DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-110-114

Особенности прохождения службы в органах внутренних дел в северных регионах в условиях Арктики

ОКСАНА ВИКТОРОВНА СОБОЛЕВА, адъюнкт кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (Российская Федерация, 125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8). E-mail: Tvoyange@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена вопросам прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации в районах Крайнего Севера. Раскрываются понятие, специфика и особенности Арктического региона, его роль в развитии современной России и влияние на политическую, экономическую и социальную обстановку в государстве. Автор акцентирует внимание на необходимости стабильного функционирования всех социальных систем, расположенных в северных регионах, в том числе и правоохранительных органов. Анализируется существующая база законодательства деятельности органов внутренних дел и затрагивается необходимость правового регулирования прохождения данного вида службы с учетом специфики региональных особенностей. Несмотря на то, что, в основном, деятельность органов внутренних дел подробно регламентирована, правовая основа их функционирования практически не учитывает контекст региональных условий, а особенности правового регулирования деятельности органов внутренних дел в условиях Крайнего Севера практически не исследованы и не находят отражения в правовых актах. Кроме того, автор подчеркивает, что в современной России до сих пор нет нормативного правового акта, регламентирующего применения вахтового метода, активно применяемого при освоении районов Крайнего Севера, и продолжают применяться нормативные основы, утвержденные в 1987 году. Предлагается закрепление в нормативной правовой базе понятия «вахтового метода несения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Ключевые слова: Российское законодательство, правоохранительные органы, служба в полиции, районы Крайнего Севера, «вахтовый метод».

Соболева О.В. Особенности прохождения службы в органах внутренних дел в северных регионах в условиях Арктики. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 110–114.

FEATURES OF SERVICE IN BODIES OF INTERNAL AFFAIRS IN THE NORTHERN REGIONS IN CONDITIONS OF ARCTIC

OKSANA V. SOBOLEVA, Associate Professor
Chair of psychology, pedagogics and organization of work with personnel
The Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia (8, ul. Zoi and Alexandra Kosmodemyanskih, Moscow, Russian Federation, 125993,). E-mail: Tvoyange@yandex.ru

Abstract: The article is devoted to the questions of service in the internal affairs bodies of the Russian Federation in the regions of the Far North. The concept, specific features and peculiarities of the Arctic region, its role in the development of modern Russia and influence on the political, economic and social situation in the state are revealed. The author focuses attention on the need for stable functioning of all social systems located in the northern regions, including law enforcement agencies. The existing base of the legislation of the activity of law-enforcement bodies is analyzed and the necessity of legal regulation of passing of this type of service, taking into account the specifics of regional characteristics, is touched upon. Despite the fact that, in general, the activities of the internal affairs bodies are regulated in detail, the legal basis for their functioning practically does not take into account the context of regional conditions, and the peculiarities of the legal regulation of the activity of the internal affairs bodies in the Far North are practically not investigated and are not reflected in legal acts. In addition, the author emphasizes that in modern Russia there is still no normative legal act regulating the use of the shift method, which is actively used in developing the regions of the Far North, and the normative bases approved in 1987 continue to be applied. It is proposed to fix the concept of 'shift method of service in the internal affairs bodies of the Russian Federation' in the regulatory legal framework.

Keywords: Russian legislation, law enforcement authorities, police service, regions of the Far North, 'shift method'.

Soboleva O.V. Features of service in bodies of internal affairs in the Northern regions in conditions of Arctic. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. №6. P. 110–114. In Russian.

Арктика как один приоритетов государства

Политическая и экономическая обстановка, складывающаяся в последнее время в мире и в нашем государстве, вынуждает Россию обратиться к потенциалам внутренних ресурсов. Особую роль здесь играют возможности территории Крайнего Севера и Арктической зоны Российской Федерации.

Север России, на территории которого расположены полностью или частично 23 субъекта Российской Федерации и который занимает почти две трети территории России, – это прежде всего богатейшая минерально-сырьевая база страны, резерв развития в XXI веке с учетом подземных богатств не только суши, но и шельфа арктических морей. Северные регионы обладают уникальным потенциалом стратегических минеральных ресурсов, прежде всего энергоносителей – нефти, газа, угля, урана, а также золота, алмазов, цветных и благородных металлов. Не вызывает сомнений, что развитие высокотехнологичных отраслей на основе эксплуатации сырьевого потенциала сможет сыграть роль важного фактора социально-экономического развития России и районов Севера, способствовать усилению экономических и геополитических позиций страны в мире.

