожающих ее территориальной целостности, другим интересам общества и российских граждан, на органы внутренних дел и внутренние войска МВД РФ возлагаются задачи:

- обеспечение охраны общественного порядка (ООП) и поддержание правового режима чрезвычайного положения в районе конфликта;

- локализация и блокирование района конфликта;

- пресечение вооруженных столкновений и разъединение противоборствующих сторон;

- проведение мероприятий по разоружению и ликвидации незаконных вооруженных формирований и изъятию оружия у населения в районе конфликта;

- усиление ООП и безопасности в районах, прилегающих к району конфликта;

- проведение оперативно-розыскных и следственных мероприятий в интересах устранения угрозы внутренней безопасности, а также решения других задач, предусмотренных действующим законодательством.

Для содействия МВД России в локализации и блокировании районов конфликта, пресечении вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, а также в защите стратегически важных объектов, в порядке, установленном действующим законодательством, могут привлекаться отдельные формирования Вооруженных Сил РФ и других войск РФ.

5. Значение Договора "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ" от 31 марта 1992 г. в период распада Союза и усиления центробежных тенденций в России трудно переоценить. За исключением Чечни все республики добровольно остаются в составе Российской Федерации, удалось погасить конфронтацию, вооруженные столкновения, исключить неоправданные потери.

В соответствии с Федеральным законом "О внутренних войсках МВД РФ" от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ внутренние войска входят в систему Министерства внутренних дел РФ и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (ст.1). В этих целях внутренние войска выполняют задачи по совместному участию с органами внутренних дел РФ в охране общест-

венного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения и др. (ст. 2).

На соединения и воинские части оперативного назначения возлагаются следующие задачи:

1) участие совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечении в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, в изъятии оружия у населения, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления - в их ликвидации;

2) участие совместно с органами внутренних дел в принятии мер по усилению охраны общественного порядка и общественной безопасности в районах, примыкающих к районам чрезвычайного положения или районам вооруженных конфликтов;

3) участие в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости в исправительных учреждениях;

4) участие совместно с органами внутренних дел в принятии неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечению охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения;

5) участие совместно с органами внутренних дел в борьбе с преступностью в порядке, определяемом настоящим федеральным законом;

6) участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка посредством несения патрульно-постовой службы в населенных пунктах, а также в обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;

7) выделение Пограничным войскам Федеральной пограничной службы РФ сил и средств для участия в пограничных поисках и операциях

в порядке определяемом совместными решениями министра внутренних дел РФ и директора Федеральной пограничной службы РФ (ст. 18).

На специальные моторизованные соединения и воинские части возлагаются следующие задачи:

1) участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка посредством несения патрульно-постовой службы в населенных пунктах, а также в обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;

2) принятие при самостоятельном несении боевой службы по охране общественного порядка необходимых мер по обеспечению сохранности следов преступления до прибытия представителей органов дознания;

3) участие совместно с органами внутренних дел в принятии неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечению охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения;

4) участие в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях;

5) выделение Пограничным войскам Федеральной пограничной службы РФ сил и средств для участия в пограничных поисках и операциях в порядке, определяемом совместными решениями министра внутренних дел РФ и директора Федеральной пограничной службы РФ. Запрещается привлекать соединения и воинские части оперативного назначения и специальные моторизованные соединения и воинские части для пресечения несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования ненасильственного характера (ст. 18).

На воинские части (подразделения) специального назначения возлагаются следующие задачи:

1) участие в разоружении и ликвидации незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, в пресечении массовых

беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, изъятии у населения незаконно хранящегося оружия;

2) участие в пресечении актов терроризма;

3) участие в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, а также здания органов государственной власти;

4) участие в обеспечении безопасности должностных лиц и отдельных граждан Российской Федерации в соответствии с законодательством России (ст. 23).

На соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов возлагаются следующие задачи:

1) охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ;

2) участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств на охраняемых объектах и сооружениях на коммуникациях;

3) участие в поиске и задержании лиц, противоправным способом проникших на территории охраняемых объектов и сооружений или покинувших их;

4) охрана складов и военных баз окружных управлений материально-технического и военного снабжения МВД РФ;

5) оказание содействия Пограничным войскам Федеральной пограничной службы Российской Федерации в воспреещении незаконного пресечения Государственной границы Российской Федерации в местах дислокации внутренних войск.

