DOI 10.54220/V.RSUE.1991-0533.2024.49.92.010

Н. М. Крамаренко, В. Ю. Ухов

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация

В настоящее время в условиях осложнения оперативной обстановки особую важность приобретает управление силовыми структурами. Необходимость обеспечения национальной безопасности предполагает, в первую очередь, оптимизацию процессов разработки и принятия управленческих решений во всех ее сферах. От экономической ситуации в стране зависит социально-политическая обстановка и стабильность общественной жизни. Значимая роль в ее обеспечении отводится органам внутренних дел. Создание в структуре Министерства внутренних дел Российской Федерации Главного управления оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУОР МВД России) отражает существующие изменения подходов к управлению в особых условиях. Положение о ГУОР уточняет в практическом аспекте само понятие особых условий, что должно положительно сказаться на управленческой деятельности в органах внутренних дел. В результате исследования сделан вывод о том, что проводимые изменения носят системный характер и будут способствовать укреплению национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова

Национальная безопасность, угрозы, общественная безопасность, особые условия, правовые режимы, управление силами и средствами органов внутренних дел.

N. M. Kramarenko, V. Yu. Ukhov

ORGANIZATION OF MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF RUSSIAN FEDERATION IN SPECIAL CONDITIONS AS ELEMENT OF NATIONAL SECURITY SYSTEM

Annotation

Currently, in context of complication of operational situation, management of power structures is of particular importance. The need to ensure national security involves, first of all, optimization of development processes and management decisions in all areas of its provision. Socio-political situation and stability of public life depend on economic situation in country. Significant role in its provision is assigned to internal affairs bodies. Creation in structure of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation the Main Directorate for Operational Response of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation reflects the existing changes in approaches to management in special conditions. Regulation on Main Directorate for Operational Response of Ministry of Internal Affairs clarifies in practical terms the very concept of special conditions, which should have a positive effect on management activities in internal affairs bodies. As a result of study, it was concluded that changes are systematic and will help strengthen the national security of Russian Federation.

Keywords

National security, threats, public security, special conditions, legal regimes, management of forces and means of internal affairs bodies.

Введение

Многочисленные угрозы национальной безопасности России приобретают все более выраженный характер. Это диктуется устойчивой тенденцией к усложнению общественной жизни. Подобные явления – результат объективных закономерностей. Увеличение числа активных акторов как на международном уровне, так и на внутригосударственной арене, развитие многоуровневых коммуникативных и социальных связей усложняет взаимодействие и затрудняет формирование моделей развития общества, с одной стороны, с другой – ведет к нарастанию управленческих ошибок и погрешностей. Обострившееся межгосударственное противостояние приводит к тому, что угрозы национальной безопасности приобретают ярко выраженный характер, являясь результатом рационального и последовательного информационного, разведывательного, политического и экономического воздействия со стороны недружественных государств. Указанное приводит к возрастанию неопределенности и непредсказуемости во всех областях жизни и, как результат, к усилению проявления негативного воздействия дестабилизирующих факторов различного генезиса, в том числе в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Для органов внутренних дел характерны ситуации, которые можно определить как нестандартную обстановку, которая обозначается термином «особые условия», но в нормативных правовых актах, регламентирующих их деятельность, соответствующая дефиниция отсутствует. Широкое распространение получило определение особых условий, предложенное профессором А. Ф. Майдыковым, который трактует их «как повышенную по степени опасности и последствиям обстановку (состояние), вызываемую явлениями (событиями) социального, природного, биологического, техногенного характера и требующую от органов внутренних дел принятия и реализации специальных правовых, организационных, тактических мер и ресурсного обеспечения для защиты интересов общества, государства, личности в мирное или военное время» [1].

Существует и другая точка зрения, согласно которой данное определение является неоправданно широким, поскольку под него попадает любое усложнение оперативной обстановки. По мнению И. В. Слышалова [10], к особым условиям можно отнести исключительно те, которые обозначены в ч. 1 ст. 35 ФЗ от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». К ним относятся [6]:

– период проведения контртеррористической операции, специальных и иных, определенных Президентом Российской Федерации, операций и выполнения задач в области территориальной обороны;

– вооруженный конфликт;

– ликвидация последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций;

– пресечение массовых нарушений общественного порядка и угроз общественной безопасности;

– иные подобные, критические по степени опасности и последствиям для граждан, общества и государства особые условия природного, биологического, техногенного или социального характера.

Необходимость разграничения текущего усложнения оперативной обстановки и особых условий диктуется тем, что управленческая деятельность органов внутренних дел в особых условиях обладает организационными и правовыми особенностями, обусловленными ведомственной спецификой.

Материалы и методы

В основе статьи лежит анализ положений нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, а также Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Начать следует с рассмотрения Положе-

ния о Главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 18.07.2022 № 535 «Об утверждении Положения о Главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации» [7]. На текущий момент это основной документ, закрепляющий перечень условий, которые в деятельности органов внутренних дел определяются как особые.