Арктика выделена в качестве приоритета государственной политики [Смирнова, Липина, Кудряшова, Крейденко, Богданова, 2016. С. 150]. Так как понятие «Арктическая зона» еще нормативно нигде не закреплено, можно говорить только о том, что состав сухопутных территорий Арктической зоны включает в себя территории: Мурманской области; Ненецкого автономного округа; Чукотского автономного округа; Ямало-Ненецкого автономного округа; муниципального образования городского округа Воркута (Республика Коми); Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса, Булунского улуса, Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (Республика Саха (Якутия); городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край); муниципальных образований города Архангельска, Мезенского муниципального района, Новой Земли, город Новодвинска, Онежского муниципального района, Приморского муниципального района, Северодвинска (Архангельская область); а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР[1].

Интересы России в Арктике непосредственно связаны с комплексными задачами освоения энергетических ресурсов, увеличением удельного веса «арктической экономики» в целостном развитии России, а также с обеспечением национальной безопасности.

Развитие Арктики

На примере Ямало-Ненецкого автономного округа можно убедиться в том, насколько масштабными темпами идет освоение Арктики. Правительством автономного округа проводится государственная политика, направленная, в первую очередь, на создание Арктического транспортного коридора. В настоящее время на территории Ямала идёт реализация нескольких крупных – даже в мировом масштабе – инфраструктурных проектов. Это проекты строительства морского порта Сабетта; железнодорожного Северного широтного хода «Обская – Салехард –Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево»; железнодорожной линии «Бованенково – Сабетта». Реализация этих проектов полностью отвечает задачам Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации. Они обеспечивают укрепление национальной безопасности на период до 2020 года. Кроме того, это позволит создать условия для развития и функционирования крупнейшего логистического центра страны, который загрузит Северный морской путь и кратно активизирует его работу.

Полным ходом идёт реализация проекта «Ямал СПГ», поддержанного Президентом и Правительством Российской Федерации. Ключевая задача – создание в Арктике нового мощного центра по производству сжиженного природного газа на базе Южно-Тамбейского месторождения. В рамках проекта – строительство завода по сжижению газа, новый арктический морской порт в Сабетте, танкерный флот ледового класса. На порт Сабетта возлагаются большие надежды, как на многофункциональный терминал, который откроет всей стране ворота Севморпути в Мировой океан. При этом экспорт и импорт будут проходить по кратчайшему, экономически эффективному и безопасному пути. Это новые возможности для достижения стратегических государственных задач в Арктике.

8 декабря 2017 года введена в эксплуатацию первая очередь завода «Ямал-СПГ». В 2018-2019 годах будут построены еще две очереди завода, которые утроят производство.

Для транспортного обеспечения Бованенковского нефтегазоконденсатного месторождения заработал ямальский аэропорт Бованенково. Введен в эксплуатацию самый северный в России аэропорт Сабетта, который отвечает всем современным требованиям, предъявляемым к аэропортам международного класса и которому предписано установить воздушный грузопассажирский многосторонний пункт пропуска через государственную границу РФ, работающий на нерегулярной основе[2]. Это «направлено на реализацию инвестиционного проекта по добыче и подготовке газа, строительству завода сжиженного природного газа и мощностей по отгрузке сжиженного природного газа и газового конденсата» [Кореняко, 2015. С. 65].

Важно, что и при строительстве взлётно-посадочной

1 Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»

2 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2015 № 1463-р

полосы, и при возведении завода по сжижению газа и порта Сабетта используются уникальные технологические решения, которых ещё нет в мире. Всё это связано с экстремальными климатическими условиями Арктики, и это также является стимулом для отечественной науки и инженерной мысли.

