

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности
и управления ОВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**на тему: «Взаимодействие МВД России
с войсками национальной гвардии Российской Федерации по охране
общественного порядка»**

Выполнил:

слушатель 4 курса 282 учебной группы
старший лейтенант полиции
Габдрахманов Алмаз Шамилевич

Руководитель:

преподаватель кафедры
административного права,
административной деятельности и
управления органов внутренних дел КЮИ
МВД России майор полиции
Идиятуллов Алмаз Дамирович

Рецензент:

Заместитель начальника полиции по охране
общественного порядка ОМВД России по
Апастовскому району
капитан полиции
Вафин Ильшат Ильсурович

Дата защиты: «___» _____ 2022 г. Оценка _____

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	7
§1. Понятие общественного порядка, соотношение с общественной безопасностью	7
§2. Правовые основы и система административно-правовых средств охраны общественного порядка	17
§3. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в России	29
ГЛАВА 2. ФОРМЫ, ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РФ С ВОЙСКАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РФ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА	37
§1. Сущность и основные направления взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при обеспечении общественного порядка	37
§2. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка	53
§3. Исполнение управленческих решений и обеспечение взаимодействия в подразделениях органов внутренних дел и Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка	60
§4. Проблемы взаимодействия МВД РФ с Росгвардией по охране общественного порядка и пути их решения	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	76
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	80

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В реалиях современности, которые характеризуются ростом преступности и увеличением незаконного оборота огнестрельного оружия, большое значение приобретает совместная деятельность правоохранительных органов, направленная на обеспечение охраны общественного порядка. От состояния правопорядка напрямую зависит стабильность социально-экономического и политического развития любого государства и благополучие общества. С целью поддержания (охраны) общественного порядка в различных странах создаются и функционируют органы государственной власти, среди которых следует выделить систему правоохранительных органов, чья деятельность по преимуществу посвящена данной цели, поскольку именно они обладают необходимым арсеналом административно-правовых средств для обеспечения должного общественного порядка, а также для противодействия его групповым нарушениям.

Отметим, что в результате реформы исполнительных органов власти в 2016 году в Российской Федерации было образовано новое ведомство, взявшее на себя часть полицейских функций и задач по охране общественного порядка - Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия). Таким образом, Росгвардия стала новым федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка и оборота оружия, вневедомственной и частной охранной деятельности, частной детективной деятельности, а также лицензионно-разрешительной работы.

Руководство территориальных органов МВД России придает особое значение конструктивному взаимодействию с Войсками Национальной Гвардии РФ при выполнении задач по охране общественного порядка.

Между тем, в настоящее время является несовершенным нормативно-правовое регулирование в части разграничения полномочий и порядка выполнения задач по охране общественного порядка в деятельности

подразделений национальной гвардии и территориальных органов МВД России. Отсутствие единой системы межведомственного планирования при выполнении задач по охране общественного порядка является, по нашему мнению, недопустимым.

Таким образом, выше изложенное обуславливает актуальность темы настоящего исследования.

Степень изученности темы исследования. Несмотря на всю важность и актуальность проблематики взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка, она все же остается недостаточно изученной. Теоретическая основа данной выпускной квалификационной работы представлена трудами следующих ученых: М.В. Багуцкого и т. д. А.А. Беженцев, А.В. Бецков, М.Ю. Гребенкин, В.П. Еферин, Н.Н. Иванов, В.В. Кардашевский, В.А. Крупин, А.Ф. Майдыков, П.Н. Невежин, Д.А. Сошнева, В.М. Чибунин, А.Е.Шалагин и др. Этими учеными рассмотрена по отдельности проблематика деятельности Министерства внутренних дел РФ и Войск национальной гвардии РФ по охране общественного порядка. Между тем, констатируем, что вопросы взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка не были предметом специального изучения специалистов в области административной деятельности полиции.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в результате взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка.

Предмет исследования - правовые нормы, регулирующие порядок взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка; практика их применения; специальная литература по теме исследования.

Цель выпускной квалификационной работы - осуществить комплексный анализ вопросов взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками

национальной гвардии РФ по охране общественного порядка, а также сформулировать практические рекомендации по повышению эффективности регулирования указанной деятельности.

Для достижения цели в работе последовательно поставлены следующие **задачи:**

- 1) раскрыть понятие общественного порядка, выявить его соотношение с общественной безопасностью;
- 2) изучить правовые основы и систему административно-правовых средств охраны общественного порядка;
- 3) охарактеризовать становление и развитие органов охраны общественного порядка в России;
- 4) проанализировать сущность и основные направления взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при обеспечении общественного порядка;
- 5) рассмотреть особенности организации взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка;
- 6) обобщить некоторые проблемы исполнения управленческих решений и обеспечение взаимодействия в подразделениях органов внутренних дел и Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка;
- 7) обобщить проблемы взаимодействия МВД РФ с Росгвардией по охране общественного порядка и сформулировать пути их решения.

Теоретическую основу исследования составили: труды ученых-административистов, работы по вопросам взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка.

Методологическую основу исследования составляют базовые положения науки административного права, административной деятельности и управления ОВД, а также общенаучные методы познания (анализ и синтез), в

том числе, системный метод, а также частно-научные методы: формально-логический, системного анализа, историко-правовой и другие.

Нормативной основой выпускной квалификационной работы послужили Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О полиции», федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», а также другие федеральные законы, нормативно-правовые акты и ведомственные документы МВД России. В качестве подкрепления теоретического материала в работе проанализированы материалы судебной практики по соответствующим делам.

Эмпирическую базу исследования составляют правоприменительные акты Верховного Суда Российской Федерации по исследуемой проблеме; материалы судебной практики; результаты проведенного обобщения и анализа материалов деятельности участкового уполномоченного полиции; интернет-ресурсы, публикации в средствах массовой информации.

Научная новизна исследования состоит в том, что на основе комплексного изучения вопросов взаимодействия МВД РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка сделана попытка обобщить проблемы в указанной области и выработать пути их решения.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется значением развития представлений о правовом регулировании взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка. Результаты исследования могут быть использованы в учебных и методических материалах, в преподавании административного права, административной деятельности и управления ОВД.

Структура работы построена с учетом характера темы, а также степени научной разработанности затрагиваемых в ней проблем. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников, литературы и приложений. В первой главе раскрыты вопросы правового регулирования охраны общественного порядка в РФ. Во второй главе

проанализированы формы, приоритетные направления и особенности взаимодействия МВД РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие общественного порядка, соотношение с общественной безопасностью

Одной из основополагающих задач органов внутренних дел является охрана общественного порядка. Несмотря на очевидность задач, использование данной терминологии при характеристике задач большинства правоохранительных органов, законодательство РФ не содержит определения указанных понятий, критериев их разграничения и характеристик.

Отметим, что понятие «общественный порядок» является конституционным термином. Согласно п. «е» ст. 114 Конституции РФ, Правительство Российской Федерации осуществляет меры по охране общественного порядка, а в соответствии п. «б» ст. 72 совместно с субъектами Российской Федерации обеспечивает законность, правопорядок и общественную безопасность. Обратим внимание, что согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, одним из стратегических национальных приоритетов является общественная безопасность (п. 3 ст. 26¹). Таким образом, понятие «общественный порядок», являясь по своему значению конституционным, тем не менее, до сегодняшнего дня не имеет единого легального конкретного толкования.

В юридической литературе общественный порядок рассматривается в широком и узком смысле. Общественный порядок в широком смысле включает систему всех общественных отношений, существующих в социуме и,

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства РФ. - 2021. - № 27. - Ст. 5351.

регламентированная совокупностью всех социальных норм. При этом, правопорядок предполагает такую совокупность общественных отношений, которые урегулированы нормами права. В связи с этим, правопорядок является более узким по содержанию термином, чем общественный порядок¹.

Авторы общей теории права рассматривают общественный порядок как социальную систему отношений, определенную экономической основой общества и заключающуюся в соответствии поведения участников общественных отношений действующим в обществе социальным нормам. При этом учитываются только наиболее значимые общественные отношения.

В теории уголовного права также отсутствует единый подход к определению общественного порядка и общественной безопасности. Относительно данного вопроса в науке существует множество дискуссий и подходов к пониманию общественного порядка и общественной безопасности. Одни авторы отождествляют данные понятия, другие авторы рассматривают общественную безопасность как более широкое по содержанию понятия, некоторые как более узкое.

Некоторые авторы (например, Н.А. Босхамджиева) разделяют общественный порядок и общественную безопасность по объекту охраны. Так, общественный порядок направлен на обеспечение безопасности людей, общественная безопасность - охрану имущества, что обуславливает более широкое содержание общественной безопасности. Под общественным порядком в узком смысле понимается обеспечение в государстве обстановки спокойствия и безопасности².

По утверждению И.А. Андреевой, «общественный порядок представляет собой систему общественных отношений, возникающую при непосредственном общении членов общества, как правило, в общественных местах и

¹ Сухачев И.Ю. О соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» / И.Ю. Сухачев // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. - 2009. - № 4 (51). - С. 9.

² Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения / Н.А. Босхамджиева // Юридический мир. - 2017. - № 9. - С. 51.

регулируемую различными социально-правовыми нормами»¹. Развивая эту мысль, можно определить общественный порядок в широком понимании как порядок «волевых», т. е. основанных на выраженной воле субъектов, общественных отношений. Такие отношения возникают между гражданами при добровольном соблюдении ими установленных правовых норм и правил поведения в обществе.

По мнению А.А. Кармолицкого, «под общественным порядком понимают определенную систему отношений, которые складываются в результате соблюдения и исполнения правовых и не правовых норм, регулирующих поведение людей в общественных местах»². Автор не имеет цели показать сущность данного явления, ограничивается просто его констатацией как одной из существующих задач в сфере внутренних дел, как осуществляемой Правительством Российской Федерации меры охраны общественного порядка и общественной безопасности. Здесь же А.А. Кармолицкий, определяет «общественную безопасность как систему отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровья граждан и их имущества».

Л.Л. Попов, например, считает, что «общественный порядок - это система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности»³.

Л.Л. Попов, в отличие от А.А. Кармолицкого, в данном определении общественного порядка раскрывает характерные черты последнего, что, на наш

¹ Андреева И.А. Охрана общественного порядка в системе вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Андреева. - Екатеринбург, 2011. - С.112.

² Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учебник / А.А. Кармолицкий, А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. - М.: Зерцало, 2017. - С.559.

³ Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Л.Л. Попов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2018. - С.662.

взгляд, является для нас значимым. Для того чтобы раскрыть понятие общественного порядка, по нашему мнению, нужно ответить на следующие вопросы: какое место занимает существующий общественный порядок в социально-политическом смысле для жизни всего населения данного государства и какую роль играет он в административном праве? Л.Л. Попов общественный порядок в широком смысле трактует как все связи и отношения в обществе, что по смыслу повторяет определение общества.

В.В. Лазарев отмечает, что «общество - это сложная динамическая система взаимосвязей людей, объединенных различными узлами, отношениями и интересами»¹.

Н.М. Конин показывал значение «общественного порядка в широком социально-политическом смысле как совокупность категорий, государственного порядка, порядка управления и общественного порядка в узком административно-организационном смысле». Общественный порядок учёный рассматривает в юридическом, узком значении как комплексную совокупность установленных государством правил (норм) жизни и деятельности граждан за пределами сферы трудовой (служебной) деятельности: в общественных местах, по месту жительства и по месту пребывания у родственников и знакомых. Н.М. Конин считал, что правила общественного порядка распространяются на рабочие, служебные помещения, если там совершаются противоправные действия, не связанные с трудовой и служебной деятельностью. Например, хулиганство и употребление спиртных напитков².

Однако для практического применения более значимым представляется определение общественного порядка в узком смысле как «охраны личности и прав граждан; нравственности и общественного спокойствия» причем как в

¹ Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С. В. Липень. - 5-е изд., испр. и доп. - М.: Юрайт, 2019. - С.76.

² Конин Н.М. Российское административное право. Особенная часть: курс лекций / Н.М. Конин. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2002. - С.205.

общественных местах, так и в быту¹. Логичным представляется предположение, что можно определить понятие «общественный порядок» как социально-правовую категорию, поскольку отношения, которые в той или иной степени затрагивает данная категория, регулируются как социальными, внеправовыми нормами, в числе которых нравственные, моральные нормы, нормы традиций и обычаев, так и собственно правовыми нормами в привычном нам понимании права. При этом нередко встречается трактовка данной категории и как синонима правопорядка. С полным отождествлением данных понятий трудно согласиться. Правопорядок - система общественных отношений, которая предполагает необходимость соблюдения всеми членами общества правовых норм и предписаний в обязательном порядке. Поэтому правопорядок должно расценивать как преимущественно правовую категорию.

«Общественный порядок» затрагивает лишь некоторые отношения из указанной системы. Их регулирование осуществляется как нормами права, так и, как указано выше, нормами морали и нравственности. Таким образом, «общественный порядок» - это одновременно нравственная и правовая категория. Сходство между данными понятиями в том, что «указанные категории включают однородные по своей сущности общественные отношения, регулируемые социальными нормами, принятыми в конкретном государстве»².

Общественный порядок - это обеспечение соответствующих условий для нормального функционирования различных государственных и общественных учреждений, он предполагает возможность применения государственными органами, участвующими в обеспечении общественного порядка, административных мер, в том числе и принудительного характера.

Общественный порядок - категория не только правовая, но и социальная, проявляющаяся там и в том случае, где и когда общество динамично

¹ Южаков А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук / А.Б. Южаков. - Челябинск, 2004. - С.171.

² Кононова К.Е., Писарев И.А. Соотношение понятий общественного порядка, правопорядка, режима отбывания наказаний и общественной безопасности в исправительных учреждениях / К.Е. Кононова и др. // Проблемы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы России на современном этапе: материалы Международной научной конференции адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов. - Самара, 2018. - С.70.

развивается, связи внутри общества усложняются, тем самым тесным образом переплетаются взаимоотношения людей. Общественный порядок - термин, который охватывает значительную систему социально-правовых отношений в любом государстве. Как указывает Н.А. Босхамджиева, обеспечение общественного порядка является функциональным направлением и структурным элементом правоохранительной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти¹.

Д.Ю. Ефимова считает, что общественная безопасность - это система общественных взглядов, которые связаны с защитой личности, общества и государства от каких - либо угроз, исходящих от противоправных посягательств на общественный порядок и в ситуациях, которые возникают вследствие социального, природного и техногенного характера².

А.М. Шаповалова и Д.В. Данелюс считают, что общественная безопасность предполагает концепцию отношений, которые складываются в соответствии с правовыми нормами при применении объектов, которые представляют высокую опасность для общества, или при наступлении особых обстоятельств в связи со стихийными бедствиями и другими чрезвычайными ситуациями³.

В целом можно отметить несколько подходов, определяющих соотношение общественного порядка и общественной безопасности:

1) понятие общественного порядка шире понятия общественной безопасности, поскольку общественные отношения по обеспечению спокойствия и безопасности в обществе (общественная безопасность), по своей

¹ Босхамджиева, Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения / Н.А. Босхамджиева // Юридический мир. - 2017. - № 9. - С. 51.

² Ефимова Д.Ю. Общественная безопасность / Д.Ю. Ефимова // Научное сообщество студентов XXI столетия: сб. ст. по мат. LX междунар. студ. науч.-практ. конф. - 2018. - № 12(59). - С.46.

³ Шаповалова А.М., Данелюс Д.В., Обеспечение общественной безопасности на уровне местного самоуправления / А.М. Шаповалова и др. // Гуманитарий Юга России. - 2016. - №5. - С. 4.

сути являются общественным порядком в узком смысле (А.М. Воронов)¹. Кроме того, общественный порядок предполагает соблюдение всеми членами общества всех действующих в обществе социальных норм, при этом соблюдение таких правил непосредственно обеспечивает общественную безопасность;

2) понятие общественной безопасности шире понятия общественного порядка, поскольку общественная безопасность является видом национальной безопасности, поддержание которого непосредственно связано с обеспечением внутригосударственного порядка (общественного порядка);

Таким образом, вопрос о сущности, свойствах и признаках общественного порядка является дискуссионным на протяжении долгого периода времени. Неопределенность и отсутствие в праве однозначных толкований данной категории создает предпосылки для снижения эффективности работы механизма административно-правового регулирования и применения профильных правовых норм.

Учитывая общепринятое понимание порядка, как упорядоченную совокупность или положение, можно определить общественный порядок как совокупность правил поведения в обществе. Однако, существующие в обществе правила поведения устанавливаются не только правовыми нормами, но и иными социальными нормами (моральные, этические и т.д.). В связи с этим, целесообразно рассматривать общественный порядок как правовую категорию (общественный порядок в узком смысле), и общественный порядок как социальную категорию (общественный порядок в широком смысле). В результате на органы внутренних дел возлагаются задачи по охране общественного порядка, закрепленного действующими нормативно-правовыми актами.