Следует отметить, что существует два схожих до степени смешения, но различных по содержанию понятия: «особые условия» и «особенные условия». Словарь паронимов определяет «особенный» как «исключительный в каком-либо отношении, своеобразный», а «особый» как «1. Непохожий на других, отличный от других. 2. Специально для кого/чего-либо предназначенный» [9]. Примером такого смешения является Приложение к Постановлению Правительства РФ от 08.12.2011 № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции» [3]. Анализ текста названного Приложения показывает, что в данном случае речь идет не об особых, а о своеобразных, особенных условиях, которые определяются прохождением службы в конкретных подразделениях: участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних, по вопросам миграции, в органах дознания и следствия и т. д. В значении особых, отличных всех других, противопоставленных повседневной деятельности, понятие «особые условия» используется в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел…», а также в Положении о ГУОР МВД России.

Для темы исследования определенный интерес представляет определение ГУОР МВД России, согласно которому данное подразделение создано для обеспечения комплексного применения сил и средств органов внутренних дел в особых условиях, к которым относятся:

– режим чрезвычайного положения;

– режим военного положения;

– режим контртеррористической операции;

– режим чрезвычайной ситуации;

– режим повышенной готовности.

Следует обратить внимание, что первые три режима – чрезвычайного положения, военного положения и контртеррористической операции – являются правовыми режимами. Режим чрезвычайной ситуации и режим повышенной готовности представляют собой режим деятельности государственных органов и служб.

В Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [4] понятие «режим чрезвычайной ситуации» используется, но не раскрывается. В ч. 6 ст. 1 названного закона используется понятие «режим функционирования органов управления и сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», который представляет собой «определяемые в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации порядок организации деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами в режиме повседневной деятельности, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Конкретное содержание режима чрезвычайной ситуации определяется ее уровнем, характером и полномочиями органа РСЧС, на который возлагается руководство работами по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Аналогичным образом в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при-

родного и техногенного характера» понятие «повышенная готовность» используется, но не раскрывается. Установить содержание этого понятия позволяет изучение содержания Указа Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757 (ред. от 25.08.2023) «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 756» [5]. На основании такого анализа режим (уровень) повышенной готовности можно определить как режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, при котором названные органы в пределах своих полномочий принимают решение о проведении отдельных мероприятий по территориальной и гражданской обороне, по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляя, в частности:

– усиление мер по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, охране объектов жизнеобеспечения, имеющих стратегическое и военное значение, объектов энергетики, коммуникаций, источников повышенной опасности;

– введение особого режима работы названных объектов;

– ограничение при необходимости движения транспортных средств, въезда и выезда на территорию, на которой вводится режим повышенной готовности;

– реализацию иных необходимых мер, направленных на предотвращение возникновения чрезвычайной ситуации либо минимизацию ее последствий.

Введение режима повышенной готовности по своему содержанию представляет собой опережающее реагирование органов управления на возникновение угрожающих ситуаций (рис. 1).

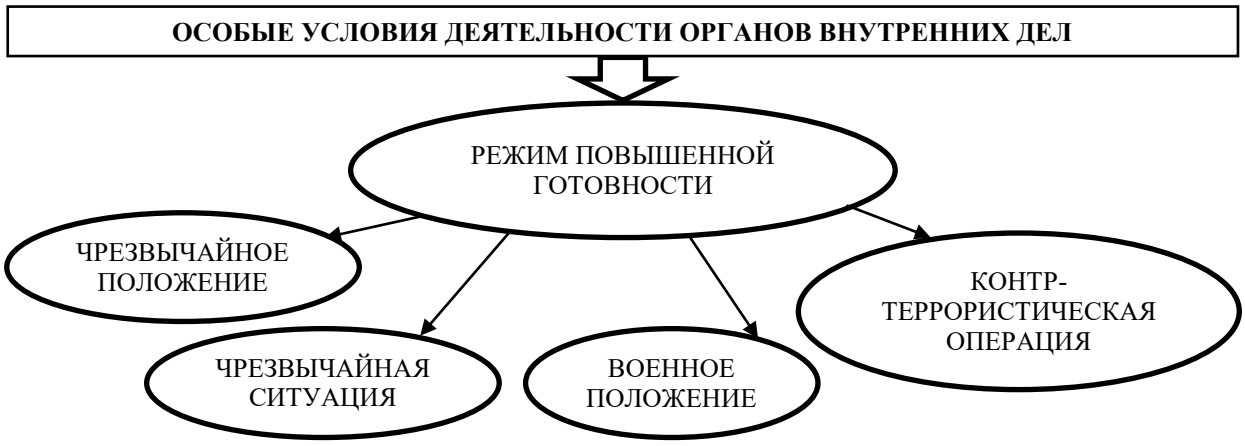

Рисунок 1 – **Особые условия деятельности органов внутренних дел Российской Федерации**

