

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.91.54.048

## Вопросы взаимодействия МЧС России с подразделениями Министерства внутренних дел Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций

**Степанова Ирина Александровна**

Профессор кафедры кадрового, правового и психологического обеспечения,  
Академия Государственной противопожарной службы МЧС России,  
29626, Российская Федерация, Москва, ул. Бориса Галушкина, 4;  
e-mail: 7503139@gmail.com

### Аннотация

Статья посвящена вопросам взаимодействия МЧС России с функциональной подсистемой охраны общественного порядка при ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Рассматриваются вопросы межведомственного взаимодействия в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Выдвигаются предложения о совершенствовании законодательства, регулирующего вопросы деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при обеспечении безопасных условий жизни и здоровья граждан в условиях чрезвычайной ситуации. Обосновывается необходимость нормативного регулирования отношений между населением и властью в связи с введением некоторых ограничений и применением принудительных мер, таких как ограничение свободы передвижения в зоне чрезвычайной ситуации, ведение карантина, ограничение въезда и выезда личного транспорта для обеспечения беспрепятственного передвижения ведомственных транспортных средств и специальной техники, а также введения иных мер, необходимых для скорейшей ликвидации последствий ЧС и нормализации обстановки, сложившейся на определенной территории в зоне чрезвычайной ситуации.

### Для цитирования в научных исследованиях

Степанова И.А. Вопросы взаимодействия МЧС России с подразделениями Министерства внутренних дел Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 2А. С. 419-425. DOI: 10.34670/AR.2022.91.54.048

### Ключевые слова

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), функциональная подсистема охраны общественного порядка, чрезвычайная ситуация, МЧС России, МВД России, межведомственное взаимодействие, полномочия сотрудников полиции.

## Введение

На протяжении существования человечество подвергается воздействию природных катаклизмов, опасных явлений природы, стихийных бедствий. С развитием техносферы увеличивается количество аварий, катастроф, которые уносят тысячи жизней, причиняют колоссальный экономический ущерб, за короткое время разрушают все, что создавалось годами, десятилетиями и даже веками. До начала 90-х годов XX века устранение последствий крупных аварий и катастроф поручалось, как правило, силам гражданской обороны, ориентированным в основном на защиту населения в военное время. Однако авария на Чернобыльской АЭС, землетрясение в Армении, природные пожары, увеличение числа железнодорожных и авиационных катастроф показали, что на фоне мирной, обычной обстановки, эти явления выглядят ужасающе, поскольку приносят огромные материальные, человеческие и нравственные потери. С учетом этого Правительством Российской Федерации была образована и существует в настоящее время уникальная по своей сути Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС)[1] для объединения в одно целое всех существующих органов управления, сил и средств для эффективного взаимодействия в условиях складывающейся оперативной обстановки при чрезвычайных ситуациях (далее – ЧС).

Помимо иных, задач РСЧС в сфере защиты от указанных ситуаций значится «обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для ликвидации ЧС» [Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794, www].

Существенную роль в единой системе РСЧС в качестве функциональной подсистемы (далее – ФП), помимо Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, выполняет Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), в задачу которого входит обеспечение государственной функции охраны общественного порядка [Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699, 1996].

## Основная часть

Понятие «чрезвычайная ситуация» в нормативных правовых актах Российской Федерации излагается как «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 среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ, 1994; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, 2003].

В законодательстве Российской Федерации достаточно подробно урегулированы правоотношения, связанные с чрезвычайными ситуациями, возникающие между МЧС России и Министерством внутренних дел, а также профессиональными аварийно-спасательными структурами органов исполнительной власти.

В соответствии с п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794, утвердившего Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г.

№ 794, 2001], для решения задач по ликвидации чрезвычайных ситуаций привлекаются силы и средства МВД России. Дополнение профессиональных формирований МЧС России подразделениями МВД России является объективной необходимостью, так как при возникновении чрезвычайных ситуаций необходимо оперативно организовать как аварийно-спасательные работы, так и охрану общественного порядка и общественной безопасности.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера можно классифицировать в следующем порядке: федерального характера, межрегионального характера, регионального характера, межмуниципального характера, муниципального характера и локального характера [Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304, 2007]. Классификация складывается из следующих показателей: территории, на которой сложилась чрезвычайная ситуация, количества пострадавших людей и размера причиненного материального ущерба.

Анализ статистических данных о чрезвычайных ситуациях последних лет показывает, что доля чрезвычайных ситуаций локального и муниципального характера достаточно велика и составляет около 85% [Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году», 2019; Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году», 2020; Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году», 2021]. Поэтому в условиях ликвидации последствий указанных ситуаций органы местного самоуправления вынуждены осуществлять привлечение практически всего личного состава территориальных органов МВД России, так как обеспечение общественной безопасности муниципального образования является их важнейшей оперативно-служебной составляющей.

Вместе с тем особенностью деятельности указанных органов исполнительной власти остается обеспечение безопасных условий жизни и здоровья граждан именно в чрезвычайной ситуации, и предметом правового регулирования здесь выступают как отношения, складывающиеся при организации деятельности функциональной подсистемы охраны общественного порядка в сфере РСЧС, так и общественные отношения между населением и органами внутренних дел непосредственно.