Как социально значимое явление, общественный порядок формирует благоприятный климат для существования и деятельности граждан, защиты прав и интересов всех жителей страны. Именно вследствие данного факта

¹ Воронов А.М. Общественная безопасность РФ: проблемы и современность / А.М. Воронов // Оперативник (сыщик). - 2019. - №1 (38). - С. 48.

любая верховная власть заинтересована в создании эффективной системы охраны общественного порядка, без которого просто невозможно общее развитие страны и благополучие населения.

Можно отметить несколько подходов, определяющих соотношение общественного порядка и общественной безопасности:

1) понятие общественного порядка шире понятия общественной безопасности, поскольку общественные отношения по обеспечению спокойствия и безопасности в обществе (общественная безопасность), по своей сути являются общественным порядком в узком смысле (А.М. Воронов)¹. Кроме того, общественный порядок предполагает соблюдение всеми членами общества всех действующих в обществе социальных норм, при этом соблюдение таких правил непосредственно обеспечивает общественную безопасность;

2) понятие общественной безопасности шире понятия общественного порядка, поскольку общественная безопасность является видом национальной безопасности, поддержание которого непосредственно связано с обеспечением внутригосударственного порядка (общественного порядка);

Таким образом, вопрос о сущности, свойствах и признаках общественного порядка является дискуссионным на протяжении долгого периода времени. Неопределенность и отсутствие в праве однозначных толкований данной категории создает предпосылки для снижения эффективности работы механизма административно-правового регулирования и применения профильных правовых норм.

Согласно Указу Президента РФ от 14.11.2013 № Пр-2685 «Концепция общественной безопасности в РФ»² под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных

¹ Воронов А.М. Общественная безопасность РФ: проблемы и современность / А.М. Воронов // Оперативник (сыщик). - 2019. - №1 (38). - С. 48.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 46. - Ст. 5927.

посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Из определения видно, что общественная безопасность достаточно широкое понятие, одинаково важное для сохранения человека, общества и государства. Вместе с тем, в подавляющем количестве случаев, источник угрозы безопасности один, противоправное деяние, что прежде означает нарушение правовых норм. Это обстоятельство существенно отличает общественную безопасность от общественного порядка, под которым понимается сложившаяся в обществе система отношений между людьми, правил взаимного поведения и общежития, регулируемых действующим законодательством, обычаями и традициями, а также нравственными нормами. Не трудно заметить, что речь идет не только о тех ценностях, которые урегулированы правом, но и параллельной системой общественных взаимоотношений, основанных на морально-нравственных ценностях.

Общественный порядок и общественная безопасность являются тождественными. Однако, такой подход вполне обоснованно критикуется большинством исследователей как в сфере административного права, так и уголовного и других отраслей. Так, некоторые авторы (А.Ф. Гранин) видят различие в средствах регулирования общественного порядка и безопасности (регулирование общественного порядка осуществляется всеми действующими социальными нормами, общественной безопасности - правовыми и техническими нормами. В связи с этим, одновременное посягательство и на общественный порядок, и на общественную безопасность возможно только при совокупности нарушений¹.

В целом, стоит отметить, что далеко не всегда нарушение общественного порядка влечет за собой посягательство на жизненно-важные интересы общества. Поскольку для социальной системы представляет опасность такое посягательство, которое прекращает или в значительной мере дезорганизует

¹ Саманюк Э.В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок» / Э.В. Саманюк // Молодой ученый. - 2018. - №3. - С. 673.

развитие общества. Общественный порядок базируется на системе социальных связей, способных к саморегуляции, что обеспечивает возможность нейтрализации определенных отклонений. В случае, если нарушения общественного порядка вызывают такие изменения социальной среды, которые угрожают угрозу жизненно-важным интересам граждан, то речь идет об угрозе общественной безопасности. Нарушение общественного порядка происходит не только в связи с совершением преступления, административного правонарушения, но и при совершении гражданско-правового деликта, аморальных поступков, поскольку это противоречит действующему в обществе порядку и нарушает нормальное его функционирование.

Таким образом, относительно соотношения понятий общественного порядка и общественной безопасности в науке не единства мнений. Одни исследователи отождествляют данные понятия, другие включают содержание одного понятия в содержание другого. Однако, большинство исследователей рассматривают общественный порядок и общественную безопасность, как разнопорядковые явления, хотя и находящиеся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Кроме того, следует отметить, что законодательство РФ не вносит ясности в решение данного вопроса, однако относит их к разнопорядковым явлениям, не отождествляя их. Следует отметить, что законодательное закрепление определений данных понятий, имеет важное значение для целей единообразного толкования, обеспечения единой практики применения правовых норм.

Итак, на наш взгляд, следует разделять позицию тех ученых, которые считают, что для разрешения существующих различий между подходами, сложившимися в теории права и отраслевых юридических науках, необходимо рассматривать общественный порядок в широком и узком смыслах. При этом в широком смысле под общественным порядком следует понимать порядок, возникающий в результате действия всех социальных регуляторов: права, морали, религии, обычаев, корпоративных, эстетических и др. социальных норм. Правовой порядок в данном случае выступает как элемент в структуре

общественного порядка. В узком смысле общественный порядок представляет собой часть правового порядка и понимается, прежде всего, как порядок в общественных, публичных местах.

Общественный порядок характеризуется особым сочетанием норм права, нравственности и реальным поведением людей, интересуют лишь те общественные отношения, которые регулируются нормами права, а не общественный порядок в целом. Поведение правонарушителей посягает одновременно на несколько охраняемых благ: личность, честь, достоинство, спокойствие, нормальные условия отдыха граждан и др.

§2. Правовые основы и система административно-правовых средств охраны общественного порядка

Общественный порядок обеспечивается нормами права, которые устанавливают правила поведения в общественных местах. Закрепленные законодательно нормы регулируют формы и инструменты обеспечения общественного порядка с целью охраны жизни, здоровья и интересов граждан. При этом нормативная правовая база, регулирующая всю систему обеспечения общественного порядка, является многоуровневой совокупностью законодательных актов, среди которых Конституция РФ, кодифицированные акты (Кодекс РФ об административных правонарушениях¹, Уголовный кодекс РФ²), федеральные законы (такие как федеральный закон «О полиции» и многие другие), подзаконные акты, законодательство субъектов РФ и ведомственные нормативные акты органов исполнительной власти.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1; Российская газета. - 2021. - № 146.

² Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - №25. - Ст. 2954; Российская газета. - 2021. - № 146.

Система правовых нормативных актов определяет совокупность правовых средств, обеспечивающих деятельность уполномоченных субъектов (органов и должностных лиц по надзору за соблюдением действующего законодательства), в рамках предотвращения нарушений установленных законом правил поведения, устранения базовых причин, вызывающих эти нарушения, содействия гражданам и юридическим лицам в осуществлении их прав, свобод, обязанностей и законных интересов.

Как уже сказано выше, эта система имеет многоуровневый характер. В соответствии с п. «б» ст. 72 Конституции РФ «обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов». В статье 132 Конституции РФ говорится, что «осуществление охраны общественного порядка относится также и к ведению местного самоуправления».

Стратегические правовые основы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности едины и в основном представлены следующими нормативными правовыми актами:

- Конституция РФ, а именно ст. 2, в которой закрепляется обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права человека и граждан, ч. 3 ст. 55 объясняет в каких случаях и на основе чего, могут быть ограничены права граждан. Важно подчеркнуть, что такие ограничения могут быть установлены только федеральными законами и в силу необходимости защиты права других граждан, общественных и государственных интересов;
- Уголовный кодекс РФ (Раздел IX. Преступления против общественной безопасности и общественного порядка);
- КоАП РФ (Глава 11, 12 и 20);
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹ (ст. 14-17);
- Федеральный закон «Об оружии»² (ст. 3, 24);
- Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154 «О государственной службе российского казачества»³;
- Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁴;
- Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁵, который устанавливает правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в ней.

Не всегда можно в «чистом» виде выделить правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Кроме того, любой проступок причиняет вред установленным нормам административного права. Для нарядов ППС главный интерес представляет правопорядок в общественных местах, которые принято делить на:

- постоянные (улицы, скверы, площади, дворы домов и др.);
- периодические (общественный транспорт, предприятия торговли, питания, социально-культурные сооружения и учреждения и т.п.).

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (с изм. от 02 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

² Об оружии: федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (с изм. от 02 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 51. - Ст. 5681.

³ О государственной службе российского казачества: федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 50. - Ст. 5245.

⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (с изм. от 31 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 14. - Ст. 1536.

⁵ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 26 (Часть I). - Ст. 3851.

Отметим, что в правоприменительной деятельности органов внутренних дел используются различные способы управления, в том числе государственное принуждение, которое призвано побуждать различных субъектов к соблюдению установленных законом запретов и ограничений. Однако применение отдельных его видов в деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности имеет ряд особенностей.

На сегодняшний день накоплен достаточно богатый практический опыт и разнообразный теоретический материал по вопросам применения государственного принуждения, благодаря чему сформулированы отдельные положения о сущности, понятии, специфических чертах, особенностях и формах данного правового института. Однако единого концептуального подхода к решению некоторых аспектов принуждения в право применении и теории права нет.

Характеризуя роль государственного принуждения в деятельности полиции при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, необходимо обратить особое внимание на тот факт, что данное явление выступает в качестве средства социального воздействия или организации волевых действий субъектов, направленного на их подчинение воле государства в лице его органов. Принуждение - это императив, который не дает субъектам альтернативы в выборе другого варианта поведения, поскольку, являясь разновидностью власти, оно обеспечивает навязывание воли одного субъекта другому¹. Названные обстоятельства позволяют сделать вывод, что государственное принуждение в деятельности полиции является объективно необходимым и действенным средством по обеспечению должного функционирования правовой системы в целом и охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, в частности.

¹ Шляпочников А.Н. Об охране общественного порядка как функции государства / А.Н. Шляпочников. - М.: Эксмо, 2015. - С.123.

Согласно Конституции РФ «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 свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Необходимо отметить, что в арсенале сотрудников полиции содержатся разнообразные меры государственного принуждения, применяемые для реализации возложенных на них полномочий, регламентированных различными нормативными правовыми актами: федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами, распоряжениями и т.д. Безусловно, запомнить такой объем информации и в обычных условиях достаточно сложно, а в экстремальной ситуации - тем более. В сложившейся обстановке могут возникнуть различные негативные последствия: от снижения оперативности реагирования на противоправные деяния до нарушений законности.

Следует обратить особое внимание на то, что в официальные статистические учеты не попадают сведения, характеризующие своевременность и успешность применения какой-либо принудительной меры. Однако факты противоправного их применения можно выявить при анализе жалоб и заявлений, поступающих на действия сотрудников полиции. Бесспорным является мнение о том, что обращения, как одна из форм участия граждан в управлении государством, позволяют гражданам контролировать деятельность государственных органов и их должностных лиц, способствуют борьбе с волокитой, с развитием бюрократизма и коррупции, а также другими недостатками в их работе. При этом, анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что в последнее время в России наблюдается существенный рост количества жалоб, поступающих в различные органы государственной власти, на неправомерные действия сотрудников полиции¹. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что количество нарушений

¹ Сайт информационной сети Интернет. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstvai_raboti (дата обращения: 15.07.2022).

законности в деятельности сотрудников полиции неуклонно растет даже на фоне существенного сокращения численности личного состава.

Обеспечение правопорядка в общественных местах направлено на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, на противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. Реализация возложенных на полицию обязанностей предполагает наличие обширных полномочий, в том числе мер государственного принуждения¹. Следовательно, особую актуальность приобретает необходимость не только выявления отдельных мер полицейского принуждения, применяемых при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, их характеристики с точки зрения оснований и порядка применения, но и классификации указанных мер применительно к реализации основных направлений деятельности полиции. Полиция для выполнения возложенных на нее задач наделена широкими полномочиями по применению различных по характеру мер административно-принудительной силы государства, которые используются в целях обеспечения соблюдения и защиты тех административно-правовых и иных норм права, которые содержат общие правила поведения в сфере государственного управления.

Таким образом, применение принуждения занимает центральное место в деятельности органов внутренних дел. Именно посредством принудительной силы государства в большинстве случаев осуществляется противодействие преступлениям и административным правонарушениям. Применение сотрудником органов внутренних дел мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом. В целом отдельные меры государственного принуждения имеют профилактическую направленность и являются действенным средством предупреждения противоправных действий при условии должной информированности как должностных лиц, так и

¹ Евдошенко В.В., Зорькин В.Е. Роль государственного принуждения в деятельности полиции при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности / В.В. Евдошенко и др. // Вестник КрУ МВД России. - 2018. - №2. - С.69.

принуждаемых лиц о пределах возможного принуждения, об их законности и обоснованности. При этом немаловажным является наличие необходимого уровня правовой культуры и правосознания у всех участников рассматриваемых правоотношений, в том числе и по вопросам применения полицейского принуждения. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что от эффективности применения мер принуждения напрямую зависит качество защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охраны правопорядка, защиты собственности.

Рассмотрим институт административной ответственности в сфере охраны общественного порядка. Институт административной ответственности в качестве средства регулирования общественного порядка представляет собой совокупность закрепленных нормами права видов административных наказаний, оснований наступления такой ответственности, а также регламент привлечения к ответственности субъектов, допустивших административные деликты. Институт административной ответственности предназначен для защиты общественных отношений, регулируемых как материальными нормами административного права, так и процессуальными нормами административного процессуального права. В отдельных случаях, административная ответственность закрепляется нормами иных отраслей права (финансового, трудового, экологического, коммерческого и т.п.). Следовательно, институт административной ответственности выступает комплексным, межотраслевым образованием регулирующим, в том числе, и общественный порядок.

С целью выявления специфики административной ответственности, наступающей за деяния, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, целесообразно исследовать ее функции, проанализировать отличительные свойства (особенности), дать понятие и сформулировать ее определение. Важно знать, что административная ответственность, установленная за правонарушения в сфере общественного порядка, проявляется с помощью санкций, закрепленных в главе 20 КоАП

РФ, а также санкций иных нормативных правовых актов, регламентирующих кару за совершенные проступки.

Анализ допущенных в сфере общественного порядка правонарушений позволяет выявлять конкретные обстоятельства содействующие, либо препятствующие совершению административных деликтов. Результатом такой аналитической работы служат принимаемые правовые меры, направленные на устранение обнаруженных проблемных ситуаций. Например, как только в обществе приобрели массовый характер случаи распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», сформулированных в неприличной форме сообщений, которые оскорбляют человеческое достоинство и общественную нравственность, проявляют явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, и т.п., так сразу же в статью 20.1. КоАП РФ вводится часть третья, предусматривающая административные санкции за подобное поведение и, тем самым, зачисляет вышеназванное деяние в ранг административного правонарушения¹.

Институту административной ответственности в сфере общественного порядка присущи, как минимум, две основные функции: охранительная (компенсационная) и предупредительная (превентивная). Суть охранительной функции состоит в том, что с помощью применения и реализации административных санкций, осуществляется покрытие государственных затрат, понесенных в результате совершения административных правонарушений в сфере общественного порядка. Так, применяя в качестве наказания административный штраф, законодатель предусматривает направление взыскиваемых с правонарушителя сумм в доход государства (ч.5 ст. 3.5. КоАП РФ). Например, согласно статье 20.21. КоАП РФ, появление физических лиц в таких общественных местах как улицы, стадионы, парки, скверы, транспортные средства общего пользования, а также иных публичных местах в состоянии

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2019. - № 12. - Ст. 1218.

опьянения, унижающем человеческое достоинство и общественную нравственность, приводит к наложению административных санкций в виде штрафа в сумме от пятисот рублей до одной тысячи пятисот рублей. А в соответствии со статьей 20.1. КоАП РФ в зависимости от совершенного мелкого хулиганства его количественных и качественных характеристик сумма налагаемого штрафа колеблется в пределах от пятисот рублей до трехсот тысяч рублей.

Смысл предупредительной функции состоит в применении частной превенции к правонарушителю и реализации общей превенции в отношении лиц, не допустивших административных деликтов. Меры частной превенции заключаются в предупреждении рецидива административных правонарушений со стороны субъекта, уже совершившего таковое, с одной стороны и, испытание им кары за допущенное нарушение административного законодательства, с другой.

Меры общей превенции направлены на предотвращение обстоятельств, содействующих совершению административных деликтов, а также, на профилактику административных проступков со стороны иных, не допустивших их еще лиц. Так, например, в целях профилактики появления физических лиц в состоянии опьянения на спортивных мероприятиях, с одной стороны, на стадионы запрещено проносить и распивать спиртные напитки, с другой стороны, с помощью буклетов, программ, рекламной информации, личных и групповых профилактических бесед, осуществляется ознакомление болельщиков с санкциями части первой статьи 20.20. КоАП РФ. Подобные меры способствуют предупреждению административно наказуемого поведения, отраженного в диспозиции выше названной нормы административного законодательства, со стороны присутствующих в таких общественных местах лиц.