На воинские части (подразделения) по конвоированию возлагаются следующие задачи:

1) конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу, по плановым маршрутам, установленным соответствующим перечнем;

2) конвоирование подсудимых на судебные заседания Верховного Суда РФ;

3) участие в розыске осужденных и лиц, заключенных под стражу бежавших из-под охраны караулов внутренних войск;

4) участие в пресечении массовых беспорядков в исправительных учреждениях (ст. 20).

На авиационные воинские части возлагаются следующие задачи:

1) перевозка личного состава, вооружения, боевой и специальной техники внутренних войск, других материальных средств;

2) боевое обеспечение действий внутренних войск и органов внутренних дел при выполнении ими задач по обеспечению режима чрезвычайного положения, борьбе с организованной преступностью, в условиях вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств.

На морские воинские части возлагаются следующие задачи:

1) обеспечение охраны важных государственных объектов и сооружений на коммуникациях, расположенных в прибрежной части территориального моря Российской Федерации, на реках, озерах и других поверхностных водных объектах;

2) участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств на указанных охраняемых объектах и сооружениях;

3) участие в поиске и задержании лиц, противоправным способом проникших на территории охраняемых объектов и сооружений со стороны акваторий, а также покинувших их в сторону акваторий;

4) участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка на акваториях водных объектов, расположенных в районах с наиболее ценными природными ресурсами, определенных перечнем, который утверждается Правительством РФ.

Под служебно-боевой готовностью органов внутренних дел и внутренних войск понимается такое их состояние, которое обеспечивает решение возложенных задач при чрезвычайных обстоятельствах, достигаемое проведением систематической, целенаправленной, комплексной подготовки сил и средств к действиям в этих условиях; заблаговременной подготовкой оперативных планов; обучением всего личного состава, основу которого составляют практические занятия, тренировки и учения;

поддержанием в исправном состоянии материально-технических средств;

выработкой психологической устойчивости личного состава; постоянным совершенствованием взаимодействия всех привлекаемых сил и средств.

В зависимости от характера задач, подлежащих выполнению, существуют различные степени готовности. Приведение органов внутренних дел и подразделений внутренних войск в ту или иную степень готовности осуществляется после получения сигналов оповещения. При этом устанавливаются единые сигналы оповещения для органов внутренних дел, учебных заведений, соединений (воинских частей) внутренних войск МВД России, а также взаимодействующих органов, соединений (воинских частей) других министерств и ведомств, привлекаемых к выполнению задач при чрезвычайных обстоятельствах.

Для приведения органов внутренних дел в готовность используются следующие сигналы оповещения⁹³:

"Вулкан" - сбор личного состава, привлекаемого к пресечению массовых беспорядков в населенном пункте;

"Вулкан - 1" - сбор личного состава, привлекаемого к пресечению массовых беспорядков в местах содержания под стражей, в том числе учреждениях уголовно-исполнительной системы;

⁹³ См.: приказ МВД России от 12 января 1996 г. № 20дсп.

"Сирена" - сбор личного состава, привлекаемого к розыску и задержанию вооруженных и иных особо опасных преступников;

"Буря" - сбор личного состава, привлекаемого к ликвидации бандитских формирований;

"Метель" - сбор личного состава, привлекаемого к пресечению захвата важных объектов;

"Гроза" - сбор личного состава, привлекаемого к освобождению заложников;

"Набат" - сбор личного состава, привлекаемого к пресечению захвата воздушных судов;

"Ураган" - сбор личного состава, привлекаемого к участию в пресечении террористических актов;

"Тайфун" - сбор личного состава, привлекаемого к участию в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Перечень сигналов оповещения корректируется МВД России. Для передачи сигналов создается система оповещения, которая включает:

схему оповещения;

маршруты движения транспорта для сбора личного состава;

карточки оповещения для посыльных;

памятки оповещаемому личному составу с указанием его действий после получения сигнала.