Сегодня для прорыва из транспортной блокады континентального центра России и реального возрождения Северного морского пути необходима реализация проекта строительства железнодорожного Северного широтного хода и участка железной дороги от Бованенковского месторождения до Сабетты, которая соединит транспортную систему России через полуостров Ямал и порт Сабетта с Северным морским путем. В конечном итоге получится не только мощный экономический рывок, но и возможность использования транспортной инфраструктуры в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Но главная, решающая роль в полноценном развитии наземной транспортной инфраструктуры в Ямало-Ненецком автономном округе принадлежит проекту строительства железнодорожного Северного широтного хода, который свяжет Ямал с Уралом и Северо-Западом России и в перспективе обеспечит через порт Сабетта вывод транспортной системы России к Северному морскому пути. В 2015 году уже было завершено строительство автодорожной части мостового перехода через реку Надым – это первый строящийся объект в рамках проекта Северный Широтный ход (ж.д. Обская – Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево).

Учитывая, что Северный широтный ход является частью Арктической транспортной системы, крайне необходимой не только для социально-экономического развития страны, но и для решения задач национальной безопасности в Арктической зоне, можно говорить о том, что новая транспортная инфраструктура региона и всей огромной Арктики – это и есть колоссальный ресурс по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности России.

Все эти масштабные мероприятия, проводимые во втором десятилетии XXI века свидетельствуют о том, что государственная политика Российской Федерации в Арктике проводится посредством целенаправленной и скоординированной деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями и сферами деятельности на принципах государственно-частного партнерства, а также в рамках сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Органы внутренних дел в системе государственного управления в Арктике

Реализация международных программ сотрудничества по вопросам стратегического пространственно-территориального развития Севера и Арктики России сопряжена как с поиском путей соприкосновения и сотрудничества на международной арене, так и с предотвращением потенциальных угроз реализации стратегий сбалансированного социально-экономического и инфраструктурного развития [Кондраль Д.П., Морозов, 2015] арктических и приарктических регионов страны. Поэтому для реализации принципов государственного суверенитета в Арктической зоне необходимо усиление системы национальной безопасности, включая размещение сил и средств Министерства обороны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации в Арктической зоне.

Для обеспечения прав граждан, находящихся на территории Арктической зоны, предполагается размещение по всей ее территории опорных баз Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, оснащенных всем необходимым для осуществления деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций Севера, а также создание социально-бытовой и культурно-досуговой инфраструктуры, необходимой для проживания человека, включая обустройство личного жизненного пространства[3].

Однако эффективная реализация этого потенциала, освоение разведанных запасов гигантских и крупных месторождений, как показывает вся российская история, невозможны без стабильного функционирования государства и всех социальных институтов в нем.

Одним из таких институтов, главной функцией которого является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности[4] является вся система правоохранительных органов и органов внутренних дел в том числе. Как любое подразделение, выполняющее свои функции в условиях, отличающихся от обычных, органы и подразделения внутренних дел, дислоцирующиеся в районах Крайнего Севера, осуществляют свои полномочия с учетом региональной специфики.

Эффективность функциональной деятельности органов внутренних дел в северных регионах во многом зависит от степени адаптированности правовой основы их деятельности к местным природно-климатическим условиям, т.е. тому, насколько полно нормативные правовые акты отражают особенности возникающих правоотношений.

Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел

В современной правовой науке вопросы правового регулирования деятельности органов внутренних

3 Проект Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

4 Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016), ст. 1.

дел изучены довольно подробно. Однако источники и правовые нормы, как правило, рассматриваются вне контекста региональных условий. Что же касается особенностей правового регулирования деятельности ОВД в условиях Крайнего Севера, то они практически никем не исследованы.

Массив нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел (в том числе и в условиях Крайнего Севера), можно условно распределить на три большие группы по уровню юридической силы:

1) Конституция Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации);

2) региональные нормативные правовые акты (в эту группу следует включать целевые акты федеральных органов государственной власти, направленные на урегулирование правоотношений в районах Крайнего Севера, а также акты, принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации);

3) ведомственные (подзаконные) нормативные акты МВД России (приказы, наставления, положения и др.).

Ведомственное правовое регулирование, являясь более конкретизированным в сравнении с федеральным законодательным уровнем, выражается в воздействии министерства на деятельность управляемых объектов посредством нормативных актов. Как отмечается в научной литературе, основное требование к их содержанию сводится к тому, что «они не должны содержать в себе основополагающих норм, а восполняют пробелы в законодательстве, так как являются производными от нормативных актов, изданных правительством страны» [Мелёхин, 1992. С. 64]. Тем не менее, при отсутствии необходимых норм на уровне федерального и регионального законодательства, подзаконные акты МВД России по логике должны играть более значительную роль, восполняя указанные пробелы.