Следует отметить, что среди субъектов безопасности, перечисленных в статье 6 Федерального закона «О безопасности»¹, наделенных властными полномочиями в сфере общественной безопасности, значительная роль отводится органам внутренних дел Российской Федерации в целом, и подразделениям полиции - в частности. В состав подразделения полиции по охране общественного порядка входят отделы (отделения, группы) по соблюдению административного законодательства, одной из ключевых функций которых является её административная, т.е. исполнительно-распорядительная, деятельность. В процессе этой деятельности подлежат защите от противозаконных административно преследуемых посягательств установленные группы общественных отношений в сфере общественного порядка и общественной безопасности, которые квалифицируются схожими признаками, тождественностью и однотипностью. Закрепление их охраны за подразделениями полиции является закономерным актом, детерминирующим естественной природой социального взаимодействия в сфере общественного порядка, реально требующего специального контроля и защиты.

Важно понимать, что деятельность полиции в сфере административно-правового регулирования регламентируется нормами административного права. Отсюда, её принято именовать как «административная деятельность полиции». Содержание административной деятельности полиции представляет собой организацию и практическую реализацию заинтересованными службами и подразделениями целей и задач по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности административно-правовыми приемами и методами, а также административно-правовыми формами реализации исполнительной власти.

Результатом административной деятельности полиции, направленной на лиц, допускающих административные правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности, как правило, является

¹ О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (с изм. от 09 ноября 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 1. - Ст. 2.

административная ответственность. Следовательно, привлечение к административной ответственности предполагает такое действие или бездействие субъекта правоотношения, которое направлено на нарушение предписаний, закрепленных в нормах административного права.

Рассматривая административную ответственность за проступки, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, целесообразно обратить внимание на следующие её особенности. Во-первых, специфика административной ответственности заключается в том, что назначается она не за всякий проступок, допущенный в сфере регулирования общественного порядка, а только за тот, который регулируется нормами главы 20 КоАП РФ. Её применение в качестве составной части административно-правового регламентирования допускается только при не исполнении, или неподобающем исполнении, закрепленных в обозначенной главе правил поведения. Своеобразие таких правил заключается в их специфическом правовом регулировании, учитывающем существенное значение рассматриваемых управленческих отношений в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности и, следовательно, требующих введения особых правовых режимов.

Во-вторых, меры административного принуждения за допущенные правонарушения в сфере общественного порядка, невозможно применить в отношении работников и служащих, подвластных руководителям исполнительных органов власти, а также начальствующего состава федеральных, региональных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций. К данной категории физических лиц, допустивших административные правонарушения, применяются меры дисциплинарной ответственности, а также иные виды санкций. В остальных случаях, за нарушение административного законодательства, регулируемого нормами главы 20 КоАП РФ, административному наказанию подлежат как физические лица, так и юридические лица, не взирая на их ведомственную или иную форму подчиненности, либо форму собственности. Кроме того, к административным

санкциям за допущенные административные правонарушения привлекаются и должностные лица. Следовательно, меры административной ответственности, в качестве средства регулирования общественного порядка, могут применяться как к индивидуальным субъектам административного права, так и к коллективным.

В-третьих, специфика административной ответственности в области охраны общественного порядка, состоит в том, что её цель может быть достигнута с помощью задачи, направленной на охрану административно-правовых норм, закрепленных в главе 20 КоАП РФ, совместно с решением задачи, предусматривающей реализацию санкций посредством привлечения к административной ответственности по правилам Особенной части КоАП РФ (раздел IV КоАП РФ) за несоблюдение вышеупомянутых, подлежащих защите административно-правовых норм. Следовательно, закрепление в одном законодательном источнике норм административного права и норм административно-процессуального права определяет многофункциональную, межотраслевую особенность административной ответственности как средства регулирования общественного порядка со стороны государства.

В-четвертых, в соответствии с главой третьей КоАП РФ административная ответственность находит свое естественное проявление в правовом применении в отношении субъектов, допускающим административные проступки в сфере общественного порядка, таких специальных мер административного принуждения, как административные наказания.

В-пятых, в соответствии с главой второй КоАП РФ основанием административной ответственности в сфере общественного порядка выступает такой специфический вид правонарушения, как административное правонарушение.

Таким образом, специфика административной ответственности, наступающей за правонарушения, посягающие на общественный порядок и

общественную безопасность, позволяют ее индивидуализировать в качестве самостоятельной группы санкций.

Следует также отметить, что изучение закрепленных в главе 20 КоАП РФ видов административного принуждения, свидетельствует о том, что установленная государством административная ответственность выступает в качестве средства регулирования общественного порядка и общественной безопасности. Являясь видом юридической ответственности, административная - проявляется в назначении со стороны наделенных установленными компетенциями органов или их должностными лицами, предусмотренных законодательством санкций, за совершенные субъектом административной ответственности правонарушения в области общественного порядка или общественной безопасности.

Итак, проведенный анализ административного законодательства, регулирующего правоотношения в области общественного порядка и общественной безопасности, позволяет сформулировать авторское определение, характеризующее административную ответственность, в качестве средства регулирования общественного порядка. Итак, под административной ответственностью в сфере общественного порядка следует понимать, установленную административно-правовыми нормами разновидность юридической ответственности, выступающую в качестве способа властного принуждения и состоящую в применении со стороны полномочных государственных или муниципальных органов, либо их должностных лиц административных санкций, направленных на допустивших правонарушения субъектов ответственности и выступающих в качестве меры назначенного им наказания.

§3. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в России

Существование любого государства невозможно без правоохранительной системы. С древних времён преступность всегда мешала развитию государства, общество всегда нуждалось в органах правопорядка. Истоки современных полицейских органов надо искать в прошлом. До образования Московского княжества поиском преступников и судом занимался князь, имеющий военную дружину. С появлением царя древней Руси начали формироваться регулярные военные отряды (стрельцы). Их задачей в мирное время была охрана общественного порядка и защита царского двора. Тогда же в России для поимки преступников и суда над ними возникают специальные ведомства (приказы) и государевы служивые люди. Царь Иван IV в 1497 г. принял Судебник, с нормами уголовного права и проведения судов. В 1539 г. в России зародилась регулярная правоохранительная система, состоявшая из органа центральной власти (Боярская комиссия) и региональные подразделения (губные избы). Разбойный приказ - это была не только борьба с многочисленными разбойными шайками в лесах, но и разбор с бытовыми убийствами и грабежами. Так же уже тогда были выборные чиновники, следящие за поддержанием общественного порядка. Они следили за всеми приезжими, за местами продажи алкоголя, табака, краденного, занимались поимкой беглых крестьян. При царе Алексее Михайловиче (отец Петра I) уже возник приказ Тайных дел, который рассматривал преступления против государства¹.

В 1718 г. в период правления Петра I появились полицмейстеры - новый вид чиновников, следящих за соблюдением порядка в городе, чистотой улиц, контролем торговли, пожарной безопасностью (проверка печей). Также создана подведомственная канцелярия. Екатерина II произвела стремительный скачок в развитии полиции в России. В результате административной реформы, вся территория империи делилась на губернии и уезды, с административным

¹ Турбанов Г.А., Алонцева Д.В. Развитие органов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью / Г.А. Турбанов и др. // Молодежь и XXI век. - 2021. - Том 2. - №50. - С.339.

центром, в котором создавали небольшие полицейские части. Так во всех крупных поселениях появились регулярные полицейские подразделения.

Значительное развитие российской полиции происходит в XIX веке. В 1801 г. Александр I создает Министерство внутренних дел. А после восстания декабристов, ответом от императора Николая I стало создание нового органа - жандармерии, юрисдикция которого распространялась на всю страну, в состав которого вошло третье отделение, представлявшее политическую полицию. Её задачи: наблюдение за всеми въезжающими иностранцами, за мятежными обществами, расследование политических дел, аресты и допросы, поиск фальшивомонетчиков, а так же цензура¹.

Жандармерию использовали для усмирения бунтов, поимки преступников. Во второй половине XIX века, после нескольких покушений на императора Александра II в Москве и Санкт-Петербурге были сформированы подразделения тайной полиции - охранные отделения, которые занимались борьбой с революционерами-террористами. В 1898 г. в связи с активностью революционеров создан новый полицейский орган - Особый отдел, контролирующий деятельность внутренней и заграничной агентуры, пресекающий распространение антиправительственных изданий. Была создана организованная картотека.

С установлением советской власти в октябре 1917 г. все имперские ведомства были упразднены, взамен были созданы Наркоматы. Одним из первых: Наркомат внутренних дел РСФСР (НКВД), который состоял из милиции и ВЧК (Всероссийская чрезвычайная комиссия) для охраны революционного порядка на местах. Милиция работала в тесном контакте с чекистами. В 1917 г. учреждается рабоче-крестьянская милиция, деятельность которой была направлена на борьбу с преступностью. В 1918 г. при Управлении рабоче-крестьянской милиции НКВД было создано Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск). О разгуле преступности

¹ Алонцева Д.В. История политических и правовых учений: учебное пособие / Д.В. Алонцева. - Елец, 2019. - С.84.

говорит тот факт, что в январе 1919 г. в Москве днём налётчики остановили машину В.И. Ленина, не узнав его, они ограбили и завладели автомобилем. Не хватало грамотных кадров, и именно в уголовном розыске началась работа по поиску утраченного опыта: дореволюционные криминальные картотеки, учебные пособия по сыску. Милиции, совместно с чекистами, удалось ликвидировать несколько крупнейших преступных банд¹.

В 1917 г. была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК при СНК РСФСР) для борьбы с контрреволюционерами и саботажем. К числу полномочий сотрудников ВЧК при СНК РСФСР относились: аресты, обыски, конфискация, выселение, лишение продуктовых карточек. ВЧК сочетала функции полицейского и судебного органов. В феврале 1918 г. полномочия ВЧК при СНК РСФСР были расширены, включая право расстрела на месте неприятельских агентов, спекулянтов, хулиганов, контрреволюционных агитаторов, шпионов. В 1922 г. ВЧК была преобразована в Главное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР - две силовые структуры на время слились. Аппарат НКВД сильно увеличился. Кроме полицейских функций, его сотрудники заведовали пожарной безопасностью, местами лишения свободы, коммунальным хозяйством, загсами, выдавали множество документов и другое.

Вооруженные группы милиции и ВЧК впервые годы советской власти не обладали достаточной боевой силой для противостояния крупным бандитским группировкам. Так же требовалось большое количество военнослужащих для охраны арестованных. Пробразом внутренних войск (или современной Национальной гвардии) стали спецотряды ВЧК, созданные в январе 1918 г. В сентябре 1920 г. появились войска внутренней службы (ВНУС), включающие ВОХР, караульные войска, войска железнодорожной обороны,

¹ Матвиенко А.Е., Лурье П.В. Всемирная история полиции / А.Е. Матвиенко и др. - М.: Проспект, 2017. - С.48.

железнодорожной милиции и водной милиции. Позже они вошли в состав ОГПУ и НКВД¹.

В годы ВОВ сотрудники милиции не только продолжали бороться с уголовными элементами, но и привлекались для противодействия диверсиям, мародёрству и дезертирству. Из войск ВНУС формировали спецназ - горнострелковые полки и отдельный отряд особого назначения. Войска НКВД охраняли тылы. А в послевоенный период вновь был всплеск вооруженного бандитизма в стране, который успешно подавили сотрудники к середине прошлого века.

В Российской Федерации сформирована система по охране общественного порядка, она имеет следующие уровни: федеральный, региональный, территориальный, местный. Руководитель высшего уровня наделен всей полнотой власти и ответственности. При принятии решений осуществляет согласование с низшими уровнями. Задачи по обеспечению охраны общественного порядка возложены на Президента РФ, органов законодательной, исполнительной и судебной властей, в соответствии с законодательством, устанавливающим ответственность за нарушение общественного порядка. На органы законодательной власти, в области обеспечения охраны общественного порядка, возложены следующие задачи: формирование сферы правового регулирования отношений; установление порядка организации и функционирования государственных органов; осуществление контроля за их деятельностью, определение основных направлений и приоритетов в защите жизненно важных интересов личности и т.д.

На органы исполнительной власти, возложены задачи по осуществлению положений Конституции РФ², федеральных законов, других нормативно-правовых актов. На органы судебной власти, возложены задачи по защите

¹ Турбанов Г.А., Алонцева Д.В. Развитие органов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью / Г.А. Турбанов и др. // Молодежь и XXI век. - 2021. - Том 2. - №50. - С.341.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. - 1993. - №237; 2020. - №55.

конституционной системы Российской Федерации, осуществлении правосудия по делам о правонарушениях и преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. По вопросам охраны общественного порядка, Президент РФ определяет основные направления деятельности государства, издает указы и распоряжения. Администрация Президента РФ - государственный орган, обеспечивающий деятельность президента и контролирующий реализацию его решений и поручений.

Совет безопасности РФ - конституционный совещательный орган, проводящий единую государственную политику по обеспечению национальной безопасности, а также осуществляющий подготовку решений президента по вопросам обеспечения защищённости интересов личности, общества и государства от разного рода угроз.

Правительство РФ - исполнительный орган государственной власти, согласно ст. 114 Конституции, осуществляющий меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Существенная роль в обеспечении общественного порядка принадлежит Министерству внутренних дел РФ (МВД РФ) и Войскам национальной гвардии РФ (ВНГ РФ). Именно они в тесном контакте и взаимодействии между собой и другими государственными органами ведут большую работу по пресечению и предупреждению нарушений общественного порядка, с использованием широкого спектра средств правового и морального воздействия.

Порядок взаимодействия войск Росгвардии с органами МВД при охране общественного порядка и обеспечении безопасности определяется совместными нормативными правовыми актами. Соответственно, разработана и утверждена новая нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность данных органов. В соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной

гвардии Российской Федерации» в России сформирован новый федеральный орган исполнительной власти правоохранительной направленности - Федеральная служба войск национальной гвардии (Росгвардии).

Федеральным законом «О войсках национальной гвардии РФ»¹ определен правовой статус Росгвардии, как военной государственной организации, которая свою деятельность направляет, прежде всего, на обеспечение государственной и общественной безопасности, защиту прав и свобод человека. Росгвардия является балансодержателем имущества, имеет свой флаг, эмблему, что указывает на ее самостоятельность и обособленность от других министерств, ведомств и организаций, призванных решать задачи правоохранительной деятельности.

Войска национальной гвардии были сформированы на базе внутренних войск МВД России. Так же в структуру Росгвардии были включены подразделения МВД России, которые традиционно выполняли задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и охране имущества физических и юридических лиц на договорной основе (ОМОН, СОБР, ВОП). Взаимодействие органов внутренних дел с войсками национальной гвардии должно осуществляться на основании ст. 10 федерального закона «О полиции», закрепляющей принцип взаимодействия и сотрудничества при выполнении возложенных на них задач.

Анализ положений нормативных правовых актов, регулирующих административно-правовой статус Федеральной службы войск национальной гвардии, приводит к выводу, что создание данного органа связано с усилением правоохранительного блока государства, вызванного, в частности, наличием внешних угроз и международной обстановкой, сложившейся на настоящий момент.

В настоящее время только разворачивается организация по взаимодействию государственных органов, существуют некоторые коллизии в

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (с изм. от 124 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. -2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4159.

законодательстве. Предполагаем, что со временем, с учетом современных реалий и передового опыта, будут претерпевать редакцию существующие ныне нормативно-правовые акты, для качественного совершенствования деятельности государственных органов по обеспечению охраны общественного порядка, а также по порядку взаимодействия государственных органов между собой при выполнении возложенных на них задач.

Таким образом, развитие системы правоохранительных органов связано с развитием, как самого государства, так и его правовой системы. Рассмотрены этапы становления и развития органов охраны и правопорядка, их трансформация на протяжении развития и становления российской государственности.

Подведем некоторые итоги первой главы выпускной квалификационной работы.

1. Под общественным порядком понимается соблюдение гражданами норм, регулирующих правила поведения в социуме, как правило в публичных местах и в публичной обстановке, причём не только норм законодательства и традиций, обычаев, устоев и т. д. Таким образом можно сказать, что частично общественный порядок выступает составляющей общественной безопасности. Однако стоит понимать, что нарушение объекта характеризуется не только сферой тех отношений, в сфере которых происходит нарушение, но и интенсивностью воздействия.

2. Важную роль в охране общественного порядка играет подготовленность и компетентность сотрудников органов внутренних дел и национальной гвардии, а так же качество взаимодействия подразделений, перед которыми стоят такие задачи. В случае же с массовыми беспорядками, которые должны сопровождаться насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих либо иных веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю

власти, сложно говорить о нарушении общественного порядка как основного объекта.

ГЛАВА 2. ФОРМЫ, ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РФ С ВОЙСКАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РФ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

§1. Сущность и основные направления взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при обеспечении общественного порядка

Субъекты, непосредственно вовлечённые в охрану общественного порядка по аналогии, существующей применительно к правоохранительным органам, могут быть классифицированы по участию в их деятельности государства: 1) государственные: органы внутренних дел¹; федеральная служба войск национальной гвардии РФ²; 2) без государственного участия: частные охранные организации; казачество³; народные дружины и внештатные сотрудники полиции; контроллеры-распорядители⁴; органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

В связи с тем, что некоторые из приведённых субъектов в соответствии с действующим законодательством наделяются правами и обязанностями по обеспечению общественного порядка только на массовых мероприятиях (например, контроллеры-распорядители), представление всех вовлечённых в

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. от 21 декабря 2021 г.) // Российская газета. - 2011. - №5401; 2021. - №294.