На схеме оповещения показываются все имеющиеся каналы связи.

Оповещается только личный состав, привлекаемый к выполнению задач. Оповещение может производиться с использованием систем циркулярной связи, автоматических систем оповещения (АСО), а также телефонной связи.

При отсутствии указанных систем связи в целях оповещения личного состава направляются посыльные. В качестве посыльных может использоваться личный состав, оповещенный по средствам связи, для передачи сигналов вблизи живущим сотрудникам (военнослужащим).

Корректировка системы оповещения осуществляется по мере увеличения технических возможностей систем связи и оповещения органов внутренних дел.

По прибытии в пункт сбора, силы и средства органов внутренних дел и внутренних войск могут быть приведены в готовность № 2 и № 1.

Для приведения в готовность № 2:

личный состав переводится на казарменное положение;

боевая и специальная техника, транспортные средства выводятся на место построения (в зимнее время остаются в боксах до посадки личного состава);

проверяется готовность к работе средств связи и автоматизации управления;

боеприпасы, подвижные запасы материальных средств, специальные технические средства грузятся на подготовленный транспорт.

Боеприпасы на руки не выдаются, задачи не ставятся.

Время перехода личного состава к действиям после поступления команды (приказа, сигнала) о приведении в готовность № 2 - 20-30 минут.

В случае привлечения к перевозке личного состава, материальных средств автотранспорта сторонних организаций время приведения личного состава в готовность № 2 может быть увеличено на время, необходимое для прибытия этого автотранспорта в места сбора.

Для приведения в готовность № 1:

осуществляется экипировка личного состава, выдача ему оружия и боеприпасов;

группы выстраиваются вблизи транспортных средств или производится посадка личного состава на них.

Боеприпасы выдаются на руки или грузятся на транспортные средства в штатной упаковке, группам ставятся задачи.

Время перехода личного состава в готовность № 1 после получения команды (приказа, сигнала) - немедленно.

Приводить органы внутренних дел в готовность № 2 и № 1 имеют право:

Министр внутренних дел Российской Федерации, министры внутренних дел республик, начальники ГУВД, УВД (с последующим немедленным докладом Министру внутренних дел Российской Федерации) - МВД (ГУВД, УВД);

министр внутренних дел республики (начальник ГУВД, УВД), начальник горрайоргана (с последующим немедленным докладом МВД, ГУВД, УВД) - горрайорганы;

Министр внутренних дел Российской Федерации, министр внутренних дел республики, начальник ГУВД, УВД (в условиях, не терпящих отлагательств, с последующим немедленным докладом Министру внутренних дел Российской Федерации) - высшие учебные заведения;

Министр внутренних дел Российской Федерации, министр внутренних дел республики, начальник ГУВД, УВД (с последующим немедленным докладом Министру внутренних дел Российской Федерации) - резервы (сводные отряды) МВД (ГУВД, УВД);

министр внутренних дел республики, начальник ГУВД, УВД - резервы (сводные отряды) горрайорганов.

Достижение в чрезвычайных обстоятельствах согласованности действий привлекаемых сил, правильного применения боевых, оперативно-технических и специальных средств оснащения, рационального использования тактических приемов решения конкретных задач, своевременной и ритмичной поставки расходуемых материальных средств, надлежащего комплексного осуществления мер по жизнеобеспечению личного состава; выполнения иных значимых требований предполагает определенный объем организаторской работы. Она содержит два этапа: подготовительный и непосредственный (в конкретных условиях).

Важная роль при этом принадлежит подготовительному этапу, в ходе которого создаются необходимые правовые, организационные, штат-

ные, материально-технические и иные предпосылки для успешного проведения комплекса оперативных, режимных, боевых и иных мероприятий.

Здесь важно обратить внимание на существенные отличия понятий "готовность" и "подготовка". Подготовка органов внутренних дел и внутренних войск к действиям при чрезвычайных обстоятельствах является процессом, направленным на обеспечение их готовности в этих условиях.

Целью подготовки является обеспечение профессиональной выучки личного состава, поддержание в рабочем состоянии имеющихся средств, своевременной разработки организационных, методических и планирующих документов.