Полномочия ГУОР МВД России, по сравнению с полномочиями существовавшего ранее Оперативного управления МВД России, значительно расширились и конкретизировались. Они отражают роль ГУОР не только как центрального органа управления силами и средствами органов внутренних дел, но и как субъекта, обеспечивающего взаимодействие с Правительственной комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности; ситуационными центрами системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия; федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями. Отдельно в Положении выделена такая задача ГУОР МВД России, как обеспечение координации действий территориальных органов МВД России в рамках функциональных подсистем РСЧС. Координация и взаимодействие в ходе предупреж-

дения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций требуют особого внимания, поскольку в этой деятельности участвуют силы и средства не только РСЧС и органов внутренних дел, но и других государственных органов и служб. Необходимо учитывать, что при введении правовых режимов, режима чрезвычайной ситуации и повышенной готовности центром управления будут являться различные органы и службы [2].

Обсуждение

Анализ Положения о ГУОР МВД России позволяет выделить следующие основные направления управленческой деятельности органов внутренних дел в особых условиях. Во-первых, это деятельность, связанная с обеспечением правовых режимов (чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции), режима чрезвычайной ситуации и повышенной готовности. Полномочия ГУОР МВД России в этой области значительно расширены по сравнению с полномочиями существовавшего ранее Оперативного управления МВД России. Кроме организации участия сил и средств органов внутренних дел в мероприятиях по обеспечению соответствующих правовых режимов, на ГУОР МВД России возлагается обеспечение участия органов внутренних дел в выполнении задач территориальной обороны, пресечении массовых нарушений общественного порядка, угроз общественной безопасности, а также в особых условиях природного, биологического, техногенного или социального характера либо иных опасных для граждан, общества и государства условиях [2].

Второе направление деятельности ГУОР МВД России – это информационное обеспечение и координация деятельности органов внутренних дел в особых условиях. В этом случае также наблюдается расширение и конкретизация соответствующих полномочий, при этом особо подчеркивается, что органы внутренних дел представляют собой функциональную подсистему РСЧС.

В Положении отдельное внимание уделяется информационному взаимодействию с органами государственной власти и иными организациями, которое осуществляется посредством использования системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

Третье направление – информационно-аналитическая работа: непрерывный мониторинг оперативной обстановки, подготовка соответствующих информационных материалов и представление их в органы государственной власти. В Положении подчеркивается важность информации не только об оперативной обстановке: одной из задач ГУОР МВД России названо осуществление непрерывного круглосуточного сбора, анализа и обобщения информации об общественно-политической, социальной и оперативной обстановке на территории Российской Федерации. Расширение области мониторинга оправдано комплексным подходом к обеспечению общественного порядка и общественной безопасности как значимым элементом национальной безопасности.

С созданием ГУОР МВД России и внесением соответствующих изменений в Положение об Оперативном штабе Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств, типовых положений об оперативных штабах (группах управления) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций) сформировалась логичная и последовательная система органов специального управления органами внутренних дел в особых условиях. Основными органами оперативного управления при возникновении особых условий являются оперативные штабы, которые формируются на внештатной основе для организации оперативного управления силами и средствами терри-

ториальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, приданных подразделений иных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений (органов) при возникновении чрезвычайных обстоятельств с целью стабилизации обстановки, поддержания общественного порядка и обеспечения общественной безопасности [8]. Система оперативных штабов, которые создаются на уровне МВД России, на окружном, межрегиональном и региональном, а также на районных уровнях, в целом соответствует организации управления территориальной подсистемой РСЧС (рис. 2).



Рисунок 2 – **Структура органов оперативного управления МВД России** [11]

Выводы

Создание Главного управления оперативного реагирования и расширение его задач и функций по сравнению с Оперативным управлением МВД России отражает текущие запросы государства и общества. Как показывает опыт последних лет, спецслужбы недружественных государств используют различные способы воздействия с целью создания нестабильности в обществе, формирования общественного недовольства и провоцирования выступлений. Нельзя исключить дальнейших попыток дестабилизации обстановки в стране вплоть до вооруженного мятежа или попыток насильственного изменения конституционного строя. С другой стороны, участившиеся случаи температурных аномалий, природных пожаров, иных стихийных бедствий и катастроф отражают рост угрозы чрезвычайных ситуаций. В указанных

обстоятельствах оптимизация и даже некоторое упрощение системы оперативного реагирования МВД России (предыдущая редакция Положения об Оперативном штабе МВД России предусматривала в его составе 15 групп) представляется логичным и обоснованным шагом: чем проще структура управления, тем быстрее осуществляется передача информации по коммуникационным каналам и, соответственно, уменьшается скорость реакции на управляющее воздействие.