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4159.

³ О государственной службе российского казачества: федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (изм. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. - 2005. - №50. - Ст. 5245.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: федеральный закон от 23.07.2013 № 192-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 30 (Часть I). - Ст. 4025.

процесс элементов в составе системы представляется обоснованным¹. Таким образом, вопрос о системном характере взаимосвязи субъектов охраны общественного порядка - это вопрос о составных элементах, их способе организации применимо к конкретным условиям, характерные особенности их внутреннего устройства и развития.

Включение в состав системы субъектов охраны общественного порядка общественных организаций правоохранительной направленности коррелируется с высказыванием Президента Российской Федерации В. В. Путина из Послания Президента РФ Федеральному Собранию: «Для нас значима каждая созидательная инициатива граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, их стремление внести свой вклад в решение задач национального развития»².

Перечисленные субъекты охраны общественного порядка действуют на основании разрозненной нормативной правовой базы. Вместе с тем наблюдается системность законодательства в связи с единым объектом воздействия - массовые мероприятия, и осуществление единой деятельности субъектов - охрана общественного порядка в период их проведения. По нашему мнению, существующие системы: систему органов правопорядка; систему контрольно-надзорных органов; систему органов по контролю за миграцией и пр. - необходимо дополнить следующим понятием: «Система субъектов охраны общественного порядка - это совокупность взаимодействующих государственных, муниципальных органов власти и общественных объединений правоохранительной направленности, действующих согласованно в рамках возложенных административным законодательством обязанностей и предоставленных прав по охране общественного порядка».

¹ Мирошниченко А.Ю., Тарнаков О.Г. Органы предварительного следствия России и их место в системе правоохранительных органов / А.Ю. Мирошниченко и др. // ЮП. - 2018. - № 4 (87). - С. 168.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию». URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 15.07.2022).

Прежде чем говорить о правовой основе взаимодействия двух исследуемых нами федеральных структур, необходимо определиться в теоретических аспектах понятия «взаимодействие», в контексте организации и проведения совместных действий органами внутренних дел и подразделениями Росгвардии.

На сегодняшний день институт взаимодействия реализуется на многих уровнях и сферах государственного регулирования, во взаимодействии решается множество важных и значимых задач. Связано это, прежде всего с тем, что большинство из указанных задач носят межотраслевой характер и не могут быть решены на уровне лишь одного ответственного субъекта. Тем более странным видится отсутствие позиции законодателя относительно теоретического наполнения терминологии института взаимодействия. На сегодняшний день нет определения понятия «взаимодействие органов государственной власти между собой». Подобное положение дел негативно сказывается на особенностях теоретического осмысления сущности данного института, лишает возможности получения необходимой теоретической базы, на основании которой в дальнейшем будут происходить изучение данного института, выявление его особенностей, форм, направлений и алгоритмов реализации. В этой связи, представляется необходимым на правовом уровне закрепить понятие «взаимодействие», если не в общем порядке, то хотя бы отдельно, относительно реализации данного института органами внутренних дел и Росгвардией.

Итак, что же необходимо понимать под взаимодействием в разрезе деятельности полиции и Росгвардии? Изначально термин «взаимодействие» появился в связи с развитием военного дела, соответственно военный энциклопедический словарь трактует это понятие как «согласованные по целям, задачам, месту, времени и способам выполнения задач действия войск для достижения цели боя»¹.

¹ Военный энциклопедический словарь. - М.: Воениздат, 2007. - С. 167.

Следует отметить так же и философскую составляющую в понятии «взаимодействие». Философский энциклопедический словарь говорит о том, что «взаимодействие- это философская категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояние, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого»¹. Фактическое определение понятия «взаимодействие» без каких-либо областей применения данных знаний, указано в словаре Д.Н. Ушакова, где понятие взаимодействия рассматривается как сочетание слов «взаимная связь», «взаимная обусловленность»².

Анализ приведенных определений, взятых в различных областях знаний, показал, что в целом, взаимодействие представляет собой процесс совместной реализации тех или иных функций, полномочий, компетенций, действий и иных проявлений внешней активности, двумя и более субъектами. При этом совместная деятельность означает обязательное соучастие указанных субъектов, и не важно, в какой форме данное соучастие будет иметь место, важен лишь факт совместной деятельности, скоординированности и слаженности действий.

Приведенные определения являют собой общий уровень раскрытия понятия «взаимодействие», позволяющие понять общую суть данного понятия. Прикладные же особенности процесса, определяются на специальном уровне, где речь идет о конкретных видах взаимодействия субъектов, в связи с чем рассмотрим понятия взаимодействия применительно к органам внутренних дел и Росгвардии.

Отметим, что вопросы взаимодействия подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации с органами внутренних дел РФ по обеспечении безопасности граждан нашли свое отображение в научных статьях таких авторов, как Е.Г. Афонина, В.И. Майоров, В.А. Крупиню и др.

¹ Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. - М.: Изд-во.: Совет-ская энциклопедия, 1983. - С. 198.

² Толковый словарь русского языка: В 4 т. / под ред. проф. Д. Ушакова. - М.: ТЕРРА-Книжный клуб, 2007. - С. 111.

Рассматривая статью Е.Г. Афоной в которой рассматриваются основные проблемные моменты правового и организационного плана совместной деятельности подразделений полиции и сотрудников Росгвардии. Автор приводит предложения и пути предполагаемого решения вопроса организации сотрудничества и партнерства этих субъектов¹.

В.И. Майоров рассматривает актуальные вопросы, связанные с образованием и деятельностью Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации как нового федерального органа исполнительной власти. В статье обосновывается необходимость создания Росгвардии, рассматриваются правовая основа, структура, функции и границы полномочий. На основе анализа, представленного за 2017 г., выделены основные направления деятельности ведомства, отмечается эффективность его работы, перспективы развития².

В.А. Крупиным затрагивается вопрос об особенностях взаимодействия территориальных органов МВД России с Росгвардией при выполнении задач по охране общественного порядка³.

Взаимодействие органов внутренних дел и Росгвардии, по мнению А.Ф. Майдыкова и А.А. Майдыкова это «оказание ими друг другу основанной на законах и ведомственных нормативных актах помощи в решении задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности»⁴. Приведенное определение, на наш взгляд, не является достаточно точным по следующим причинам. Во-первых, формулировка «оказание помощи»

¹ Афоина Е.Г. Проблемы взаимодействия полиции с подразделениями федеральной службы войск национальной гвардии / Е.Г. Афоина // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. - 2018. - № 4 (77). - С.37.

² Майоров В.И. О роли Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в обеспечении общественного порядка / В.И. Майоров // Вестник Уральского юридического института МВД России. - 2018. - №5. - С.28.

³ Крупин В.А. Особенности взаимодействия территориальных органов МВД России с ВНГ РФ при выполнении задач по охране общественного порядка / В.А. Крупин // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки». - 2018. - № 5(21). - С.62.

⁴ Майдыков А.Ф., Майдыков А.А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации / А.Ф. Майдыков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2017. - №1 (41). - С. 65.

охватывает достаточно широкий круг вопросов, в число которых могут входить и людские ресурсы, и материальные средства, и оперативные сведения.

Во-вторых, авторы ограничили сферу взаимодействия только охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. Более ёмкое по содержанию, но компактное по изложению существенных признаков анализируемого понятия дал П.Н. Невежин: «Взаимодействие органов внутренних дел и Росгвардии это согласованная или совместная деятельность (сотрудничество) по месту, времени, способам и иным условиям, не находящихся в административном подчинении субъектов, которая обеспечивает оптимальное сочетание их полномочий, присущих им специфических средств и методов работы для решения промежуточных задач и достижения конечной цели их работы»¹, впервые указав и на согласованную и на совместную деятельность, объединив их единым понятием.

Анализ приведенных определений показывает, что среди основных признаков взаимодействия справедливо выделяется взаимная связь совместно действующих органов на основании законов и подзаконных нормативных актов, согласованная по целям, месту и времени деятельность, обеспечивающая оптимальное сочетание полномочий, с учетом присущих им специфических средств и методов работы для реализации правоохранительной функции, осуществление которой призваны обеспечивать органы внутренних дел и Росгвардия. Следует отметить особо, что важнейшим принципом функционирования государства является верховенство закона, преобладание правовых форм регулирования общественных отношений над внеправовыми. Это закрепляется и подчеркивается в нормативно-правовых актах и является наиболее обсуждаемой темой в рамках проводимых совещаний высших должностных лиц государства.

Между тем, изучив материал данных публикаций, следует констатировать отсутствие таких вопросов как: по каким задачам организуют

¹ Невежин П.Н. Актуальные вопросы взаимодействия полиции и Росгвардии по обеспечению административно-правового режима лицензионно-разрешительной системы / П.Н. Невежин // Труды Академии управления МВД России. - 2017. - № 1 (41). - С. 17.

взаимодействия подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации с подразделениями территориальных органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации, порядок подчинения и управления.

Необходимо отметить, что после создания нового Федерального органа исполнительной власти Российской Федерации был подготовлен совместный приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и МВД России «О некоторых вопросах взаимодействия войск национальной гвардии с Министерством внутренних дел, его территориальными органами при выполнении задач по охране общественного порядка и общественной безопасности». Данным нормативно-правовым актом подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации и территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации пользовались с 7 октября 2016 года по 28 сентября 2018 года.

28 сентября 2018 года совместным приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и МВД России был утвержден порядок организации взаимодействия войск национальной гвардии с МВД России, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Данный порядок определяет, что взаимодействие войск национальной гвардии с МВД России, его территориальными органами осуществляется при выполнении следующих основных задач по ООП и ООБ:

- 1) ООП и ООБ на улицах и в иных общественных местах (за исключением объектов транспорта);
- 2) ООП и ООБ на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах, объектах метрополитена, на водных акваториях, в поездах дальнего следования и пригородного сообщения;

3) ООП и ООБ при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

4) ООП и ООБ в период подготовки и проведения международных спортивных и иных официальных мероприятий;

5) проведение комплексных оперативно-профилактических операций, оперативно-профилактических мероприятий, оперативно-розыскных мероприятий и специальных мероприятий;

6) личная охрана лиц, в отношении которых избрана мера безопасности «личная охрана, охрана жилища и имущества»;

7) обеспечение усиленных мер безопасности при конвоировании и охране подозреваемых и обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе совершенных организованной группой или преступным сообществом, террористической и экстремистской направленности, имеющих большой общественный резонанс, в целях предупреждения беспорядков в местах нахождения суда и процессуальных действий или покушений на свидетелей, потерпевших, обвиняемых и иных участников уголовного процесса, а также побегов, захватов заложников или нападений на сотрудников полиции и граждан, а также иных чрезвычайных происшествий, создающих угрозу общественной безопасности;

8) обследование объектов (мест массового пребывания людей) на предмет выявления и обезвреживания взрывных устройств. Обнаружение, изъятие, обезвреживание, перевозка, уничтожение взрывоопасных объектов (предметов), обеспечение безопасности граждан при производстве указанных работ, а также применение взрывчатых веществ и средств взрывания, взрывных устройств при проведении специальных мероприятий (операций);

9) выполнение задач при осложнении обстановки.

Для выполнения задач, выделяются силы и средства от войск национальной гвардии, которые передаются в оперативное подчинение

ответственному должностному лицу МВД России, руководителю территориального органа МВД России.

Для руководства силами и средствами воинских частей, подразделений (органов) войск национальной гвардии, выделенных для участия в ООП и ООБ, назначается ответственное должностное лицо войск национальной гвардии, которое является старшим войсковым начальником. Оперативное подчинение при решении задач по ООП и ООБ предусматривает временную подчиненность сил и средств войск национальной гвардии ответственному должностному лицу МВД России, территориального органа МВД России (старшему наряду). При этом силы и средства войск национальной гвардии сохраняют непосредственное подчинение соответствующим органам управления войск национальной гвардии (старшим войсковым начальникам).

Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, при этом деятельность каждого государственного органа, как правило, регулирует один центральный нормативный акт, остальные же лишь уточняют его в отдельных направлениях и положениях. Так, например, таким правовым актом для полиции является Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹, Федеральная служба войск национальной гвардии в качестве такового акта строит свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»², при этом отметим, что каждый из них в обязательном порядке закрепляет, во-первых, в качестве одного из принципов деятельности законность, а во-вторых, отдельную норму, касающуюся правовой основы деятельности.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на расширенном заседании коллегии Прокуратуры России, посвященном итогам ты за 2020 год и задачам

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. от 11 июня 2021 г.) // Российская газета. - 2011. - №5401; 2021. - №133(8484).

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4159.

по укреплению законности и правопорядка на 2021 год, отметил, ставя данное направление деятельности во главу угла работы всей правоохранительной системы: «Все мы хорошо понимаем от вашей эффективности, от четких, грамотных действий всей правоохранительной системы прямо зависит стабильное и уверенное развитие общества, развитие России, как правового, экономически сильного, социально ориентированного государства»¹. Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев и директор Росгвардии В.В. Золотов также неоднократно затрагивали и затрагивают тему верховенства права, как единственно возможного пути развития возглавляемых ими структур.

Основными правовыми актами, регламентирующими институт взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии, являются их «титульные» федеральные законы, а именно, ранее уже упомянутые ФЗ «О полиции» и ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Так, в частности, ст. 10 ФЗ «О полиции» устанавливает важнейший принцип деятельности полиции взаимодействие и сотрудничество: «Полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами»; «Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка». Там же содержится ряд положений, составляющих правовую базу взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии. Во-первых, это закрепление ряда обязанностей, которые органы внутренних дел реализуют в непосредственном взаимодействии с Росгвардией,

¹ Путин В.В. Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры / В.В. Путин / Столетие: информационно-аналитическое издание фонда исторической перспективы. URL: http://www.stoletie.ru/ na_pervuiu_polosu/ (дата обращения: 20.08.2022).

а именно, проводить по направлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, контрольный отстрел из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом, за исключением вновь изготовленного оружия перед его реализацией; осуществлять в установленном порядке прием и хранение изъятого, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ. Во-вторых, это некоторые аспекты организации деятельности полиции, в части касающейся медицинского обслуживания ее сотрудников.

ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» также содержит ряд норм-положений, которые создают правовую основу взаимодействия полиции и Росгвардии. Это проявляется во множестве аспектов (права, обязанности, реализация полномочий и так далее). Однако, несмотря на наличие достаточного количества аспектов, раскрывающих правовые основы взаимодействия, ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» в данной сфере имеет один достаточно существенный недостаток, а именно в нем отсутствует общий принцип взаимодействия и сотрудничества. На наш взгляд, это существенное упущение со стороны законодателя. Отсутствие основополагающего начала, идеи, с которой и будет формироваться весь институт взаимодействия (не только с полицией, но и с иными организациями) не позволяет в полной мере уточнить все важные и аспектологические признаки данного правового института. В этой связи, считаем, что в ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» необходимо закрепить данный принцип, для основы используя позицию законодателя при формулировании подобного принципа для полиции.

Помимо федерального законодательства, важной составляющей правовой основы взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии являются подзаконные нормативные акты, а именно, указы Президента. В данном случае следует упомянуть, во-первых, указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»¹, а, во-вторых, указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»². Оба нормативных акта формируют правовой статус Росгвардии, закрепляя, при этом, важное направление его реализации, а именно взаимодействие с органами внутренних дел. Так, например, подпункт «а» п. 6 указа Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» в качестве одной из задач войск национальной гвардии закрепляет «участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения». Подпункт 10 пункта 9 указа Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» закрепляет в качестве одного из полномочий Росгвардии определение «совместно с МВД России порядок организации взаимодействия войск национальной гвардии с МВД России и его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также полномочия должностных лиц войск национальной гвардии, МВД России и его территориальных органов (подразделений) по организации указанного взаимодействия».

Отметим, что данная норма основана на положении ч. 4 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», в соответствии с

¹ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 15. - Ст. 2072.

² О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 41. - Ст. 5802.

которым «порядок организации взаимодействия войск национальной гвардии с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел), его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, полномочия должностных лиц определяются совместными нормативными правовыми актами уполномоченного федерального органа исполнительной власти и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Это значит, что на федеральном законодательном и подзаконном уровнях закреплено в качестве правовой основы взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии издание совместных ведомственных приказов. В частности, таковыми являются Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и МВД России от 26 июня 2017 г. № 188/417 «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, и лицах, владеющих оружием»¹, приказ МВД России и Росгвардии от 7 октября 2016 г. № 292дсп/633дсп «О некоторых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности»², Приказ МВД России и

¹ Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 26 июня 2017 г. № 188/417 // Российская газета. - 2017. - № 167.

² О некоторых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране

Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан»¹.