Деятельность по обеспечению подготовки органа внутренних дел возглавляет его начальник. Он определяет наиболее типичные и характерные для данной местности происшествия, по которым необходимо обеспечить готовность сил и средств к действиям на основе нормативных требований и с учетом особенностей обслуживаемой территории и оперативной обстановки.

Подбор сотрудников и военнослужащих для участия в конкретных оперативных группах при проведении операции осуществляется начальниками органов внутренних дел и командирами соединений (частей) внутренних войск.

Содержание обучения сотрудников и военнослужащих, отобранных для участия в операциях определяется с учетом намеченного (предполагаемого) их использования в конкретных оперативных группах .

В соответствии со специализацией сотрудники и военнослужащие обучаются способам действий при проведении операций по следующим категориям:

сотрудники группы управления (оперативных штабов) изучают способы и средства сбора данных об оперативной обстановке, методику их анализа, подготовки проектов управленческих решений, доведения задач

до исполнителей и контроля за их исполнением, подготовки штабных документов, правила ведения рабочей карты и журнала боевых действий;

личный состав подготавливаемый в группы разведки изучает средства и способы ведения наблюдения за происходящими событиями, в том числе с помощью оперативной техники, сбора и проверки разведывательных данных, анализа и обобщения поступающих данных;

сотрудники и военнослужащие входящие в группы патрулирования, оцепления, блокирования и рассредоточения обучаются действиям по охране общественного порядка в районе чрезвычайного происшествия, изоляции его от притока посторонних граждан и проезда транспортных средств, задержания правонарушителей, рассредоточения участников группового нарушения общественного порядка, изъятия зачинщиков и организаторов; использованию в этих целях специальных средств и служебных собак, средств связи и усиления речи, поисковой и другой техники;

сотрудники и военнослужащие, подготавливаемые для групп охраны объектов, изучают особенности обеспечения режимных и охранных мероприятий на различных объектах в условиях чрезвычайного происшествия, особо важных объектов, источников жизнеобеспечения населения, исправительно-трудовых учреждений; оборонительную тактику, а также меры по защите жизни и здоровья граждан;

сотрудники группы регулирования дорожного движения готовятся с учетом специфических условий при организации дорожного движения в районе (месте) возникновения чрезвычайного происшествия;

личный состав групп пожаротушения и первоочередных, применения специальных средств обучаются тактике ведения работ по тушению пожаров, взрывному делу, спасению и эвакуации людей, имущества, а также правилам использования боевой и специальной техники, инженерно-технических коммуникаций, транспортных и специальных средств, в том числе предназначенных для обнаружения и обезвреживания взрывных устройств;

при обучении сотрудников, предназначенных для групп захвата особое внимание обращается на физическую, огневую, тактическую подготовку, в частности, владение приемами рукопашного боя, выполнение акробатических упражнений, прицельной стрельбы из всех видов и систем оружия, вождение всех видов и марок транспортных средств, правильное применение специальных средств, приобретение навыков ведения боя с обороняющимся и наступающим противником, использование подручных средств и предметов, умение оказывать психологическое воздействие на преступников и другое;

сотрудники следственно-оперативной группы и разбирательства с задержанными обучаются методике и тактике оперативного документирования и расследования деятельности правонарушителей, розыска скрывшихся преступников и лиц без вести пропавших, средствам и способам проведения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий в районе (месте) чрезвычайного происшествия, применению оперативной и криминалистической техники в данных условиях, особенно аппаратуры визуального наблюдения, регистрации и обработки речевой информации, специальной телевизионной аппаратуры, поисковой техники;

личный состав групп конвоирования (сопровождения) готовится к действиям в специальной операции в соответствии с Уставом боевой службы внутренних войск;

сотрудники и участники группы ведения переговоров с преступниками осваивают приемы и методы разъяснительной работы психологического воздействия, обучаются работе со средствами связи и усилению речи;

сотрудники и военнослужащие, входящие в состав групп тылового и медицинского обеспечения, связи обучаются мерам по подготовке тыла, определению порядка размещения и перемещения всех его сил и средств, выбору и оборудованию путей подвоза и эвакуации вещевого имущества, продовольствия, обеспечению бесперебойной работы транспортных

средств, использованию средств приготовления пищи и доставки воды, медицинского имущества, подвижных мастерских по ремонту вооружения, транспорта, вещевого и другого имущества; охраны и обороны тыла, организации использования местной экономической базы, оказанию скорой медицинской и врачебной помощи, особенно в полевых условиях и в условиях ведения боевых действий, обеспечению бесперебойной работы средств связи и инженерно-технических коммуникаций.