Положительную роль в организации управления силами и средствами органов внутренних дел играет конкретизация особых условий. Осложнение оперативной обстановки предполагает принятие управленческих решений, ориентированных, в первую очередь, на изменения во внутренней среде органа внутренних дел: переход на усиленный режим несения службы, создание новых каналов коммуникации и т. д. Деятельность органов внутренних дел в особых условиях подразумевает реализацию управленческих решений во внешней среде: применение административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, введение временных ограничений прав физических и юридических лиц и т. д. Для принятия таких решений необходимы как правовые, так и ситуационные основания, и классификация особых условий, приведенная в Положении о ГУОР МВД России, дает правоприменителю четкие критерии разграничения осложнения оперативной обстановки и особых условий. При этом режим повышенной готовности может рассматриваться как переходная стадия от первого ко второму.

Полномочия ГУОР МВД России как органа управления отражают особенности управленческой деятельности в особых условиях. Можно увидеть, что они соотносятся с принципами управления в особых условиях:

– сочетание централизации при определении стратегии ликвидации особых условий и субсидиарности при решении конкретных задач на местах;

– непрерывный мониторинг социальной и оперативной обстановки;

– постоянный информационный обмен между органами РСЧС и МВД России;

– опережающее реагирование на потенциальные угрозы.

В условиях усиления воздействия дестабилизирующих факторов внешнего генезиса, направленных на подрыв социально-экономической устойчивости государства, в том числе общественной безопасности, разбалансировки деятельности органов государственной власти, актуализируется роль проводимой реформы по совершенствованию организации деятельности органов внутренних дел в особых условиях, что за период с 2022 г. по настоящее время показало свою эффективность.

Библиографический список

1. *Майдыков, А. Ф.* Еще раз о теоретических основах управления территориальными органами внутренних дел в особых условиях // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 2 (42). – С. 82-85.

2. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 16.02.2023).

3. О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции : Постановление Правительства РФ от 08.12.2011 № 1021.

4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023).

5. О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи

с Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 756 : Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757 (ред. от 25.08.2023).

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

7. Об утверждении Положения о Главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации : Приказ МВД России от 18.07.2022 № 535.

8. Об утверждении Положения об Оперативном штабе Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств, типовых положений об оперативных штабах (группах управления) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций) : Приказ МВД России от 31.12.2020 № 927 (в ред. приказа МВД России от 07.12.2022 № 926).

9. Словарь паронимов [Электронный ресурс]. – URL: https://paronym online.ru.

10. *Слышалов, И. В.* Особые условия в деятельности органов внутренних дел: подходы к пониманию // Право и политика. – 2019. – № 4. – С. 33-39.

11. МВД России [Электронный ресурс]. – URL: https://мвд.рф.

Bibliographic list

1. *Maidykov, A. Ph.* Once again on theoretical foundations of managing territorial bodies of internal affairs in special conditions // Proceedings of Academy of Management of Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2017. – № 2 (42). – P. 82-85.

2. On Unified State Emergency Prevention and Response System : Decree of Government of Russian Federation from 30.12.2003 № 794 (amend. from 16.02.2023).

3. On monthly allowance to official salary for special conditions of service for employees of internal affairs bodies of Russian Federation, persons serving in troops of National Guard of Russian Federation and having special police ranks : Decree of Government of Russian Federation from 08.12.2011 № 1021.

4. On protection of population and territories from natural and man-made emergencies : Federal law from 21.12.1994 № 68-FI (as amended from 14.04.2023).

5. On measures taken in constituent entities of Russian Federation in connection with Decree of President of Russian Federation from 19.10.2022 № 756 : Decree of President of Russian Federation from 19.10.2022 № 757 (ed. from 25.08.2023).

6. On service in internal affairs bodies of Russian Federation and amendments to certain legislative acts of Russian Federation : Federal law from 30.11.2011 № 342-FI (as amended from 04.08.2023, 12.10.2023).

7. On approval of regulation on Main Directorate of Operational Response of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation : Order of Ministry of Internal Affairs of Russia from 18.07.2022 № 535.

8. On approval of regulation on Operational Headquarters of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation in event of emergency circumstances, standard provisions on operational headquarters (management groups) of territorial bodies of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation in event of emergency circumstances (emergencies) : Order of Ministry of Internal Affairs of Russia from 31.12.2020 № 927 (amended by Order of Ministry of Internal Affairs of Russia from 07.12.2022 № 926).

9. Dictionary of paronyms [Electronic resource]. – URL: https://paronymonline.ru.

10. *Zhidalov, I. V.* Special conditions in activities of internal affairs bodies: approaches to understanding // Law and politics. – 2019. – P. 33-39.

11. Ministry of Internal Affairs of Russia [Electronic resource]. – URL: https://mvd.rf.