Следовательно, под взаимодействием органов внутренних дел и Росгвардии следует понимать основанную на законе и подзаконных нормативных актах, согласованную по целям, месту и времени деятельность органов внутренних дел и Росгвардии по проведению совместных мероприятий, обеспечивающих оптимальное сочетание их полномочий, присущих им специфических средств и методов работы для решения промежуточных задач и достижения конечной цели реализации правоохранительной функции, обеспечиваемой органами внутренних дел и Росгвардии.

Все направления деятельности органов внутренних дел и Росгвардии должны соответствовать закону и положениям конкретных нормативных правовых актов, в противном случае, реализация ими своих полномочий будет нелегитимной и не имеющей соответствующей правовой подоплеки. Сказанное в полной мере соотносится и с институтом взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии. Данное направление имеет четкую правовую основу и законодательное обоснование своего существования, алгоритма реализации, целей и задач, которые перед ним ставятся.

Рассматривая вопрос об основных направлениях взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии следует отметить, что они выполняют достаточно обширный объем полномочий, который сосредоточен в основных направлениях деятельности, таких как:

общественного порядка и обеспечении общественной безопасности: приказ МВД России и Росгвардии от 7 октября 2016 г. № 292дсп/633дсп / Опубликован не был.

¹ О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан: приказ МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360 // Российская газета. - 2017. - 18 дек.

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Основные направления деятельности Росгвардии характеризуются через призму задач, стоящих перед данным федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации. Таковыми, в соответствии с ФЗ «О войсках национальной гвардии», являются:

- участие в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности;
- охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными правительством Российской Федерации;
- участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;
- участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;

- оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации;
- федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливноэнергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;
- охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам;
- обеспечение по решению президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов российской федерации) и иных лиц.

Как видим, множество направлений деятельности указанных федеральных органов исполнительной власти во многом перекликается. Более того, высказываются мнения о дублировании полномочий, как о существенном проблемном аспекте взаимодействия Росгвардии и органов внутренних дел, а также иных правоохранительных структур. Так, в частности депутат В. В. Бессонов высказал мнение о том, что с появлением данного органа исполнительной власти произошло «дублирование функций, которые уже входят в круг обязанностей иных государственных органов Минобороны РФ, пограничных войск, МВД России». Однако, В. А. Колокольников отметил, что «дублирования функций у подразделений полиции и войск национальной гвардии не будет», кроме того «схема взаимодействия после разделения ведомств существенно не изменится, МВД также готово оказывать помощь Росгвардии в решении задач новой федеральной службы». Все же, мнение министра внутренних дел нам представляется более правильным. И именно в

совершенствовании и развитии института взаимодействия кроется, на наш взгляд, способ разрешения существующих проблем совместной деятельности двух силовых ведомств, которые, конечно же, имеются¹.

На наш взгляд, основными направлениями взаимодействия Росгвардии и органов внутренних дел являются:

- 1) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- 2) контроль в сфере оборота оружия;
- 3) нормотворчество;
- 4) информационное взаимодействие;
- 5) частные направления.

Именно в указанных направлениях на наш взгляд и заключается взаимодействие органов внутренних дел и Росгвардии, а в целом, следует отметить, что на сегодняшний день органы внутренних дел и Росгвардия реализуют достаточно широкий круг направлений взаимодействия. Широта в данном случае объясняется особенностями поставленных перед двумя ведомствами задачами, которые в определенных случаях перекликаются и требуют наличия четких алгоритмов распределения полномочий и взаимодействия.

§2. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка

Взаимодействие войск национальной гвардии с МВД России, его территориальными органами при выполнении задач по охране общественного

¹ Багуцкий М.В. Вдовина К.О. Взаимодействие Росгвардии и МВД России в сфере лицензирования Оборота оружия РФ / М.В. Багуцкий и др. // Вестник БГУ. - 2017. - № 13. - С. 98.

порядка осуществляется путем патрулирования населенных пунктов и общественных мест, выставления постов и заслонов, использования иных форм охраны общественного порядка, также усиления нарядов полиции, выполняющих задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности общественных мест, транспортных магистралей, речных портов, акваторий водных объектов.

Из состава войск национальной гвардии к участию в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в общественных местах в пределах их полномочий выделяются:

1. Патрульные подразделения территориальных органов Росгвардии, воинских частей войск национальной гвардии, в районах дислокации - решением начальника территориального органа Росгвардии, командира воинской части войск национальной гвардии согласно плану единой дислокации и (или) обращения руководителей территориальных органов МВД России, направленным в соответствии с их полномочиями, с учетом следующих особенностей:

- личный состав войск национальной гвардии для патрулирования населенных пунктов и общественных мест привлекается не более 4 дней в неделю. Служебная нагрузка военнослужащих (сотрудников) патрульных подразделений с учетом подготовки к несению службы, выдвижения и прибытия в места выполнения задач, непосредственного несения службы на маршруте патрулирования (посту) и возвращения в пункт дислокации не должна превышать 7 часов в сутки;

- численность личного состава, задействованного для патрулирования на улицах и в иных общественных местах, не должна превышать 70 процентов от численности личного состава патрульного подразделения, в том числе 10 процентов для содержания резерва в пункте дислокации.

2. Подразделения оперативного назначения воинских частей войск национальной гвардии, подразделения Центра специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Федеральной службы войск

национальной гвардии Российской Федерации, подразделения ОМОН войск национальной гвардии в районах дислокации - решением командиров войск национальной гвардии, начальников территориальных органов Росгвардии на основании обращения руководителей территориальных органов МВД России, направленных в соответствии с их полномочиями;

3. Морские подразделения территориальных органов Росгвардии, воинских частей (подразделений) войск национальной гвардии в районах дислокации - решением начальника территориального органа Росгвардии (командира воинской части войск национальной гвардии) согласно плану единой дислокации и обращением руководителей территориальных органов МВД России, направленным в соответствии с их полномочиями;

4. Личный состав военных образовательных организаций высшего образования войск национальной гвардии для выполнения задач по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в районах дислокации - решением главнокомандующего войсками национальной гвардии¹.

Организационной основой совместных действий МВД России, его территориальных органов и войск национальной гвардии при выполнении задач по охране общественно порядка и обеспечения общественной безопасности на улицах и иных общественных местах является план единой дислокации.

Деятельность Росгвардии в вопросах общественной безопасности непосредственно коррелируются с деятельностью МВД России. И это на современном этапе развития войск, как никогда остро, высвечивает проблемы взаимодействия данных правоохранительных субъектов. В своей статье А.Ф. Майдыков и А.А. Майдыков говорят о взаимодействии Росгвардии и органов МВД России: «нельзя не отметить и характер (не только внутренний, но и внешний) возникающих в настоящее время угроз обществу и государству,

¹ Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 21 сентября 2018 г. № 420 // Российская газета. - 2018. - 19 окт.

актуализирующих потребность взаимодействия этих важных государственных институтов»¹. Затронутая ими проблема, несомненно актуальна и требует качественного решения, так как без четко налаженного взаимодействия невозможно решения задач по обеспечению общественной безопасности.

В соответствии с п. 4 ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», взаимодействие Росгвардии и МВД РФ при выполнении задач по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, а также полномочия должностных лиц регулируются ведомствами совместно. Данный принцип также раскрыт в совместном приказе Росгвардии и МВД России.

Надо полагать, что неизбежно взаимодействие ведомств и в других направлениях. Так, на Росгвардию возложено исполнение задач в области оборота оружия и частной охранной деятельности. Росгвардия наделена полномочиями контролировать оборот оружия, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства России в данном направлении. В случае законодательных пробелов органы внутренних дел и лицензионно-разрешительная система Росгвардии может ориентироваться на приказы МВД России в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности.

Несмотря на то, что оборот оружия и контроль за частной охранной деятельностью является компетенцией Росгвардии, с органов внутренних дел, в частности, с участковых уполномоченных полиции, функции по учету лиц, владеющих оружием, а также по контролю за обеспечением условий хранения оружия, не снимались. Более того, новый Приказ МВД вновь дублирует предыдущие функции в данной области у участковых.

На протяжении 2016-2022 годов заполнялся правовой вакуум в области взаимодействия с полицией в указанных направлениях. Так, приняты совместные Приказы Росгвардии и МВД, регламентирующих оборот оружия.

¹ Майдыков Ф.А., Майдыков А.А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии российской Федерации в особых условиях / Ф.А. Майдыков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2017. - № 1(41). - С.27.

Говоря о взаимодействии правоохранительных структур, следует сказать, что нарушения в сфере оборота оружия предусмотрены КоАП и УК РФ. Составлять протоколы об административных правонарушениях могут как сотрудники ОВД, так и Росгвардии, а расследование уголовных дел этой категории осуществляется органами предварительного расследования системы МВД. Таким образом, административные материалы по фактам таких нарушений могут передаваться по подведомственности или подследственности из одного органа в другой. Следует отметить, что объектом правонарушений и преступления данной направленности законодательство Российской Федерации признает общественную безопасность и общественный порядок. Данный сегмент взаимодействия можно считать способом обеспечения правопорядка и безопасности.

Лицензирование охотничьего нарезного оружия осуществляет Росгвардия. Между тем, пулегильзотека, где хранятся образцы отстрелянных пуль, по-прежнему находится в ведении федерального государственного казенного учреждения «Экспертно-криминалистический центр МВД России»¹. Банк данных об охраняемых частными охранными организациями объектах для их введения в «единую дислокацию» находится в ведении МВД. Наполнение же его информацией проводит Росгвардия.

Очевидно, что обе организации должны иметь равную возможность доступа к этим информационным системам. В том числе, это необходимо и для того, чтобы полиция в случае необходимости могла опираться на помощь охранных структур. На частную охрану эта обязанность возложена законодательством. Так, в соответствии с частью 4 статьи 3 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в

¹ Фалалеев М. Три пули для контроля / М. Фалалеев // Российская газета. - 2018. - 15 янв. - С.6.

обеспечении правопорядка в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях¹.

Необходимо отметить, что при согласовании совместных действий разными структурами, ранее объединенными в МВД, неизбежны бюрократические издержки и вовлечение в процесс большего числа лиц. Если раньше требовалось резолюция только руководителя системы МВД, то теперь такой руководитель дает согласие подчиненному на взаимодействие, после чего должен произойти контакт с соответствующим руководителем из системы Росгвардии, который, в свою очередь, дает «добро» на привлечение Росгвардии. То, что ранее решалось на основании устных договоренностей внутри одного ведомства, теперь требует документального оформления. При этом у разных структур могут быть разные представления о форме и содержании этих документов. Кроме того, в процесс вовлекаются дополнительные сотрудники ведомств, например, подразделений по делопроизводству и режиму. Это влечет за собой повышение коррупционных рисков при взаимодействии, поскольку в области принятие решений повышается взяткостоемость и растет опасность продажи информации.

Проводя сравнительный анализ нормативно-правовых актов этих федеральных органов исполнительной власти, можно констатировать, что обе эти структуры, в соответствии с действующим законодательством выполняют, по сути, во многом идентичные задачи. Так, например: сотрудники МВД России обеспечивают правопорядок в общественных местах, а военнослужащие и сотрудники Росгвардии участвуют в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности. Сотрудники МВД России осуществляют деятельность по защите личности, общества, государства от противоправных посягательств, а военнослужащие и сотрудники Росгвардии - участвуют в борьбе с терроризмом и экстремизмом, в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима

¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-І (с изм. от 11 июня 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 17. - Ст. 888.

контртеррористической операции¹. И те и другие обеспечивают охрану общественного порядка при проведении массовых политических, спортивных и культурных мероприятий, оказывают содействие пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации. Перечень этих задач не является исчерпывающим, а в большей степени фрагментарным, всего лишь несколько примеров взаимодействия данных структур.

Как мы видим, круг взаимных пересечений по вопросам связанным с обеспечением общественной безопасности значителен и не ограничивается выше перечисленными рамками. Успешное решение поставленных задач по обеспечению общественной безопасности во многом зависит от эффективности и слаженности взаимодействия подразделений Росгвардии и полиции, четкого распределения обязанностей, централизованного управления, уровня подготовки личного состава и органов управления, объединения усилий сторон указанных правоохранительных структур в достижении поставленных целей. Стоит учитывать, что Росгвардия, как самостоятельная федеральная структура вышла из недр МВД. Это обстоятельство в абсолютном большинстве случаев позволяет минимизировать недоразумения и трения при решении задач, но в некоторых отдельных случаях, - может отрицательно влиять на результаты совместной деятельности.

Исходя из этого, представляется, что межведомственное правовое регулирование деятельности МВД России и Росгвардии должно быть направлено на развитие механизмов их совместной деятельности, выработке технологий, тактики совместных действий и несомненно в этих вопросах имеет большое значение организация взаимодействия.

Взаимодействие должно строиться на принципах законности, координированности, непрерывности, нормированности, паритетности,

¹ О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. от 26 мая 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 11. - Ст. 1146; О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3031.

маневренности и специализированности, как верно отмечают в своей статье А.В. Бецков и Р.Н. Слепцов¹.

В настоящее время продолжается процесс реформирования сложившейся в 2016 году системы Росгвардии. Имеющиеся на сегодняшний момент нормативно-правовые акты² не в полной мере отвечают выше перечисленным вопросам. Мы солидарны с мнением А.В. Бецкова и В.В. Зыкова³, что для решения вопросов долговременного и конструктивного взаимодействия необходима определенная юридическая конструкция, выраженная в «Концепции» и удовлетворяющая всех субъектов правоотношений. Порядок взаимодействия должен быть прописан в совместных нормативно правовых актах, где необходимо четко определить должностное лицо, которое в свою очередь будет нести персональную ответственность за проведение конкретных совместных мероприятий⁴.

Проанализировав вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что взаимодействие войск национальной гвардии и МВД России по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка представляет собой

¹ Бецков А.В., Слепцов Р.Н. Организация взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при участии в проведении контртеррористической операции (административно-правовые аспекты) / А.В. Бецков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2018. - № 3(47). - С.34.

² Приказ Росгвардии / МВД России от 30 сентября 2016 г. № 105/607 «О некоторых вопросах организации работы по реализации Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»; Приказ Росгвардии /МВД России и от 7 октября 2016 г. № 292дсп/633дсп «О некоторых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности».

³ Бецков А.В., Зыков В.В. Концептуальные основы взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии России при совместном выполнении оперативно-служебных (боевых) задач / А.В. Бецков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2016. - № 4(40). - С.41.

⁴ Бецков А.В., Слепцов Р.Н. Организация взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при участии в проведении контртеррористической операции (административно-правовые аспекты) / А.В. Бецков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2018. - № 3(47). - С.35.

взаимовыгодное сотрудничество, которое должно быть обязательно согласовано по целям, месту, времени, методам. Такое сотрудничество, проводимое каждым органом в пределах своих полномочий, позволяет решить поставленные задачи на более высоком уровне.

§3. Исполнение управленческих решений и обеспечение взаимодействия в подразделениях органов внутренних дел и Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка

Отлаженное системное взаимодействие войск национальной гвардии РФ служит основным условием органичного встраивания Росгвардии в правоохранительную систему с учетом способов и форм взаимодействия входящих в данную систему отдельно взятых элементов, самих правоохранительных органов между собой и внешней средой функционирования, другими социальными системами.

Сама по себе Федеральная служба войск национальной гвардии РФ по сути является федеральным министерством, внутри которого созданы соответствующие войска. Данная структура отличается от других органов государственной власти, во-первых, тем, что создавалась для более эффективного использования имеющихся ресурсов внутренних войск МВД РФ для более продуктивной борьбы с терроризмом, экстремизмом, для территориальной обороны и охраны границ. Во-вторых, данная структура имеет прямое подчинение Верховному Главнокомандующему, т. е. Президенту РФ, что дает возможность главе государства более оперативно реагировать на возникающие угрозы. В-третьих, как отмечают ученые, «передача внутренних войск в структуру Национальной гвардии затрагивает и те подразделения,

которые до настоящего времени существовали де-факто в автономном режиме (например, некоторые силовые структуры на территории Республики Чечня)»¹.

Выполнение задач полиции и Росгвардии по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности во многом зависят от организации исполнения управленческих решений. Организация исполнения управленческого решения - основная рабочая стадия управленческого цикла, направленная на безусловное, точное и своевременное претворение в жизнь принятого решения. Она представляет собой стадию процесса управления, на которой субъект управления осуществляет деятельность, состоящую из ряда мероприятий и операций организационного характера, направленных на создание и обеспечение оптимальных условий для успешного достижения объектами управления поставленных в управленческих решениях целей и задач.

Н.Н. Иванов и В. А. Малюткин высказывали мнение, что «в общем плане организация исполнения управленческих решений есть деятельность, характеризующаяся тем, что, во-первых, осуществляется субъектом управления путём соблюдения и осуществления соответствующих требований, форм и методов управления и, во-вторых, направлена на претворение в жизнь принятых управленческих решений, уровень осуществления которых в значительной мере предопределяет успех управления, достижение целей, стоящих перед системой управления»².