Сотрудники и военнослужащие всех оперативных групп изучают организационно-тактические основы проведения операций: задачи, порядок привлечения сил и средств, управления ими; планирование и ведение операций; документирование противоправных действий; отработку взаимодействия с частями и подразделениями внутренних войск, привлекаемых сил.

Особое внимание в ходе подготовки должно уделяться усвоению личным составом правил применения оружия, специальных средств и служебных животных. С этой целью изучаются перечисленные в законе и подзаконных нормативных актах исчерпывающий перечень случаев применения оружия; обстоятельства, при которых применение оружия запрещается; порядок и правовые последствия применения оружия, специальных средств и служебных собак; особенности применения оружия, специальных средств и служебных собак на различных этапах операции и в зависимости от характера противоправных действий, других обстоятельств; меры безопасности при обращении с оружием, применении специальных средств и служебных животных.

Физическая подготовка сотрудников и руководителей групп осуществляется в соответствии со специальной программой, основное содержание которой составляют упражнения, приемы и действия, отрабатываемые со всем личным составом. При этом, на основе разносторонней физической подготовленности главное внимание уделяется обучению мастерскому владению приемами рукопашного боя, воспитанию психологиче-

ской устойчивости, способности противостоять опасности, успешно действовать в экстремальных условиях.

Морально-психологическая подготовка личного состава б Опроводится с помощью психологов и призвана обеспечить психологическое моделирование задач, условий и трудностей, возникающих в экстремальных условиях и их практическое разрешение.

Содержание морально-психологической подготовки должны составлять формирование, совершенствование и поддержание профессионально-психологической ориентированности личности сотрудников; развитие профессиональной наблюдательности, памяти, мышления, привитие умения учитывать психологические аспекты при выполнении своих профессиональных действий. Сотрудники должны обучаться методам саморегуляции эмоционального состояния и поведения в чрезвычайных обстоятельствах.

Определение уровня психологической подготовки сотрудников и их готовности к действиям в экстремальных условиях требует применения специальных методик.

Подобранные специальные методики могут быть использованы по бэтапно в процессе обучения психологами, работающими в штабах подразделений б, 0 или непосредственно перед действиями в чрезвычайных обстоятельствах.

Целесообразно использование методик измерения психологической готовности к действиям в экстремальных условиях в плановом порядке, поэтапно, учитывая опыт сотрудников, стадию обучения и т.д. В процессе такой поэтапной оценки можно б 0заранее определить возможности и способности каждого сотрудника и изменять обучение в ту или другую сторону на основе индивидуальной подготовки каждого сотрудника.

Для оценки психологической готовности сотрудников к действиям в чрезвычайных обстоятельствах в штатах подразделений предусмотрены психологи, имеющие специальную подготовку и владеющие методиками

обследования и применения тренинговых способов снятия стрессов и повышения стрессоустойчивости. Эти специалисты оценивают психологическую готовность сотрудников по двум направлениям:

критерии внешней психологической готовности к действию, который определяются путем проведения групповых 6, 0 индивидуальных бесед и наблюдения за действиями сотрудника в условиях моделирования психологических факторов. Эти ситуации должны моделироваться в случайном порядке, чтобы не было привыкания к последовательности. Следует моделировать те факторы, вероятность возникновения которых наиболее характерна для данной местности;

критерии внутренней психологической готовности, которые определяются путем применения специальных психологических тестов и методик оценки психофизического состояния сотрудника ОВД.

Подготовка оперативных групп состоит из инструктажа руководителей и их помощников; инструктивных занятий со всем личным составом;

инструктажа сотрудников по планам психологической работы, материально-технического и медицинского обеспечения. Инструктажи и инструктивные занятия проводятся как правило на исходном рубеже в зависимости от характера и вида происшествия и иных обстоятельств.

