

Академия управления МВД России

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Учебник

Часть 2

**Москва
2023**

УДК 351.74
ББК 67.401.213

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Об4

Рецензенты: *А. Н. Сандугей*, доктор юридических наук, доцент (ФГКУ «ВНИИ МВД России»); *Е. Р. Турская*, кандидат педагогических наук, доцент (ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»); *О. В. Катаев*, доктор юридических наук, доцент (Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина).

Об4

Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : учебник : в 2 ч. Москва : Академия управления МВД России, 2023. Ч. 2. – 312 с.

ISBN 978-5-907721-11-1

Учебник подготовлен на основе комплексного научно-практического обобщения наиболее значимых особенностей деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В нем раскрываются социально-экономические и правовые факторы, влияющие на состояние охраны общественного порядка, обеспечение безопасности личности и общественной безопасности, их использование в организации деятельности полиции для выбора приоритетов, форм и методов этой деятельности, адекватных складывающейся обстановке; организационные и тактические принципы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; научные основы рациональной расстановки и эффективного использования сил и средств полиции; формы и методы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; оптимальные системы управления силами и средствами в различных условиях обстановки.

Учебник предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей высших учебных заведений системы МВД России, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, практических работников, а также для широкого круга читателей, желающих иметь представление о деятельности МВД России и территориальных органов полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 01.12.2023 г.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-907721-11-1

© Милёхин В. А., Носатов Ю. Н.,
Шевцов А. В. [и др.]

© Академия управления МВД России, 2023

Авторский коллектив:

Милёхин Валентин Анатольевич – предисловие, глава 1;
Носатов Юрий Николаевич – глава 17;
Шевцов Александр Валерьевич – главы 7, 11;
Калужный Юрий Николаевич – глава 14;
Николаев Александр Геннадьевич – глава 12;
Редкоус Владимир Михайлович – предисловие;
Солдатов Александр Петрович – глава 1;
Миронов Анатолий Николаевич – глава 1;
Семенистый Александр Валериевич – глава 5, 16;
Кириухин Владимир Викторович – глава 9;
Пестов Николай Николаевич – глава 15;
Городничев Игорь Михайлович – главы 6, 10;
Алексеев Сергей Николаевич – главы 7, 13;
Столярова Зинаида Николаевна – глава 18;
Уваров Максим Александрович – глава 1;
Грамотеев Сергей Валерьевич – глава 16;
Матюхин Олег Игоревич – глава 4;
Шапошников Сергей Геннадьевич – глава 8;
Обухов Сергей Игоревич – глава 2;
Бочков Сергей Сергеевич – глава 3;
Елагин Александр Георгиевич – глава 19;
Ларионов Борис Игоревич – глава 6.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	8
Список сокращений и аббревиатур	11
Глава 12. Организация деятельности в сфере сохранности собственности и обеспечения безопасности объектов охраны.....	14
12.1. Содержание понятий в сфере государственной охраны собственности и ее административно-правовые средства, реализуемые органами внутренних дел Российской Федерации.....	14
12.2. Министерство внутренних дел Российской Федерации как субъект государственной системы охраны собственности.....	28
12.3. Организация взаимодействия субъектов государственной системы охраны собственности в Российской Федерации	41
Глава 13. Организация деятельности специализированных учреждений и охранно-конвойной службы полиции.....	58
13.1. Правовое регулирование деятельности специализированных учреждений полиции и подразделений охранно-конвойной службы: их задачи и функции	58
13.2. Содержание организации деятельности специализированных учреждений и подразделений охранно-конвойной службы полиции	69
13.3. Предупреждение чрезвычайных происшествий в специализированных учреждениях полиции при содержании, охране и конвоировании подозреваемых, обвиняемых и лиц, подвергнутых административному аресту	81
13.4. Обеспечение прав человека в местах принудительного содержания органов внутренних дел	89

**Глава 14. Организация деятельности Госавтоинспекции
МВД России в области обеспечения безопасности дорожного
движения..... 93**

14.1. Формирование и реализация государственной
политики в области обеспечения безопасности дорож-
ного движения.....93

14.2. Контроль (надзор) в области безопасности дорож-
ного движения и специальные разрешительные функции
МВД России..... 109

**Глава 15. Особенности организации деятельности
органов внутренних дел (полиции) на транспорте
по обеспечению общественного порядка и безопасности.....129**