Размышляя об организации исполнения решения, прежде всего имеем в виду, что ведётся речь об интеграционно-координационной и обеспечивающей деятельности системы управления, направленной на создание комплекса условий, необходимых для практической реализации решения. В рамках такого подхода организация исполнения решений есть этап управленческого цикла,

¹ Червинская А.П. О некоторых вопросах правового статуса Федеральной службы войск национальной гвардии РФ / А.П. Червинская // Среднерусский вестник общественных наук. - 2016. - № 2. - С.108.

² Иванов Н.Н., Малюткин В.А. Разработка, принятие и организация исполнения управленческих решений в МВД, УВД / Н.Н. Иванов и др. - М.: Юрид. лит., 1981. - С.48.

характеризующийся предметно-практической управленческой деятельностью и включающий определённые стадии¹.

Первой стадией является уяснение и уточнение цели, замысла решения, а также оценка фактических условий реализации решения. На этом этапе руководитель территориального органа, как правило, изучает управленческий документ, осмысливает, даёт письменные поручения в виде резолюций по его исполнению с указанием конкретных сроков и исполнителей и механизма его реализации, в том числе предоставления отчётной информации об исполнении, если в самом управленческом документе он не предусмотрен или отсутствует. Дополнительно выделяется сопутствующий этому этапу элемент как составление организационного плана.

Второй стадией можно отметить доведение сути решения, а также условий, установленных средств и методов его реализации до сведения непосредственных исполнителей. От того насколько точно и правильно ответственный исполнитель и соисполнитель мероприятия поймёт, что требуется от него сделать для реализации мероприятия и достижения конечной цели, зависит и эффективность выполнения поставленной задачи, в том числе качественная его составляющая и своевременность исполнения.

Залогом успешного доведения решения до исполнителя является соблюдение ряда принципов или требований к самому решению. К числу таковых относятся: реальность (или в том числе своевременность), конкретность и точность (в части указания конкретных исполнителей, сроков и конкретных результатов), ясность и понятность (использование формулировок понятных для исполнителя), полнота информации, относимость (компетентность), убедительность (меры, направленные на формирование личностной заинтересованности в достижении конечных результатов)².

¹ Новокшанов О.Н. Управление в правоохранительных органах: учебное пособие / О.Н. Новокшанов. - Домодедово, 2010. - С.143.

² Ефетин В.П. Организация взаимодействия МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. - 2017. № 2 (42). - С.38.

Третья стадия - это создание организационных предпосылок реализации принятого решения, направленных, прежде всего на организацию координации и взаимодействия конкретных исполнителей, расстановку сил и средств. Необходимые организационные предпосылки для выполнения решения создаются уже в процессе его подготовки и принятия. В самом решении уже определяется, кто, что, когда, где, каким образом, с какой целью должен выполнять то или иное мероприятие.

Вместе с тем, возникают ситуации, когда необходимо обеспечить взаимодействие и координацию объектов управления, например, ответственного исполнителя и соисполнителей планового мероприятия либо иного управленческого решения. Прямая цель взаимодействия - это создание кооперационного состояния исполнителей и исключение конфронтации применительно к исполнению мероприятия. К организационным формам взаимодействия можно отнести: обмен информацией; совместное использование общих ресурсов, сил и средств; совместное участие в проведении тактико-специальных, оперативно-профилактических операций, осуществление информационно-аналитической деятельности; совместное обсуждение проблем и поиск их решения; совместная разработка общих программ или планов, а также совместное проведение семинаров и иных форм повышения профессиональной подготовки.

Что касается координации, то следует отметить, что она является видом взаимодействия, в рамках которого координатор организует и обеспечивает совместную, согласованную деятельность объектов управления. В теории социального управления данное понятие отождествляют с определением «регулирования», которое подразумевает выявление и устранение отклонений от намеченного плана действий исполнителей.

Четвертой стадией является комплексное обеспечение исполнения управленческого решения. Отмечаются такие виды обеспечения как: идеологическое, нормативно-правовое, информационное, материально-

техническое, психологическое, научно практическое, а также методическое и организационное направление.

Пятой стадией организации исполнения управленческих решений выделяется регулирование процесса реализации принятого решения. К основным элементам регулирования хода исполнения управленческих решений относится:

- реализация общепрофилактических мер, направленных на устранение возможности отклонения деятельности исполнителей от запланированного хода решения;

- систематическое наблюдение и анализ деятельности объекта управления с целью выявления причин и условий отклонений, профилактики и предупреждения негативных действий, формирования благоприятных условий для реализации управленческого решения;

- локализация и устранение (минимизация) возникших негативных последствий, использование позитивных последствий таких отклонений;

- внесение коррективов в запланированный ранее ход реализации решения, обусловленных объективными факторами (изменением состояния оперативной обстановки, социально-экономического положения)¹.

В. В. Кардашевский считает, что оптимально для применения в практической деятельности включение в процесс организации исполнения любого управленческого решения следующих элементов:

- подбор и расстановка исполнителей;
- доведение решения до сведения исполнителей;
- обеспечение деятельности исполнителей;
- контроль исполнения, корректирование и регулирование процесса исполнения управленческого решения;
- подведение итогов исполнения решения¹.

¹ Крупин В.А. Особенности взаимодействия территориальных органов МВД России с ВНГ РФ при выполнении задач по охране общественного порядка / В.А. Крупин // Аллея Науки. - 2018. - №5(21). - С.751.

В связи с этим необходимо акцентировать внимание на этой завершающей стадии, которая применяется для того, чтобы оценить, достигается ли цель к заданному сроку². На данной стадии фактические полученные результаты сравниваются с планируемыми показателями. Данная стадия подчёркивает, каких результатов добились исполнители, вскрывает упущения и недостатки в работе. Помогает извлечь уроки на будущее. Как правило, на этой стадии руководитель и помощник контрольного подразделения работают совместно, т. к. квалификации помощника может быть недостаточно для определения полноты и корректности выполнения поручения.

Одним из заключительных этапов организации исполнения управленческих решений является контроль за их исполнением, который неразрывно связан с уровнем исполнительской дисциплины. Говоря о внутриведомственном контроле в органах внутренних дел, осуществляемым штабными подразделениями, отмечается, что со временем организация системы контроля совершенствовалась от простого, журнального, до автоматизированного в настоящее время. Вместе с тем, и даже с учётом внедрения автоматизированных программ, ещё возникают определённые проблемы в данной деятельности. К примеру, недостатком указанных автоматизированных баз данных является отсутствие возможности при разработке управленческих решений и постановке на контроль мероприятий, их автоматической проверки указанным программным продуктом (системой) на предмет дублирования контролируемых мероприятий.

Высокий уровень исполнительской дисциплины в территориальных органах МВД России достигается регулярным промежуточным контролем, который осуществляется, в том числе, путём проведения своевременных «сквозных» проверок хода исполнения управленческих решений с

¹ Кардашевский В.В. Организация исполнения управленческих решений в ОВД государственными служащими полиции / В.В. Кардашевский // Вестник Московского ун-та МВД России. - 2011. - № 2. - С. 121.

² Об утверждении Инструкции по делопроизводству в ОВД РФ: приказ МВД РФ от 20.06.2012 № 615 (с изм. от 25.05.2017) / Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации 24.06.2012 г.

последующим докладом руководителю территориального органа. Задача данного контроля - своевременно выявить отклонения, возникающие в ходе работы, проинформировать о них руководителя с целью принятия оперативного решения о возможной корректировке заданных параметров. Несомненно, текущий контроль основывается на обратной связи.

Во многих подразделениях правоохранительных органов незыблемым и основным условием поддержания высокого уровня исполнительской дисциплины является осуществление ежедневного спроса руководителями с подчинённых о результатах работы путём проведения их заслушивания. Однако не следует забывать и о том, что руководитель данных подразделений и территориальных органов МВД России и Росгвардии призван побуждать подчинённых ему людей к инициативе и творчеству расставлять сотрудников в коллективе соответственно способностям, с целью получения высоких результатов работы коллектива в целом. Это тем более важно, что инициативу, творчество и другие интеллектуально - психологические качества исполнителя невозможно сформулировать только приказами, распоряжениями и другими административными актами.

Здесь необходимо воздействовать и на психологические качества человека, вызывать в нем внутреннее желание работать творчески, инициативно. Но психика различных людей индивидуальна, а, поэтому, более полный учёт индивидуальных черт подчинённых становится первостепенной задачей руководителя, особенно среднего звена управления.

По итогам исследования проблемы повышения исполнительской дисциплины предлагаем реализовать следующий комплекс организационно-практических мероприятий, направленных на совершенствование исполнительской дисциплины в территориальном органе МВД России и Росгвардии: 1) совершенствовать организационную структуру органа; 2) с учётом изменения правовой базы проводить мониторинг состояния действующих должностных инструкций подчинённых руководителей и сотрудников на предмет соответствия этих инструкций предъявляемым

требованиям нормативно-правовых актов, что будет являться гарантией привлечения к ответственности «нерадивых» сотрудников в случае неисполнения поставленной задачи; 3) чётко распределить должностные обязанности среди субъектов контроля по осуществлению контрольной деятельности; 4) обеспечить планомерную организацию трудовой недели руководителя органа с учётом времени обязательного заслушивания отдельной категории руководителей, как правило, ведущих служб и подразделений о выполнении поставленных задач; 5) использовать информационные стенды и другие средства информирования и обучения (единый день государственно-правового информирования и т. д.).

Таким образом, от своевременности и качества реализации всех стадий организации исполнения управленческого решения зависят состояние исполнительской дисциплины, достижение положительных итогов работы подразделений правоохранительных органов, их функционирование в реальных условиях, авторитет руководителей, а также, в конечном счёте, общая оценка оперативно-служебной деятельности подразделения.

В целях повышения исполнительской дисциплины и сокращения документооборота в полиции и Росгвардии, взаимодействующих по многим вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности, требуется широкое изучение внедрённых и используемых на практике автоматизированных систем контроля, что впоследствии позволит выявить и распространить усовершенствованную автоматизированную систему контроля управленческих решений, а также выработать единый подход к осуществлению контрольной деятельности. Создание надлежащих организационных условий реализации принятых управленческих решений будет способствовать достижению положительных конечных результатов в правоохранительной деятельности.

§4. Проблемы взаимодействия МВД РФ с Росгвардией и пути их решения

По содержанию полномочий Росгвардия стоит в одном ряду с ФСБ и МВД РФ¹. Такой вывод можно сделать на основании задач, которые возложены на Росгвардию и реализуются совместно с другими силовыми структурами - обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка; борьба терроризмом и экстремизмом; содействие в охране государственной границы и т. д. Также надо учитывать, что Росгвардия при образовании соединила в себе разнообразные государственные структурные подразделения - «в государственно-служебном смысле подразделения из состава МВД России»².

Сама служба в Росгвардии сочетает в себе военную службу и государственную гражданскую службу (допускается деятельность сотрудников как по контракту, так и по призыву). Это связано с тем, что при образовании Росгвардии были соединены ведомственные и военизированные формирования, такие как ВВ МВД России, ОМОН, СОБР, летные отряды МВД России и вневедомственная охрана³.

Однако данный механизм взаимодействия несовершенен. Процесс задействия подразделений специального назначения стал менее оперативным, поскольку он происходит только после согласования решений между разными структурами. В том числе по этой причине на базе оперативно-розыскной части главных управлений МВД России по субъектам создаются собственные специальные подразделения МВД, которые, по сути, дублируют подразделения СОБРа. При этом в своей беседе с Министром внутренних дел

¹ Тарасова О.Е., Артеменко Н.Н. Место и роль Федеральной службы войск национальной гвардии в системе государственных органов / О.Е. Тарасова и др. // Право и законность: вопросы теории и практики: сборник материалов XI Всероссийской научно-практической конференции. - Абакан, 2021. - С.36.

² Аникин С.Б., Агафонова Н.Ю., Воробьева Д.С. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии РФ / С.Б. Аникин и др. // Вестник СГЮА. - 2017. - № 6. - С.122.

³ Караваев Е.А. Создание Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, анализ ее функций и полномочий / Е.А. Караваев // Правопорядок: история, теория, практика. - 2017. - № 2. - С.15.

РФ Президент России Владимир Путин предостерег его от попыток создать «вторую Росгвардию» в МВД России¹.

Отдельные вопросы возникают и по конкретным направлениям деятельности правоохранительных органов, например, при противодействии терроризму и экстремизму, особенно при проведении контртеррористических операций. Достаточно широкий перечень полномочий в данной области возложен на такие подразделения органов внутренних дел, как Центры «Э». Однако, несмотря на это, самостоятельно Центры «Э» не способны выполнить поставленные задачи.

Учитывая характер деятельности экстремистских организаций и их особую общественную опасность, очевидна необходимость привлечения подразделений специального назначения. Поскольку полномочия по проведению контртеррористических операций возлагаются на различные силовые структуры, особенно важным становится вопрос максимально четкого и оперативного взаимодействия этих органов. Одним из решений данной проблемы может стать предложенное А.В. Бецковым создание концепции взаимодействия МВД России и Росгвардии², которая включала бы в себя цель и принципы взаимодействия, требования к работе субъектов по организации взаимодействия, основные формы взаимодействия, нормативно-правовую базу и другие элементы.

На наш взгляд, существенным недостатком правовой основы взаимодействия полиции и Росгвардии является отсутствие в Федеральном законе от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» закрепления в качестве общего принципа деятельности взаимодействия и сотрудничества. По нашему мнению, это существенное упущение со стороны законодателя. Отсутствие основополагающего начала, идеи, с которой и будет формироваться весь институт взаимодействия (не

¹ Солопов М.В. МВД грянул «Гром» // Газета.ру. URL: https://www.gazeta.ru/social/2017/03/14/1057_5629.shtml (дата обращения: 20.08.2022).

² Бецков А.В., Зыков В.В. Концептуальные основы взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии России при совместном выполнении оперативно-служебных (боевых) задач / А.В. Бецков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2016. - № 4. - С.5.

только с полицией, но и с иными организациями) не позволяет в полной мере уточнить все важные и аспектологические признаки данного правового института.

Как следует из Конституции РФ, охрана общественного порядка осуществляется на федеральном, региональном уровнях. До поправок Конституции, одобренных в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 года, в п. 1 ст. 132 указывалось, что на органы местного самоуправления возложена задача по охране общественного порядка. В новой же редакции Конституции полномочия по охране общественного порядка сняты с органов местного самоуправления.

Считаем, что законодательство необходимо дополнить нормой, предусматривающей взаимодействие ВНГ РФ с государственными и муниципальными органами, а также общественными объединениями и организациями по вопросам охраны общественного порядка. В настоящее время данная процедура взаимодействия определяется, как правило, договорами и соглашениями о порядке, условиях их сотрудничества. Однако законодательством не предусмотрена норма, дающая право войскам Росгвардии РФ на сотрудничество в пресечении правонарушений с государственными и муниципальными органами, народными дружинами и общественными объединениями.

Актуальной проблемой является то, что составление протоколов об административных правонарушениях отнесено к компетенции должностных лиц как органов внутренних дел, так и Росгвардии, а расследование преступлений осуществляется дознавателями и следователями органов внутренних дел. Соответственно, указанное направление организации взаимодействия обоснованно может рассматриваться как мера обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности в целом. Следовательно, в данной сфере также прослеживается некая двойственность функций Росгвардии и МВД России.

Порядок участия в мероприятиях по контролю за соблюдением законодательства в сфере оборота оружия определяется МВД России совместно с Росгвардией. Новые условия осуществления лицензирования требуют от сотрудников полиции обеспечить эффективный государственный контроль за предметами и объектами лицензионно-разрешительной системы, учитывая подход к данному виду деятельности как к оказанию государственных услуг населению. Проблема перераспределения государственных контрольно-надзорных функций в указанных сферах в связи с созданием Росгвардии влечет образование новых, как внутриведомственных, так и межведомственных механизмов их реализации.

25 марта 2019 года в Министерстве юстиции Российской Федерации зарегистрирован приказ Росгвардии и МВД России от 22 февраля 2019 г. № 54/90 «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия»¹. Однако, данный документ не регулирует порядок взаимодействия Росгвардии и МВД России на должном уровне. Он регламентирует сохранность прав полиции при выявлении нарушений в сфере оборота оружия, принимать меры в пределах установленной компетенции. Следовательно, функции полиции и Росгвардии в данной сфере остаются пересекающимися, что на наш взгляд является недостатком.

Таким образом, необходимо полностью разграничить функции в сфере оборота оружия между данными структурами. Все же, стоит отметить, что осуществление взаимодействия Росгвардии и МВД России регламентировано нормативно-правовыми актами, которые, также, не устанавливают детального порядка взаимодействия. К таким НПА относятся: п. 4 ст. 9 ФЗ «О войсках

¹ Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 22 февраля 2019 г. №№ 54/90 / Текст приказа опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 26 марта 2019 г.

национальной гвардии Российской Федерации» и п. 14 Указа Президента «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», который указывает на необходимость Росгвардии руководствоваться НПА МВД России, определяющими порядок реализации контрольно-надзорных функций в сферах оборота оружия до формирования новой нормативно-правовой базы.