На инструктаже руководителей оперативных групп и их помощников объявляется состав группы, подразделения; ставятся задачи каждой группе, подразделению, указываются особенности их выполнения, порядок использования средств связи и оповещения, транспортных и других средств; проверяется знание обязанностей и порядка действий при данном виде чрезвычайного происшествия, напоминаются требования по соблюдению законности, служебной дисциплины, порядка обращения с оружием и меры безопасности при выполнении задания; даются указания по организации оказания психологической помощи личному составу; указывается порядок взаимодействия с соседними группами, подразделениями, привле-

каемыми силами и местной администрацией; объявляется время и место проведения инструктивных занятий с личным составом.

На инструктивном занятии объявляется состав оперативных групп, указывается, какие транспортные средства, средства связи, оповещения и другая техника выделены группе, подразделению; доводится оперативная обстановка, задачи и указывается порядок проведения данной специальной операции, использования имеющихся средств; определяется порядок взаимодействия внутри группы, подразделения, с соседними группами, подразделениями и поддержание связи. С сотрудниками оперативной группы, подразделения уточняются конкретные обязанности в ходе проведения операции, при этом обращается внимание на особенности данного происшествия, его характер, условия местности, действия в ночное время, погодные условия и другое.

Высшей формой обучения личного состава к действиям в экстремальных условиях является проведение различного рода учений (оперативных, тактических, командно-штабных), в результате которых отрабатываются различные аспекты деятельности не только теоретически, но и практически в условиях реально приближенных к экстремальным, проверяется реальность разработанных планов к действиям в этих условиях.

Разработку учений, их практическое проведение можно представить в виде пяти этапов: разработка замысла учения; подготовка материалов; подготовка обучающихся; проведение учения; подведение итогов (проведение разбора) учения.

Замысел является одним из основных документов, обеспечивающих квалифицированную подготовку учения. Именно в нем содержатся сведения о теме, учебных вопросах и целях учения, методе, месте и времени его проведения, составе обучаемых, этапах учения, порядке отработки поставленных вопросов и исходных для этого данных.

Разработка замысла - это процесс создания модели будущего учения. Процесс весьма трудоемкий, а качество, как правило, зависит от сте-

пени профессиональной компетентности руководителя, который ставит задачу разработчикам.

Замысел обсуждается заинтересованными лицами. После этого разработчики приступают к подготовке основного задания для обучаемых и методических рекомендаций для обучающихся.

Важным элементом в разрабатываемом учении является определение круга сотрудников, которые будут задействованы в учении, степень подготовленности которых надо оценить, либо предстоит научить тем или иным действиям в соответствии с замыслом учения. Следует определить место и время проведения учения. Время проведения такого вида обучения должно устанавливаться в пределах времени, отведенного на служебную подготовку личного состава органов внутренних дел.

Масштаб учения определяется, как правило, в зависимости от того, для какой категории сотрудников оно разрабатывается. Особо следует сказать о коллективе разработчиков материалов учений. Это должны быть высококвалифицированные специалисты, способные к аналитической деятельности, хорошо знающие "болевые" точки в деятельности подразделения, имеющие хороший опыт руководящей работы, знающие практику, освоившие в достаточной мере достижения науки управления.

Тема учения должна отражать содержание и характер отрабатываемых на учении действий, учитывать особенности обслуживаемой территории, дислокации сил и средств и оперативной обстановки. Темы учений, по возможности, должны отражать вопросы взаимодействия со всеми субъектами системы проведения мероприятий в экстремальных условиях.

Важным документом является план проведения учения. Он представляет собой определенный алгоритм действий как обучаемых, так и обучающихся, служит основным рабочим документом, как для руководителя учения, так и для тех работников органов внутренних дел, которые задействуются в качестве обучающихся лиц (посредников). В плане в строгой последовательности излагаются: тема учения; краткий замысел учения;

его этапы; учебные цели и учебные вопросы; астрономическое и оперативное время их отработки; содержание работы руководителя и посреднического аппарата, обучаемых, штаба по руководству учением; вводные и возможные решения по этим вводным.