Особенности вахтового метода деятельности

Такие пробелы возникают, как правило, в тех сферах деятельности, в которых существует своя специфика. И, безусловно, специфика северных районов порождает необходимость применять в организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел специальные формы несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Например, вахтовый метод. Такая форма работы сотрудников особенно часто используется в районах газо- и нефтепромыслов, где размещены временные поселки вахтовиков. Кроме того, все строящиеся объекты по освоению Арктики, предполагают создание новых рабочих мест сначала для возведения объектов, а впоследствии и для их обслуживания.

В качестве примера можно привести аэропорт Сабетта, который обслуживают более 100 специалистов, работающих ежемесячной вахтой. Дальнейший рост производственных показателей руководство аэропорта связывает с увеличением численности рабочих в вахтовом поселке [Кореняко, 2015. С. 65]. Сегодня там работает около 30 000 рабочих, в 2002 году количество жителей, согласно официальной переписи, составляло всего 19 человек.

Применительно к правоохранительным органам, можно отметить, что в таком же, вахтовом, режиме, службу несут, в основном, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, участковые уполномоченные полиции, сотрудники вневедомственной охраны национальной гвардии. Парадокс состоит в том, что широко применяемый в деятельности органов внутренних дел в современных условиях данный метод пока не получил необходимого юридического оформления.

Нормативные основы применения вахтового метода до сих пор регламентируются Постановлением Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам, Секретариата ВЦСПС и Министерства здравоохранения СССР от 31 декабря 1987 г. № 794/33-82[5]. Несмотря на то, что с момента его принятия прошло уже тридцать лет, этот акт продолжает сохранять юридическую силу. Пункт 1.1. Постановления определяет вахтовый метод так: это «особая форма организации работ, основанная на использовании трудовых ресурсов вне места их постоянного жительства при условии, когда не может быть обеспечено ежедневное возвращение работников к месту постоянного проживания. Работа организуется по специальному режиму труда, как правило, при суммированном учете рабочего времени, а межвахтовый отдых предоставляется в местах постоянного жительства». Местом работы при вахтовом методе считаются объекты (участки), на которых осуществляется непосредственная трудовая деятельность. Перемещение работников в связи с изменением места дислокации объектов (участков) работы не является переводом на другую работу и не требует согласия работников. Направление работника на вахту не является служебной командировкой. Продолжительность работы вахтовым методом не должна превышать одного месяца. В соответствии с п. 1.2. вахтовый сменный персонал в период пребывания на объекте (участке) проживает в специально создаваемых вахтовых поселках, полевых городах, а также в других специально оборудованных под жилье помещениях.

Как отмечается в «Основных положениях о вахтовом методе организации работ» (Приложение № 1), данный метод применяется при значительном удалении производственных объектов (участков) от места нахождения предприятия, объединения и организации, при нецелесообразности выполнения работ обычными методами, а также в целях сокращения сроков строительства объектов производственного и социального назначения в необжитых и отдаленных районах и в районах с высокими темпами работ при необеспеченности данного района соответствующими трудовыми ресурсами (п.1.3.). Раздел

5 Бюллетень Госкомтруда СССР. 1988. № 5 (ред. от 19.02.2003 г.).

3 «Основных положений» устанавливает порядок организации вахтовых поселков. Однако вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в данных поселках не обозначены даже в самых общих чертах. Не ясно, кто на территории этих временных населенных пунктов должен осуществлять административно-юрисдикционные функции, осуществлять профилактику административных правонарушений и преступлений, проводить оперативно-розыскные мероприятия и т.д.

Необходимо отметить, что вахтовый метод организации работ используется не только в регионах Крайнего Севера[6]. Однако «Перечень предприятий, организаций и объектов, на которых может применяться вахтовый метод организации работ» (Приложение №2), в основном, касается северных и труднодоступных регионов Российской Федерации.

Очевидно, что рассматриваемый нормативный документ не может эффективно применяться в современных условиях. Он устарел практически по всем параметрам и не отражает сложившихся в настоящее время общественных отношений.