Однако в рассматриваемой сфере современного состояния правового регулирования указанные вопросы пока не получили достаточного нормативного правового регулирования и закрепления. Стоит отметить, что нигде не указан порядок поэтапного выполнения перечисленных задач посредством управленческих функций; не указан и правовой статус полиции, ее сил и средств, работающих в зоне чрезвычайных ситуаций. В нормативных правовых документах, затрагивающих сферу чрезвычайных ситуаций, для органов исполнительной власти системы МВД России различного уровня, как правило, отмечены только задачи по охране общественного порядка в рамках функциональной подсистемы.

Недостаточно, на наш взгляд, в законодательстве Российской Федерации обозначается и предмет нормативного упорядочения деятельности органов внутренних дел по осуществлению мер, достаточно часто практикуемых при введении режима чрезвычайной ситуации. Иными

словами, при получении распоряжений руководителей органов исполнительной власти на ограничение свободы передвижения в зоне чрезвычайной ситуации, на введение карантина, иных мер, необходимых для скорейшей ликвидации последствий ЧС, законных правовых оснований не имеется. Перечисленные ограничения могут закрепляться лишь при введении на конкретной территории режима чрезвычайного положения или контртеррористической операции, поскольку в данном случае устанавливаются уже принципиально новые, иные правовые отношения, сформировавшиеся в связи с ограничением прав и свобод граждан. Правомочность сторон здесь вступает в фазу трансформации правового статуса субъектов, права и юридические обязательства здесь иные, позволяющие сотрудникам МВД России осуществлять обозначенные ограничения. И регулируются они иным нормативным источником – Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ, 2001], Федеральным законом от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, 2006].

Нельзя не отметить, что в условиях обострения оперативной обстановки, которая наблюдается в период ЧС, достаточно часто требуется ограничение въезда и выезда личного транспорта для обеспечения беспрепятственного передвижения ведомственных транспортных средств и специальной техники при проведении аварийно-спасательных и восстановительных работ; перемещение людей в зоне чрезвычайной ситуации, иные меры принудительного характера, а реализация и координация таких мер являются залогом скорейшей нормализации обстановки в условиях чрезвычайной ситуации. Однако применение мер по ограничению прав и свобод граждан в условиях режима чрезвычайной ситуации не имеет реального правового обеспечения, и вследствие этого органы исполнительной власти на региональном уровне и органы местного самоуправления не обладают соответствующими полномочиями на введение таких ограничительных мер. Сложившуюся ситуацию можно скорректировать, если внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, 2011], предоставив соответствующие полномочия сотрудникам полиции по осуществлению функционирования в составе функциональной подсистемы по охране общественного порядка при проведении мероприятий, сопряженных с ограничением прав и свобод граждан в зоне чрезвычайных ситуаций.

### **Заключение**

В заключение отметим, что давно назрела потребность в правовой регламентации организационных отношений, возникающих при взаимодействии органов управления ФП ООП и РСЧС, так как действующие нормы определяют только задачи территориальных органов МВД России, изложены, как правило, в общем виде, оставляя без внимания вопросы прямых компетенций, без регулирования их специализированной деятельности в составе ФП ООП.

При угрозе и возникновении ЧС действия сотрудников МВД России регламентируются ведомственным нормативным правовым актом, в котором перечисляются мероприятия для организации охраны общественного порядка и общественной безопасности [Приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 633, www].

Применительно к управлению РСЧС в вышеуказанном приказе МВД России от 13 июля 2007 г. № 633 перечисляются действия, реализуемые ФП ООП в условиях различных степеней

готовности. Указанные действия определяют: планирование, создание и поддержание в полной готовности систем управления, поддержание в достаточной степени необходимых ресурсов. Широкий перечень действий, предписанных ФП ООП, устанавливается в условиях введения режима ЧС. Перечень таких мероприятий достаточно широк. Это меры по получению первичной информации о ЧС, обновление плановых документов, установление приоритетов; порядок перевода в заданную степень готовности; перебазирование сил и средств в район ЧС; оперативное руководство группировкой в указанном районе при выполнении задач в зоне ЧС; мероприятия, связанные с обеспечением охраны общественного порядка, а также маршрутов движения подсистем РСЧС; выработка мер по недопущению паники среди населения, пресечению распространения ложной информации и провокаций; проведение оперативно-розыскных мероприятий и многое другое, однако организационно-правовые основы управления силами и средствами ФП ООП в данном документе не нашли должного отражения, что является препятствием при выполнении вышеперечисленных задач. Очевидно, что такая ситуация сложилась во многом из-за недостаточных организационно-правовых связей между субъектами управления РСЧС и органами внутренних дел и уже давно нуждается в корректировке. Исправить ситуацию можно путем восполнения пробелов в сфере нормотворчества, о которых говорилось выше.