Вводные и решения по ним разрабатываются в зависимости от того, какие умения и навыки нужно привить обучаемым в ходе учения. При этом, естественно, учитываются цель учения, тема, замысел, план проведения.

Характер вводных направлен на то, чтобы обучаемые работали в напряженной динамичной обстановке и были поставлены в условия, максимально приближенные к реальным. В этих целях имитируются, как правило, трудные ситуации, сложность которых должна постоянно возрастать, а решать такие вводные обучаемые должны в условиях строго ограниченного времени.

Подготовка к учению начинается с распоряжения либо приказа начальника органа внутренних дел, в котором указываются дата и время проведения учения, назначается руководитель, а если необходимо замыслом учения, то и штаб посреднический аппарат (обучающие). В приказе определяется порядок подготовки и проведения учения, назначаются ответственные лица за материально-техническое, медицинское и организационно-техническое обеспечение.

Обязательным условием непосредственной подготовки к учению является проведение показательного занятия с посредниками (либо, если это необходимо, проигрыванием лишь отдельных, наиболее сложных фрагментов учения). Если при этом обнаружатся какие-то недостатки, допущенные разработчиками, то по ходу есть возможность уточнить методику отработки тех или иных учебных вопросов, а также устранить допущенные ошибки.

Обязательным моментом в подготовке обучаемых к участию в игре или учении является их инструктаж. Его проводит руководитель учения,

посредники. На инструктаже до обучаемых доводится основная цель предстоящего учения, особенность методики проведения, освещается основной круг вопросов, на которые необходимо обратить внимание обучаемых при подготовке к учению. Все эти вопросы не должны раскрывать содержания самого учения. В ходе инструктажа определяется степень изучения обучаемыми материалов основного задания, даются консультации по всем неясным вопросам.

Началу учения предшествует заслушивание докладов руководителем учения о готовности обучаемых к началу учения.

После ознакомления с приказом посредники и обучаемые приступают к изучению материалов учения. Обучаемые изучают только основное задание и рекомендованную литературу, нормативные источники, а также справочные материалы. Посреднический аппарат изучает все материалы, разработанные к учению, обращая внимание на методическую сторону проведения учения. Обучаемые - на содержательную, т.е. на умение принимать правильные решения, но не забывать при этом о своей игровой роли. При определении бюджета времени на изучение материалов следует учитывать их объем и сложность.

Очень важный аспект в подготовке обучающихся заключается в обязательном проведении методического совещания и инструктажа. На этих совещаниях руководители разъясняют основные положения и методику проведения учения, отвечают на возникшие вопросы, дают конкретные указания о единообразном подходе к решению тех или иных вводных, акцентируют внимание посредников на узловых моментах учения.

К обучаемым и всем участникам учения обращается руководитель со вступительным словом. Он акцентирует внимание обучаемых на важности предстоящего учения, его целях и порядке проведения. Затем объявляется оперативное время и начинается активная, динамичная часть учения. Она осуществляется путем отработки вводных по этапам в соответствии с замыслом и планом проведения учения.

Оценивая работу обучаемых, посредники учитывают знание исходных материалов, рекомендованной литературы и нормативных источников, а также их умения: пользоваться документами, схемами, принимать в условиях ограниченного времени правильные решения; использовать свой опыт проведения подобных занятий, аргументировать выводы и логично излагать мысли. Учитывается их организованность и активность.

Логическим завершением учения является его разбор. От того, насколько квалифицированно он проведен, во многом зависит правильное понимание и отношение обучаемых к такой форме обучения.

Разбор может быть общим и частным. Общий разбор, как правило, проводит руководитель учения. Дается анализ работы всех обучаемых на различных этапах, отмечаются положительные и отрицательные моменты, выявленные в ходе учения, вскрываются причины недостатков и намечаются пути их устранения, делаются выводы о степени достижения поставленных учебных целей, дается общая оценка результатов проведенного учения, ставится задача по дальнейшему совершенствованию подготовки всех участников учения и, в первую очередь, руководителей частей, служб и подразделения в целом.