Стоит также сказать, что правонарушения в сфере оборота оружия, в соответствии с КоАП РФ и УК РФ, посягают на общественный порядок и общественную безопасность. Составление протокола об административных правонарушениях отнесено к компетенции должностных лиц как органов внутренних дел, так и Росгвардии, а расследование преступлений осуществляется дознавателями и следователями органов внутренних дел¹. Соответственно, указанное направление организации взаимодействия обоснованно может рассматриваться как мера обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности в целом. Следовательно, в данной сфере также прослеживается некая двойственность функций Росгвардии и МВД России.

Подводя итог, отметим, что на основании анализа законодательства, регулирующего правоотношения в сферах оборота оружия и практики его реализации необходимо закрепить в межведомственных нормативно-правовых актах основы сотрудничества, позволяющие обеспечить выполнение полномочий как Росгвардии, так и полиции при минимальных ресурсных затратах, не допустив при этом снижения качества государственного контроля.

Для формирования механизма информирования должностных лиц Росгвардии о наличии у конкретного гражданина медицинских противопоказаний к владению оружием предлагается установить правовые основания для того, чтобы организации здравоохранения предоставляли Росгвардии ее территориальным органам сведения о факте постановки

¹ Акимов Н.В. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, связанных с применением огнестрельного оружия / Н.В. Акимов // Российский следователь. - 2019. - №12. - С.53.

владельца оружия на учет в учреждениях здравоохранения из-за психического заболевания, алкоголизма или наркомании в случае, если такие данные влияют на принятие юридически значимых действий.

Предлагается установить дополнительные основания для отказа в выдаче лицензий на приобретение оружия гражданам Российской Федерации:

1) наличие в отношении гражданина заключения о невозможности владения оружием в связи с повышенной общественной опасностью и возможного причинения вреда гражданам, возникновением угрозы общественной безопасности (такое заключение должно быть подготовлено в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и утверждено должностными лицами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия);

2) наличие у гражданина действующей либо снятой или погашенной судимости;

3) предъявление обвинения в совершении преступления (до разрешения вопроса о виновности гражданина в установленном порядке);

4) повторное совершение административного правонарушения гражданином, находящимся в состоянии опьянения;

5) привлечение гражданина к административной ответственности за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на проверку состояния опьянения.

В целях снятия избыточных обременений и административных барьеров для законопослушных владельцев оружия, не допускающих нарушений правил его оборота, а также для оптимизации контрольно-надзорной деятельности Росгвардии, повышения качества предоставляемых государственных услуг предлагается рассмотреть изменения, предусматривающие увеличение срока действия разрешений на хранение или хранение и ношение оружия, выдаваемых гражданам Российской Федерации, увеличив его с 5 до 15 лет.

Думается, что принятие указанных изменений и дополнений будет способствовать снижению количества правонарушений в сфере оборота оружия, а также предупреждению поступления оружия в незаконный оборот.

Подводя итог сказанному, надо отметить, что неслучайно Росгвардия стала самостоятельным федеральным органом исполнительной власти в сфере правоохранительной деятельности, несмотря на то, что перед ФСВНГ РФ стоят задачи, пересекающие зоны ответственности различных правоохранительных органов, таких как ФСБ России, МВД РФ и т. д. Войска Росгвардии во взаимосвязи с Вооруженными Силами России призваны обеспечивать оборону и безопасность государства. Однако, наряду с этим, у войск национальной гвардии имеются и правоохранительные функции.

На наш взгляд, основными направлениями взаимодействия Росгвардии и иных правоохранительных органов являются: охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; контроль в сфере оборота оружия; нормотворчество; информационное взаимодействие. Именно в указанных направлениях, на наш взгляд, и заключается взаимодействие правоохранительных органов и Росгвардии, а в целом, следует отметить, что на сегодняшний день правоохранительные органы и Росгвардия реализуют достаточно широкий круг направлений взаимодействия. Широта в данном случае объясняется особенностями поставленных перед двумя ведомствами задач, которые в определенных случаях перекликаются и требуют наличия четких алгоритмов распределения полномочий и взаимодействия.

Подведем некоторые итоги второй главы выпускной квалификационной работы.

1. Основная часть задач по урегулированию общественных отношений в сфере обеспечения правопорядка, координации действий других субъектов охранной деятельности и выработке единой политики принадлежит органам внутренних дел (полиции).

2. При выполнении социального предназначения органы внутренних дел (полиция), по целому ряду причин, не в силах полностью и самостоятельно

справиться с возложенными задачами. Отсюда возникает потребность в усилении качества взаимодействия с другими правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления. Анализ законодательства, регулирующего деятельность отдельных видов правоохранительных органов, показал, что именно войска национальной гвардии решают значительный объем задач в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, охране имущества физических и юридических лиц.

3. В целях оптимального использования сил и средств органов внутренних дел во взаимодействии с подразделениями Росгвардии необходимо разработать методические рекомендации о порядке такого взаимодействия при выполнении задач по обеспечению правопорядка, организовывать и проводить различные координационные совещания и семинары с участием представителей заинтересованных министерств и ведомств.

Необходимо систематизировать механизмы производства приказов и распоряжений, организовать согласованность в действиях административных учреждений, чтобы граждане могли получать необходимые услуги или информацию. Необходимо, внести редакции в существующие ныне нормативно-правовые акты, для качественного совершенствования деятельности государственных органов по обеспечению охраны общественного порядка, а также по порядку взаимодействия государственных органов между собой при выполнении возложенных на них задач. А также необходимо законодательно закрепить норму, дающую право ВНГ РФ на сотрудничество в пресечении правонарушений с государственными и муниципальными органами, народными дружинами и общественными объединениями.

В завершении хотелось отметить, что при согласованном порядке действий между двумя Федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации будет обеспечена безопасность граждан, которая является одной из важнейших функций государства. Само понимание деятельности по охране общественного порядка как системы позволит

определить векторы её развития, в том числе путём совершенствования нормативного правового регулирования на уровне федерального законодательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проанализировав вопросы взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка, мы приходим к следующим выводам.

1. Обеспечение безопасности граждан является одной из важнейших функций государства. Она реализуется принятием основ государственной политики, и в частности в области правоохранительной деятельности. Гражданам должен быть обеспечен высокий уровень личной безопасности, гарантирован надлежащий уровень защиты от преступных посягательств, угроз, в том числе связанных с чрезвычайными ситуациями. Именно этим и приходится заниматься подразделениям Министерства внутренних дел РФ совместно с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии РФ.

Нормативной правовой базой деятельности как Росгвардии, так и органов внутренних дел являются федеральные законы и указы Президента РФ, внутренние приказы и инструкции ведомств. Целью межведомственных и ведомственных правовых актов, куда входят приказы и распоряжения, является регулировка оперативно-тактических действий деятельности органов МВД и подразделений Росгвардии, что позволит выработать наиболее действенные механизмы совместной работы при охране общественного порядка. Таким образом, от взаимодействия силовых структур во многом зависит успешное решение поставленных перед ними задач, что чрезвычайно важно в условиях проявления массовых беспорядков, что в свою очередь потребует дополнительных усилий по наведению порядка в общественных местах.

2. Взаимодействие органов внутренних дел и Росгвардии - это согласованная или совместная деятельность (сотрудничество) по месту, времени, способам и иным условиям, не находящимся в административном подчинении субъектов, которая обеспечивает оптимальное сочетание их полномочий, присущих им специфических средств и методов работы для

решения промежуточных задач и достижения конечной цели их работы. Особо выделим именно «согласованную» и «совместную» деятельность, которую можно объединить единым понятием - сотрудничество.

Среди основных признаков взаимодействия справедливо выделяется взаимная связь совместно действующих органов на основании законов и подзаконных нормативных актов, согласованная по целям, месту и времени деятельность, обеспечивающая оптимальное сочетание полномочий, с учетом присущих им специфических средств и методов работы для реализации правоохранительной функции, осуществление которой призваны обеспечивать органы внутренних дел и Росгвардия. Следует отметить особо, что важнейшим принципом функционирования государства является верховенство закона, преобладание правовых форм регулирования общественных отношений над внеправовыми. Это закрепляется и подчеркивается в нормативно-правовых актах и является наиболее обсуждаемой темой в рамках проводимых совещаний высших должностных лиц государства.

3. Участие в охране общественного порядка выступает одной из задач Росгвардии и осуществляется совместно с ОВД. Для эффективного решения поставленных задач сотрудники и военнослужащие Росгвардии наделены полномочиями, весьма близкими к правовому функционалу полицейских. Из полномочий, имеющих значения для выполнения возложенных задач по охране общественного порядка, следует отметить право росгвардейцев задерживать граждан, проводить оцепление местности и блокирование различных объектов, которые принадлежат гражданам и организациям. Кроме того, росгвардейцы получили возможность пресекать совершение правонарушений, право проверки документов у граждан, а также право составлять протоколы об административных правонарушениях, задерживать и доставлять в ОВД правонарушителей и лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

Сотрудники и военнослужащие Росгвардии, как и сотрудники ОВД в установленных законом случаях имеют право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при угрозе жизни и здоровью

гражданам и в отношении себя. Заслуживает внимания тот факт что важные правовые нормы, закрепляющие порядок и условия применения физической силы и огнестрельного оружия росгвардейцами, досконально воспроизводят текст ст.23 Федерального закона «О полиции».

Для руководства силами и средствами воинских частей, подразделений (органов) войск национальной гвардии, выделенных для участия в охране общественного порядка, назначается ответственное должностное лицо войск национальной гвардии, которое является старшим войсковым начальником. Оперативное подчинение при решении задач по охране общественного порядка предусматривает временную подчиненность сил и средств войск национальной гвардии ответственному должностному лицу МВД России, территориального органа МВД России (старшему наряду). При этом силы и средства войск национальной гвардии сохраняют непосредственное подчинение соответствующим органам управления войск национальной гвардии (старшим войсковым начальникам).

4. Множество направлений деятельности МВД России и Росгвардии во многом перекликается. Более того, высказываются мнения о дублировании полномочий, как о существенном проблемном аспекте взаимодействия Росгвардии и органов внутренних дел, а также иных правоохранительных структур. По нашему мнению, дублирования функций у подразделений полиции и войск национальной гвардии отсутствует.

На наш взгляд, основными направлениями взаимодействия Росгвардии и органов внутренних дел являются: 1) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; 2) контроль в сфере оборота оружия; 3) нормотворчество; 4) информационное взаимодействие; 5) частные направления. Именно в указанных направлениях на наш взгляд и заключается взаимодействие органов внутренних дел и Росгвардии, а в целом, следует отметить, что на сегодняшний день органы внутренних дел и Росгвардия реализуют достаточно широкий круг направлений взаимодействия. Широта в данном случае объясняется особенностями поставленных перед двумя

ведомствами задачами, которые в определенных случаях перекликаются и требуют наличия четких алгоритмов распределения полномочий и взаимодействия.

Итак, взаимодействие подразделений полиции с сотрудниками войск национальной гвардии по отдельным вопросам реализации возложенных на них идентичных задач должно осуществляться самым тесным образом с четким определением роли и места каждой из взаимодействующих сторон и каждого взаимодействующего сотрудника. Необходимо учитывать также тактику выполнения поставленных задач, то есть предусмотреть детальный инструктаж и порядок прохождения предварительной подготовки. Чтобы урегулировать взаимодействие между МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии, необходимо создание нормативно-правовых актов, которые исключат все существующие проблемы сотрудничества и партнерства.

В заключение сформулируем некоторые рекомендации и предложения, направленные на повышение эффективности взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка. ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» также содержит ряд норм-положений, которые создают правовую основу взаимодействия полиции и Росгвардии. Это проявляется во множестве аспектов (права, обязанности, реализация полномочий и так далее). Однако, несмотря на наличие достаточного количества аспектов, раскрывающих правовые основы взаимодействия, ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» в данной сфере имеет один достаточно существенный недостаток, а именно в нем отсутствует общий принцип взаимодействия и сотрудничества. На наш взгляд, это существенное упущение со стороны законодателя. Отсутствие основополагающего начала, идеи, с которой и будет формироваться весь институт взаимодействия (не только с полицией, но и с иными организациями) не позволяет в полной мере уточнить все важные и аспектологические признаки данного правового института. В этой связи, считаем, что в ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» необходимо закрепить данный принцип,

для основы использовав позицию законодателя при формулировании подобного принципа для полиции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

а) Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. - 1993. - №237; 2020. - №55.
2. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 45. - Ст. 7061.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - №25. - Ст. 2954; Российская газета. - 2022. - № 65.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1; Российская газета. - 2021. - № 146.
5. О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3031.
6. О государственной службе российского казачества: федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 50. - Ст. 5245.
7. О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. от 26 мая 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 11. - Ст. 1146.
8. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (с изм. от 09 ноября 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 1. - Ст. 2.

9. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. от 21 декабря 2021 г. // Росс. газета. - 2011. - №5401; 2021. - № 41(8392).
10. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4159.
11. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 26 (Часть I). - Ст. 3851.
12. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 46. - Ст. 5927.
13. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 15. - Ст. 2072.
14. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (с изм. от 14 июля 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 41. - Ст. 5802.
15. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: [указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400] // Собрание законодательства РФ. - 2021. - № 27. - Ст. 5351.
16. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в ОВД РФ: приказ МВД РФ от 20.06.2012 № 615 (с изм. от 25.05.2017 / Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации 24.06.2012 г.
17. О некоторых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности: приказ МВД России и Росгвардии от 7 октября 2016 г. № 292дсп/633дсп / Опубликован не

был.

18. Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 26 июня 2017 г. № 188/417 // Российская газета. - 2017. - № 167.
19. О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан: приказ МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360 // Российская газета. - 2017. - 18 дек.
20. Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 21 сентября 2018 г. № 420 // Российская газета. - 2018. - 19 окт.
21. Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 22 февраля 2019 г. № 54/90 / Текст приказа опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 26 марта 2019 г.

б) Монографии, учебники, авторефераты, диссертации, учебные пособия:

1. Алонцева Д.В. История политических и правовых учений: учебное пособие / Д.В. Алонцева. - Елец, 2019. - 364 с.

2. Андреева И.А. Охрана общественного порядка в системе вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Андреева. - Екатеринбург, 2011. - 209 с.
3. Беженцев А.А. Охрана общественного порядка: учебное пособие / А.А. Беженцев. - М.: Инфра-М, 2015.
4. Гаджиев А.Ш. Роль местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук / А.Ш. Гаджиев. - Махачкала, 2012. - 198 с
5. Дятлов Г.А. Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка органами местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук / Г.А. Дятлов. - Ростов-на-Дону, 2011. - 216 с.
6. Иванов Н.Н., Малюткин В.А. Разработка, принятие и организация исполнения управленческих решений в МВД, УВД / Н.Н. Иванов и др. - М.: Юрид. лит., 1981. - 187 с.
7. Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учебник / А.А. Кармолицкий, А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. - М.: Зерцало, 1996. - 421 с.
8. Конин Н.М. Российское административное право. Особенная часть: курс лекций / Н.М. Конин. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2002. - 355 с.
9. Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С. В. Липень. - 5-е изд., испр. и доп. - М.: Юрайт, 2019. - 631 с.
10. Мазурин С.Ф. Административное право: учебник для вузов. Т. 2 / С.Ф. Мазурин. - М.: Прометей, 2017. - 524 с.
11. Матвиенко А.Е., Лурье П.В. Всемирная история полиции / А.Е. Матвиенко и др. - М.: Проспект, 2017. - 266 с.

12. Новокшанов О.Н. Управление в правоохранительных органах: учебное пособие / О.Н. Новокшанов. - Домодедово, 2010. - 287 с.
13. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Л.Л. Попов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2013. - 495 с.

в) Статьи, научные публикации:

1. Акимова Н.В. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, связанных с применением огнестрельного оружия / Н.В. Акимова // Российский следователь. - 2019. - №12. - С.53-57.
2. Аникин С.Б., Агафонова Н.Ю., Воробьева Д.С. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии РФ / С.Б. Аникин и др. // Вестник СГЮА. - 2017. - № 6. - С.122-128.
3. Багуцкий М.В. Вдовина К.О. Взаимодействие Росгвардии и МВД России в сфере лицензирования Оборота оружия РФ / М.В. Багуцкий и др. // Вестник БГУ. - 2017. - № 13. - С. 98-104.
4. Бецков А.В., Зыков В.В. Концептуальные основы взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии России при совместном выполнении оперативно-служебных (боевых) задач / А.В. Бецков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2016. - № 4(40). - С.41-45.
5. Бецков А.В., Слепцов Р.Н. Организация взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при участии в проведении контртеррористической операции (административно-правовые аспекты) / А.В. Бецков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2018. - № 3(47). - С.34-38.