15.1. Транспортный комплекс в контексте обеспечения
правопорядка..... 129

15.2. Организационно-управленческие особенности
функционирования органов внутренних дел
на транспорте 140

**Глава 16. Организация деятельности органов внутренних
дел (полиции) по обеспечению общественного порядка
и безопасности при проведении массовых мероприятий.....163**

16.1. Понятие и виды массовых мероприятий, правовое
регулирование их проведения..... 163

16.2. Организационные мероприятия органов внутрен-
них дел по подготовке к охране общественного порядка
и обеспечению общественной безопасности при прове-
дении массовых мероприятиях 176

16.3. Управление силами и средствами, участвующими
в охране общественного порядка при проведении мас-
совых мероприятий 185

16.4. Обеспечение правопорядка и общественной безо-
пасности в период подготовки и проведения протестных
публичных мероприятий..... 191

Глава 17. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению общественного порядка и безопасности при подготовке и проведении избирательных кампаний208

17.1. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки избирательной кампании ... 208

17.2. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период проведения избирательной кампании... 220

Глава 18. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) по реализации государственной политики в сфере миграции231

18.1. Миграционная политика Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации 231

18.2. Правовая основа и основные задачи ГУВМ МВД России в реализации миграционной политики Российской Федерации..... 238

18.3. Меры принуждения, применяемые в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства 242

18.4. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) в отношении иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии, и их содержание в специальных учреждениях 254

18.5. Зарубежный опыт реализации миграционной политики в сфере организации противодействия незаконной миграции 265

Глава 19. Деятельность органов внутренних дел (полиции) по обеспечению комплексной безопасности собственных объектов.....269

19.1. Некоторые теоретические положения обеспечения безопасности 269

19.2. Обеспечения собственной безопасности системы органов внутренних дел Российской Федерации 274

19.3. Стратегические задачи органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения собственности безопасности	288
--	-----

Список источников.....	291
-------------------------------	------------

Предисловие

Настоящий учебник предназначен для обучающихся в Академии управления МВД России и в иных образовательных организациях, осваивающих программы магистратуры, в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования.

Учебник подготовлен авторским коллективом кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России. Данная публикация является обновленной версией с учетом произошедших реформ и изменения законодательства, ранее изданных в 2012 г. и 2017 г. учебников «Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности».

В результате изучения дисциплины обучающиеся получают следующие профессиональные компетенции:

– способность управлять организациями, подразделениями, группами (командами) сотрудников (*знания*: теоретических положений и правовых основ формирования деятельности различных видов организационных структур управления, реализующих различные формы административной деятельности в публичной сфере, а также принятия эффективных управленческих решений, связанных с организационной деятельностью подразделений по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; *умения*: организовать процесс управления в различных организационных структурах, а также принимать эффективные управленческие решения, связанные с организационной деятельностью подразделений по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при руководстве ими в рассматриваемой структуре; *навыки*: владения методами выработки и реализации управленческих решений в организациях, осуществляющих различные формы административной деятельности в публичной сфере, а также принятия эффективных управленческих решений, связанных с деятельностью подразделений по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при руководстве ими, проектами и сетями в рассматриваемой структуре);

– способность разрабатывать корпоративную стратегию, программы организационного развития и изменений и обеспечивать их реализацию (*знания*: сущности и значения целеполагания в процессе управления и разработки корпоративной стратегии по организационному развитию, изменению и реализации полномочий

органов государственной власти в сфере публичного управления по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности; *умения*: применять методологические предпосылки целеполагания в процессе управления и разработки корпоративной стратегии по организационному развитию, изменению и реализации организационно-правовых полномочий органов государственной власти в сфере публичного управления по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности; *навыки*: владения методами построения «дерева» целей и его декомпозиции при формировании компетенций и реализации полномочий, связанных с деятельностью органов государственной власти по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности в сфере публичного управления).

Необходимо отметить, что управленческая деятельность полиции по организации охраны общественного порядка неразрывно связана с осуществлением функций по непосредственной охране порядка и безопасности, с предупреждением и пресечением правонарушений в этой сфере. ОВД (полиция) не только организуют, но и практически осуществляют охрану общественного порядка, обеспечивают личную безопасность граждан и общественную безопасность, т. е. непосредственно своими силами проводят в жизнь профилактические мероприятия, предупреждают нарушения общественного порядка и правил безопасности, пресекают совершаемые в этой сфере правонарушения, привлекают нарушителей к ответственности, а также выполняют такие действия, как охрана, конвоирование и содержание подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и др.