### Библиография

1. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». М., 2019. 344 с.
2. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году». М., 2020. 259 с.
3. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году». М., 2021. 264 с.
4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
5. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Часть I. Ст. 2640.
6. О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
7. О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
8. О чрезвычайном положении: федер. конст. закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
10. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 3246.
11. Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 633 // СПС «Консультант Плюс».
12. Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

---

## **Issues of interaction between the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation and subdivisions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in emergency situations**

**Irina A. Stepanova**

Professor of the Department of personnel, legal and logistical support,  
Academy of State Fire Service of EMERCOM of Russia,  
29626, 4, Borisa Galushkina str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: 7503139@gmail.com

### **Abstract**

The article is devoted to the issues of interaction between the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation and the functional subsystem for the protection of public order in the liquidation of emergency situations of a natural and man-made nature. The issues of interagency cooperation within the framework of the Unified State System for the Prevention and Elimination of Emergency Situations are considered. Proposals are being made to improve the legislation governing the activities of executive authorities and local governments while ensuring safe living conditions and health of citizens in an emergency. The necessity of regulatory regulation of relations between the population and the authorities is substantiated in connection with the introduction of certain restrictions and the use of coercive measures, such as restricting freedom of movement in an emergency zone, introducing quarantine, restricting the entry and exit of personal vehicles to ensure the unhindered movement of departmental vehicles and special equipment as well as the introduction of other measures necessary for the speedy elimination of the consequences of emergency situations and the normalization of the situation that has developed in a certain territory in the emergency zone.

### **For citation**

Stepanova I.A. (2022) Voprosy vzaimodeistviya MChS Rossii s podrazdeleniyami ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh chrezvychainykh situatsii [Issues of interaction between the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation and subdivisions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in emergency situations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (2A), pp. 419-425. DOI: 10.34670/AR.2022.91.54.048

### **Keywords**

Unified State System for the Prevention and Elimination of Emergency Situations, functional subsystem of for the protection of public order, emergency situation, Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation, Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, interdepartmental interaction, powers of the police.

### **References**

1. Gosudarstvennyi doklad "O sostoyanii zashchity naseleniya i territorii Rossiiskoi Federatsii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera v 2018 godu" [State report "On the state of protection of the population and territories of the Russian Federation from natural and man-made emergencies in 2018"] (2019). Moscow.
2. Gosudarstvennyi doklad "O sostoyanii zashchity naseleniya i territorii Rossiiskoi Federatsii ot chrezvychainykh situatsii

- prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera v 2019godu" [State report "On the state of protection of the population and territories of the Russian Federation from natural and man-made emergencies in 2019"] (2020). Moscow.
3. Gosudarstvennyi doklad "O sostoyanii zashchity naseleniya i territorii Rossiiskoi Federatsii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera v 2020 godu" [State report "On the state of protection of the population and territories of the Russian Federation from natural and man-made emergencies in 2020"] (2021). Moscow.
  4. O zashchite naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera: feder. zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 68-FZ [On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies: Federal Law No. 68-FZ of December 21, 1994] (1994). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 3648 [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3648], 35.
  5. O klassifikatsii chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 21 maya 2007 g. № 304 [On the classification of emergency situations of natural and man-made nature: Decree of the Government of the Russian Federation No. 304 of May 21, 2007] (2007). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 2640 [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 2640], 22. Part I.
  6. O politzii: feder. zakon ot 7 fevralya 2011 g. № 3-FZ [About the police: Federal Law of February 7, 2011 No. 3-FZ] (2011). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 900 [Legislation of the Russian Federation. Art. 900], 7.
  7. O protivodeistvii terrorizmu: feder. zakon ot 6 marta 2006 g. № 35-FZ [On countering terrorism: Federal Law No. 35-FZ of March 6, 2006] (2006). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 1146 [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 1146], 11.
  8. O chrezvychainom polozhenii: feder. konst. zakon ot 30.05.2001 № 3-FKZ [On the state of emergency: Federal Constitutional Law No. 3-FKZ of May 30, 2001] (2001). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 2277 [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 2277], 23..
  9. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003] (2003). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 3822 [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3822], 40.
  10. Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii i Tipovogo polozheniya o territorial'nom organe Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii po sub"ektu Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 21.12.2016 № 699 [On the approval of the Regulations on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Model Regulations on the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the subject of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 699 of December 21, 2016] (1996). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 3246 [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3246], 35.
  11. Ob utverzhdenii Polozheniya o funktsional'noi podsysteme okhrany obshchestvennogo poryadka edinoi gosudarstvennoi sistemy preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychainykh situatsii: prikaz MVD Rossii ot 13 iyulya 2007 g. № 633 [On approval of the Regulations on the functional subsystem of public order protection of the unified state system for the prevention and elimination of emergency situations: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 633 of July 13, 2007]. SPS "Konsul'tantPlyus" [SPS Consultant].
  12. Polozhenie o edinoi gosudarstvennoi sisteme preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychainykh situatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 dekabrya 2003 g. № 794 [Regulations on the unified state system for the prevention and elimination of emergency situations: Decree of the Government of the Russian Federation No. 794 of December 30, 2003] (2004). Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 121 [Collected Legislation of the Russian Federation. Art. 121], 2.