Вахтовый метод несения службы представляет собой институт, который в условиях Севера может эффективно применяться как в режиме повседневного несения службы, так и при возникновении чрезвычайных ситуаций и введении специальных административно-правовых режимов. Например, ликвидация последствий ЧС природного и техногенного характера иногда занимает довольно продолжительное время: оценка ущерба, подготовка плана восстановительных работ, завоз рабочей силы и строительных материалов, возведение жилья и объектов жизнеобеспечения и т.д. Привлечение сил и средств ОВД к решению служебных задач в районах восстановительных работ в подобной ситуации рационально осуществлять именно вахтовым методом. Нормы, регулирующие использование рассматриваемой организационной формы несения службы, таким образом, выполняют двойную функцию.

Выводы

В настоящее время проблема юридического оформления вахтового метода несения службы сотрудниками ОВД обозначилась особенно остро как на уровне федерального законодательства, так и ведомственного нормотворчества. Правовая база в этой сфере отношений практически полностью отсутствует. На наш взгляд, решить эту проблему целесообразно путем разработки специального «Наставления по применению вахтового метода несения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Этот нормативный документ должен содержать определение и общую характеристику вахтового метода, особенности его применения в различных условиях (повседневном режиме и в условиях введения специальных административно-правовых режимов), устанавливать порядок материально-технического и медицинского обеспечения сотрудников ОВД, привлекаемых к решению оперативно служебных задач с использованием данной организационной формы, а также др. вопросы. Подобное наставление может быть введено в действие приказом МВД России.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что массив ведомственных нормативных актов МВД России в настоящее время не адаптирован к особенностям правового регулирования деятельности ОВД в условиях Крайнего Севера, так как регулирование правоотношений в северных регионах необходимо осуществлять с учетом особенностей природной и социально-экономической среды. Юридические основы деятельности органов внутренних дел в районах Крайнего Севера должны максимально отражать региональные особенности. Для этого разработчики нормативных правовых актов обязаны закреплять в них специальные нормы, соответствующие специфике складывающихся здесь общественных отношений.

6 Например, привлечение подразделений ОВД к выполнению служебных задач в зоне проведения контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе, начиная с 90-х годов минувшего столетия и до настоящего времени, по сути, осуществляется на основе вахтового метода.

Литература

Кореняко А. 72-я авиапараллель. *Авиатранспортное обозрение*. 2015. № 162.

Кондраль Д.П., Морозов Н.А. Развитие инфраструктуры освоения территорий Арктической зоны Российской Федерации в современных условиях. *Вопросы управления*. 2015. № 6.

Мелёхин А.В. Правовые и организационные основы мобилизационной подготовки органов внутренних дел. Дисс... канд. юрид. наук. М., НИИ МВД РФ, 1992.

Птичкин С. Как нам обустроить Арктику. Интервью Дмитрия Рогозина: Освоение северного региона выходит на новый уровень. *Российская газета* – Федеральный выпуск № 7207 (41), 27.02.2017.

Смирнова О.С., Липина С.А., Кудряшова Е.В., Крейденко Т.Ф., Богданова Ю.Н. Формирование опорных зон в Арктике: методология и практика. *Арктика и Север.* 2016. № 25.

References

Kondral D. P., Morozov N. A. Development of the infrastructure for the Arctic zone territories reclaiming of the Russian Federation in modern conditions. *Voprosy upravleniia*. 2015. № 6. In Russian.

Koreniako A. 72nd Aircraft Parallel. *Aviatransportnoe obozrenie.* 2015. № 162. In Russian.

Meliohin A. V. The legal and organizational basis of mobilization preparation of Internal affairs bodies. Thesis of candidate of legal Sciences. M., NII MVD RF, 1992. In Russian.

Ptichkin S. How can we equip the Arctic. Interview with Dmitry Rogozin: The development of the northern region is reaching a new level. *Rossiiskaia gazeta* – Federal issue № 7207 (41), 27.02.2017. In Russian.

Smirnova O. S., Lipina S. A., Kudriashova E. V., Kreidenko T. F., Bogdanova Y. N. Formation of support zones in the Arctic: methodology and practice. *Arktika i Sever*. 2016. № 25. In Russian.