Чтобы обеспечить эффективную реализацию основного предназначения полиции, необходима четко налаженная, построенная на научных основах организации работа всех аппаратов и подразделений ОВД.

Основное предназначение организационной деятельности ОВД, аппаратов и подразделений, участвующих в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, – обеспечить эффективность непосредственной охраны общественного порядка, своевременность предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений, надежность охраны прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

Подразделения и службы, которые осуществляли охрану общественного порядка, существовали в России на различных исторических этапах. Среди отраслевых служб ОВД, призванных охранять общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность,

важное место занимают такие подразделения и службы полиции, как патрульно-постовая, участковые уполномоченные, подразделения по делам несовершеннолетних, исполнения административного законодательства, Госавтоинспекция и другие.

Функции этих служб и подразделений полиции составляют самое объемное и многообразное направление деятельности органов внутренних дел, осуществляемое в профилактических, непосредственно охранительных, административно-правовых и уголовно-процессуальных формах. Их практическая деятельность реализуется в тесном взаимодействии с другими подразделениями и службами органов внутренних дел.

Высокая социальная значимость и многогранный характер деятельности указанных служб и подразделений полиции обуславливают необходимость приведения ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, государства и общества от преступных посягательств и других противоправных действий.

Как уже было сказано, эффективная охрана общественного порядка, надежное обеспечение общественной безопасности, безопасности дорожного движения достигаются, прежде всего, посредством четко налаженной, построенной на научных основах деятельности полиции. Руководители органов внутренних дел должны иметь глубокие теоретические знания и практические навыки, умело использовать передовой опыт.

Такое положение дел требует от сотрудников органов внутренних дел высокого профессионализма, который означает не только четкие знания и наличие достаточных практических навыков их применения, но и умение на основе знаний действующего законодательства давать правильную юридическую оценку жизненным фактам, что в конечном итоге позволяет принимать оптимальные организационные и тактические решения в конкретных условиях оперативной обстановки.

Таким образом, слушатели должны не только иметь теоретические знания, но и выработать у себя практические навыки и уметь их использовать сообразно конкретно складывающейся обстановке.

Список сокращений и аббревиатур

АПР – административно-правовое регулирование;

БА – беспилотные воздушные, подводные и надводные суда и аппараты, беспилотные транспортные средства и иные автоматизированные беспилотные комплексы;

ГСиС – группировка сил и средств;

ГУОООП МВД России – Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ГУТ МВД России – Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ГУВМ МВД России – Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ГУН – группа управления нарядами;

ДПС – дорожно-патрульная служба;

ФЗ «О митингах» – Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

ФЗ «О надзоре» – Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

ФЗ «О полиции» – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

ФЗ «О профилактике безнадзорности» – Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

ФЗ «О службе в ОВД» – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

ФЗ «О защите населения» – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

ФЗ «О войсках национальной гвардии» – Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;

ФЗ «О ведомственной охране» – Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»;

ФЗ «Об оружии» – Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;

ФЗ «О лицензировании» – Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

ФЗ «Об участии граждан в ООП» – Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»;

ФЗ «О безопасности дорожного движения» – Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

ФЗ «О беженцах» – Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

ИАЗ – исполнение административного законодательства;

ИВС – изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел;

КДНиЗП – комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Конституция – Конституция Российской Федерации;

УИИ – уголовно-исполнительная инспекция;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;

ЛРР – лицензионно-разрешительная работа;

ЛРС – лицензионно-разрешительная система;

МЛС – места лишения свободы;

МВД – Министерство внутренних дел;

НПА – нормативный правовой акт;

НП – наряд полиции;

ОВД – органы внутренних дел;

ОКС – охранно-конвойная служба (подразделение) полиции;

ОМС – орган местного самоуправления;

ООП – охрана общественного порядка;

ООБ – обеспечение общественной безопасности;

ОП и ОБ – общественный порядок и общественная безопасность;

ОПАЗ – организация применения административного законодательства;

ОРД – оперативно-розыскная деятельность;

ОРМ – оперативно-розыскное мероприятие;

ОУ – орган управления;

ОШ – оперативный штаб;

ОФПН – общественное объединение (формирование) правоохранительной направленности;

ПДД – правила дорожного движения;

ПВМ – подразделение по вопросам миграции;

ПДН – подразделение по делам несовершеннолетних;

ППН – патрульно-постовой наряд;