6. Воронов А.М. Общественная безопасность РФ: проблемы и современность / А.М. Воронов // Оперативник (сыщик). - 2019. - №1 (38). - С. 48-53.
7. Еферин В.П. Организация взаимодействия МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. - 2017. № 2 (42). - С.38-46.
8. Караваев Е.А. Создание Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, анализ ее функций и полномочий / Е.А. Караваев // Правопорядок: история, теория, практика. - 2017. - № 2. - С.15-20.
9. Кардашевский В.В. Организация исполнения управленческих решений в ОВД государственными служащими полиции / В.В. Кардашевский // Вестник Московского ун-та МВД России. - 2011. - № 2. - С. 121-127.
10. Кононова К.Е., Писарев И.А. Соотношение понятий общественного порядка, правопорядка, режима отбывания наказаний и общественной безопасности в исправительных учреждениях / К.Е. Кононова и др. // Проблемы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы России на современном этапе: материалы Международной научной конференции адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов. - Самара, 2018. - С.70-74.
11. Крупин В.А. Особенности взаимодействия территориальных органов МВД России с ВНГ РФ при выполнении задач по охране общественного порядка / В.А. Крупин // Аллея Науки. - 2018. - №5(21). - С.751-755.
12. Майдыков А.Ф., Майдыков А.А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации / А.Ф. Майдыков и др. // Труды Академии управления МВД России. - 2017. - №1 (41). - С. 65-71.

13. Миронов А.Н. Юридическая техника нормативных правовых актов / А.Н. Миронов // Вестник Владимирского юридического института. - 2009. - № 3 (12). - С. 101-107.
14. Невежин П.Н. Актуальные вопросы взаимодействия полиции и Росгвардии по обеспечению административно-правового режима лицензионно-разрешительной системы / П.Н. Невежин // Труды Академии управления МВД России. - 2017. - № 1 (41). - С. 17-23.
15. Саманюк Э.В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок» / Э.В. Саманюк // Молодой ученый. - 2018. - №3. - С. 673-678.
16. Сошнева Д.А., Меркулова Н.И. Разработка комплексной системы безопасности объекта, подлежащего обязательной охране восками национальной гвардии РФ / Д.А. Сошнева, Н.И. Меркулова // Сборник научных статей 7-й международной научно-практической конференции. - 2017. - С. 362-369.
17. Тарасова О.Е., Артеменко Н.Н. Место и роль Федеральной службы войск национальной гвардии в системе государственных органов / О.Е. Тарасова и др. // Право и законность: вопросы теории и практики: сборник материалов XI Всероссийской научно-практической конференции. - Абакан, 2021. - С.36-41.
18. Турбанов Г.А., Алонцева Д.В. Развитие органов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью / Г.А. Турбанов и др. // Молодежь и XXI век. - 2021. - Том 2. - №50. - С.339-344.
19. Халак О.Н. Юридические коллизии в правовом регулировании передачи полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ полиции по реализации региональных законов об административной ответственности / О.Н. Халак // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. - 2015. - № 6. - С. 134-138.
20. Чибунин В.М., Ковалев Д.В. Обеспечение личной безопасности сотрудников ОВД: принципы и правила / В.М. Чибунин., Д.В. Ковалев //

Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств: материалы XVIII Международной научно-практической конференции: в 2-х томах. - Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИМВД России, 2016. - С. 404-409.

г) Эмпирические материалы (судебной, следственной практики и т.д.):

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.06.2014 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2014. - № 9.

д) Электронные ресурсы:

1. Выступление Министра внутренних дел РФ на расширенном заседании коллегии МВД России от 03 марта 2021 года Электронный ресурс. - Доступ: <http://ormvd.ru/actual/> (дата обращения: 20.08.2022).
2. Путин В.В. Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры / В.В. Путин / Столетие: информационно-аналитическое издание фонда исторической перспективы Электронный ресурс. - доступ: URL: http://www.stoletie.ru/na_pervuiu_polosu/Vladimir_putin_krepite_zakonnost_i_pravoporadok.htm (дата обращения: 20.08.2022).
3. Солопов М.В. МВД грянул «Гром» // Газета.ру. URL: https://www.gazeta.ru/social/2017/03/14/1057_5629.shtml (дата обращения: 20.08.2022).
4. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2020 г. Электронный ресурс. - Доступ: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2021/02/december.pdf> (дата обращения: 20.08.2022)

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(КЮИ МВД России)

Кафедра административного права, административной деятельности
и управления ОВД

УТВЕРЖДАЮ

Начальник кафедры
административного права,
административной деятельности
и управления ОВД
КЮИ МВД России
Докладчик полиции

Р.Р. Алиуллов
2022 г.



ПЛАН РАБОТ

выполнения выпускной квалификационной работы

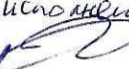
Тема: Взаимодействие Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка

Курсант (слушатель): Габдрахманов Алмаз Шамилевич Учебная группа № 282
(фамилия, имя, отчество)

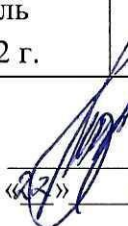
Специальность Правоохранительная деятельность

Форма обучения заочная Год набора 2018

№ п/п	Характер работы (главы, параграфы и их содержание)	Примерный объем выполнения (в %)	Срок выполнения	Отметка руководителя о выполнении
1.	Введение	10%	июль 2022 г.	исполнено
2.	Глава 1. Правовое регулирование охраны общественного порядка В Российской Федерации §1. Понятие общественного порядка, соотношение с общественной безопасностью §2. Правовые основы и система административно-правовых средств охраны общественного порядка §3. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в России	35%	июль 2022 г.	исполнено

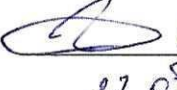
№ п/п	Характер работы (главы, параграфы и их содержание)	Примерный объем выполнения (в %)	Срок выполнения	Отметка руководителя о выполнении
3.	Глава 2. Формы, приоритетные направления и особенности взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с Войсками национальной гвардии РФ по охране общественного порядка §1. Сущность и основные направления взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при обеспечении общественного порядка §2. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка §3. Исполнение управленческих решений и обеспечение взаимодействия в подразделениях органов внутренних дел и Росгвардии при выполнении задач по охране общественного порядка §4. Проблемы взаимодействия МВД РФ с Росгвардией по охране общественного порядка и пути их решения	35%	июль 2022 г.	исполнено 
4.	Заключение	10%	июль 2022 г.	исполнено 
5.	Список использованной литературы	10%	июль 2022 г.	исполнено 

Подпись выпускника

 07 2022 г.

СОГЛАСОВАНО

Руководитель


 22.07.2022 г.


РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

обучающегося 282 учебной группы заочной формы
обучения, 2018 года набора, по специальности 40.05.02 – Правоохранительная
деятельность

Габдрахманова Алмаза Шамилевича

на тему «Взаимодействие МВД РФ с Войсками национальной гвардии РФ
по охране общественного порядка»

Представленная для рецензирования выпускная квалификационная работа Габдрахманова А. Ш. посвящена исследованию вопросов, касающихся взаимодействию МВД РФ с Войсками национальной гвардии по ООП, а также разработке рекомендаций по совершенствованию соответствующего законодательства. В работе указаны правовые основы охраны общественного порядка в современной мире. Раскрыты основные цели, задачи проблемы взаимодействия правоохранительных органов в ООП.

В работе автором правильно сформулированы цель и задачи, которые соответствуют содержанию исследования.

Выпускная квалификационная работа структурно состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы. Структура выпускной квалификационной работы соответствует указанным целям и задачам. Содержание соответствует названию параграфов, части работы соразмерны.

Во введении автором определены актуальность, объект и предмет научного исследования, цель, задачи, степень научной разработанности, методологическая и эмпирическая основы исследования. В первой главе представлена правовые основы ООП. Во второй главе проанализированы формы, приоритетные направления и особенности взаимодействия МВД РФ с Войсками национальной гвардии РФ по ООП.

Автор рассмотрел поставленную проблему на достаточно высоком теоретическом уровне, используя методические рекомендации и нормативно правовые акты.

При написании ВКР автором использованы основные методологические и теоретические подходы к решению проблемы, изучены научные работы, посвящённые проблематике взаимодействия правоохранительных органов. Выводы и предложения, выдвинутые автором в заключении, обоснованы и аргументированы. Прослеживается высокая степень самостоятельности и оригинальности при решении поставленной задачи. Имеются обоснованные теоретические выводы и предложения.

Габдрахманов А. Ш. показал знание нормативно-правовых актов, научной и учебной литературы, фундаментальных исследований, публикаций ведущих специалистов. В списке использованной литературы приведено достаточное количество законов Российской Федерации и иных нормативных актов, указаны авторефераты и тексты диссертаций по указанной проблеме, а также научные статьи и электронные источники.

Существенных недостатков в ВКР не выявлено.

При написании выпускной квалификационной работы автор показал высокий уровень грамотности, научный стиль изложения, хорошую проработанность проблемы. Работа оформлена согласно предъявленным требованиям. Текст работы логичен, содержание работы полностью соответствует её наименованию, цели и задачам. Оформление текстовой части работы, а также списка литературы соответствует требованиям ФГОС ВО, федеральным требованиям, требованиям профессионального стандарта.

Представленная на рецензирование выпускная квалификационная работа «Взаимодействие МВД РФ с Войсками национальной гвардии по ООП» соответствует предъявляемым требованиям, рекомендована к публичной защите и заслуживает оценки «отлично».

Рецензент:

Заместитель начальника

(по охране общественного порядка)

ОМВД России по Апастовскому району

капитан полиции



«02» 08 20 22 г.

М.П.

С рецензией ознакомлен(а)

Габдулхашинов А. М.

«02» 08 20 22 г.

ОТЗЫВ

о работе обучающегося 282 учебной группы,
заочной формы обучения, 2018 года набора,
по специальности 40.05.02-Правоохранительная деятельность
Габдрахманова Алмаза Шамилевича в период подготовки выпускной
квалификационной работы на тему «Взаимодействие МВД России с войсками
национальной гвардии Российской Федерации по охране общественного
порядка»

Тема выпускной квалификационной работы Габдрахманова Алмаза Шамилевича является актуальной, поскольку, охрана общественного порядка остается одним из наиболее обсуждаемых вопросов в науке административного права. Это связано, во-первых, с существенными изменениями в системе охраны общественного порядка, произошедшими в последние годы, а во-вторых, в связи с образованием в Российской Федерации самостоятельных правоохранительных органов, включая военные правоохранительные органы, на которые законодательно возложены функции по охране общественного порядка. Конечной целью происходящих изменений должен стать качественно новый уровень охраны общественного порядка.

В этих условиях первоочередными проблемами в сфере охраны общественного порядка, требующими определенного научного подхода и дальнейшего изучения, являются взаимодействие органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии и создание механизма для реализации данных функций как на территории государства в целом, так и в закрытых административно-территориальных образованиях и военных городках.

Обучающийся Габдрахманов А.Ш. в период учебы проявлял особый интерес к проблемным вопросам, связанным с особенностями взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии Российской Федерации. При выборе темы работы Габдрахманов А.Ш. проявил заинтересованность и желание заниматься исследовательской деятельностью.

Во время подготовки выпускной квалификационной работы Габдрахманов А.Ш. продемонстрировал умение рационально планировать время, определять последовательность и объем действий для достижения поставленной цели.

Цель и задачи работы были определены совместно с руководителем выпускной квалификационной работы, по инициативе обучающегося. Автор самостоятельно нашел и использовал научную литературу.

Работа выполнена по плану, разработанному автором в основном самостоятельно, вполне логичному и последовательному. Обучающийся Габдрахманов А.Ш. в достаточной мере овладел методами обработки информации, имеет навыки работы с компьютерными программами Word, PowerPoint, Excel, информационными Интернет-ресурсами.

Подготовка исследования осуществлялась с соблюдением установленных сроков. Недостатки, выявленные в ходе промежуточных проверок работы, исправлялись и устранялись своевременно и в полном объеме.

В ходе работы над темой «Взаимодействие МВД России с войсками национальной гвардии Российской Федерации по охране общественного порядка» обучающийся Габдрахманов А.Ш. продемонстрировал знакомство с навыками анализа научной информации, способность выявлять направления изучения темы.

Содержание работы в целом соответствует заявленной теме исследования. Поставленная в работе цель достигается в ходе изложения материала. Работа содержит достаточно обоснованные выводы и предложения.

Обучающийся приходит к заключению, что взаимодействие войск национальной гвардии и МВД России по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка представляет собой взаимовыгодное сотрудничество, которое должно быть обязательно согласовано по целям, месту, времени, методам. Такое сотрудничество, проводимое каждым органом в пределах своих полномочий, позволяет решить поставленные задачи на более высоком уровне.

В работе продемонстрировано особое значение взаимодействия военной полиции с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения безопасности, под которыми подразумеваются осуществляемые совместные действия по созданию благоприятных условий, способствующих достижению состояния защищенности личности, общества и государства от всевозможных угроз.

Автор обоснованно предлагает в ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ» закрепить общий принцип взаимодействия и сотрудничества, поскольку, отсутствие основополагающего начала, идеи, с которой и будет формироваться весь институт взаимодействия (не только с полицией, но и с иными организациями) не позволяет в полной мере его реализовать в практической служебной деятельности.

Предложения и выводы, содержащиеся в выпускной квалификационной работе обучающегося, могут оказаться полезными для повышения эффективности взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии Российской Федерации по охране общественного порядка.

В качестве замечания, не снижающего качества исследования, можно отметить недостаточное использование примеров следственно-судебной практики, административной практики, а также присутствие определенного количества орфографических, стилистических ошибок в тексте работы. Вышесказанные замечания не сказываются на благоприятном впечатлении от проведенного исследования.

Оформление работы в целом осуществлено в соответствии с требованиями, предъявляемыми к выпускным квалификационным работам. Оригинальность текста исследования соответствует действующему «Положению о выпускных квалификационных работах» в КЮИ МВД России.

Выпускная квалификационная работа обучающегося Габдрахманова Алмаза Шамилевича на тему «Взаимодействие МВД России с войсками национальной гвардии Российской Федерации по охране общественного

порядка» соответствует предъявляемым требованиям, рекомендуется к защите, заслуживает положительной оценки.

Руководитель выпускной квалификационной
работы - преподаватель кафедры
административного права,
административной деятельности
и управления ОВД
майор полиции

«05» 09 2022 г.

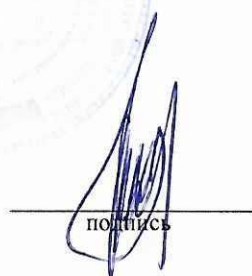


подпись

А.Д. Идиятуллов

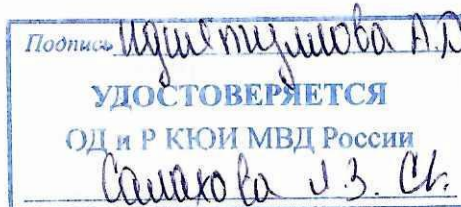
С отзывом ознакомлен

«05» 09 2022 г.



подпись

А.Ш. Габдрахманов



СПРАВКА

Казанский юридический институт МВД
России

о результатах проверки текстового документа
на наличие заимствований

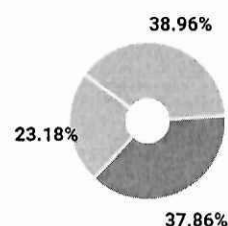
ПРОВЕРКА ВЫПОЛНЕНА В СИСТЕМЕ АНТИПЛАГИАТ.ВУЗ

Автор работы: Габдрахманов Алмаз Шамилович
Самоцитирование
рассчитано для: Габдрахманов Алмаз Шамилович
Название работы: Габдрахманов А.Ш._282 гр_2022
Тип работы: Выпускная квалификационная работа
Подразделение: кафедра административного права, административной деятельности и управления ОВД

РЕЗУЛЬТАТЫ

ЗАИМСТВОВАНИЯ		37.86%
ОРИГИНАЛЬНОСТЬ		38.96%
ЦИТИРОВАНИЯ		23.18%
САМОЦИТИРОВАНИЯ		0%

ДАТА ПОСЛЕДНЕЙ ПРОВЕРКИ: 05.09.2022



Модули поиска: ИПС Адилет; Библиография; Сводная коллекция ЭБС; Интернет Плюс; Сводная коллекция РГБ; Цитирование; Переводные заимствования (RuEn); Переводные заимствования по eLIBRARY.RU (EnRu); Переводные заимствования по Интернету (EnRu); Переводные заимствования издательства Wiley (RuEn); eLIBRARY.RU; СПС ГАРАНТ; Модуль поиска "КЮИ МВД РФ"; Медицина; Сводная коллекция вузов МВД; Диссертации НББ; Перефразирования по eLIBRARY.RU; Перефразирования по Интернету; Патенты СССР, РФ, СНГ; Коллекция СМИ; Шаблонные фразы; Кольцо вузов; Издательство Wiley

Работу проверил: Идиятуллов Алмаз Дамирович
ФИО проверяющего

Дата подписи: 05.09.2022



Подпись проверяющего



Чтобы убедиться
в подлинности справки, используйте QR-код,
который содержит ссылку на отчет.

Ответ на вопрос, является ли обнаруженное заимствование
корректным, система оставляет на усмотрение проверяющего.
Предоставленная информация не подлежит использованию
в коммерческих целях.