ППСП – патрульно-постовая служба полиции;

РТОВД – территориальный орган МВД России на районном уровне;

РФ – Российская Федерация;

СООП ИСОД – сервис обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России;

СУВУЗТ – специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием;

СЦУО – система информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной охранной деятельности;

ТОВД – территориальный орган МВД России;

ТС – транспортное средство;

ТЭК – топливно-энергетический комплекс;

УУП – участковый уполномоченный полиции;

ФОИВ – Федеральный орган исполнительной власти;

ФСО – Федеральная служба охраны РФ;

ФСВНГ – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;

ЦВСИГ – Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, депортации или реадмиссии;

ЦВСНП – Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей;

ЧОО – частная охранная организация.

Глава 12. Организация деятельности в сфере сохранности собственности и обеспечения безопасности объектов охраны

12.1. Содержание понятий в сфере государственной охраны собственности и ее административно-правовые средства, реализуемые органами внутренних дел Российской Федерации

Правоотношения, связанные с собственностью, исторически развивались в контексте права принадлежности и распределения имущественных объектов (совокупности вещей). Право собственности субъекта выражалось через наличие у собственника полномочий на распоряжение, владение и пользование имеющегося у него имущества. Имущество соответствующего лица определилось совокупностью вещей, принадлежащих соответствующему владельцу. Словарь Ожегова определяет имущество как то, что «находится в чьей-нибудь собственности, принадлежит кому-нибудь или чему-нибудь»¹. Как правило, различают личное имущество (принадлежащее конкретному физическому лицу), движимое имущество (транспорт, носимые вещи и т. п.), недвижимое имущество (квартиры, дома, земельные участки и т. п.). Отношения, связанные с собственностью, называются также имущественными отношениями.

С юридической точки зрения под понятием собственности подразумевается наиболее полный комплекс прав, которым может обладать субъект права в отношении принадлежащего ему имущества. Конституция и различные федеральные законы признают, гарантируют и нормативно определяют три основные формы собственности: государственную (являющейся федеральной, либо принадлежащей субъектам РФ), муниципальную и частную.

В условиях современного развития РФ, обострения политических, экономических, экологических, природоохранных, продовольственных и иных проблем значительно возрастает потребность в административно-публичной деятельности государства по защите различных видов объектов собственности, в которой в пределах своей компетенции участвуют и ОВД. Ведущая роль здесь отводится административной деятельности ОВД, осуществляемой в установленных законом административных формах и с использованием законодательно определенных административных методов.

В Стратегии национальной безопасности указано, что в национальные интересы РФ и стратегические национальные приоритеты

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л. И. Скворцова. 28-е изд. перераб. М., 2014. 1376 с.

входит «поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества» (п. 2, ст. 25 Главы III). Одной из целей обеспечения государственной и общественной безопасности является (ст. 46) «... защита граждан и всех форм собственности ... от противоправных посягательств»¹.

Государственная система охраны собственности состоит из комплекса элементов, выполняющих организационно-хозяйственные, социально-воспитательные, контрольные и правоохранительные функции. Важной составляющей правоохранительной функции государства является административно-правовая охрана собственности².

Административно-правовая охрана собственности – это деятельность, входящая составной частью в государственную систему охраны собственности и реализующая ее конкретную функцию. Однако она не должна пониматься лишь как применение административных наказаний к правонарушителям, совершающим правонарушения в области охраны собственности и мелкие хищения чужого имущества. Административно-правовая охрана собственности гораздо более широкое понятие, нежели карательная деятельность. Выделение в административном законодательстве норм, предусматривающих отрицательные последствия за правонарушения в области охраны собственности, необходимо при исследовании юрисдикционной деятельности, но это понимание сужает совокупность норм, направленных на охрану собственности. Административно-правовая охрана собственности является более объемной категорией, чем борьба с правонарушениями, и включает в себя нормы различной направленности.

Административно-правовое регулирование – один из видов отраслевого правового регулирования, основанный на действии административного права и богатого арсенала административно-правовых средств, воздействующих на общественные отношения, и имеющие место в сфере деятельности государственной администрации. Итогом административно-правового регулирования является административно-правовой порядок³.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

² Николаев А. Г. Государственная система охраны собственности в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 9 (189). С. 269–272.

³ Справочник. URL: https://spravochnick.ru/pravo_i_yurisprudenciya/administrativno-pravovoe_regulirovanie_ponyatie_sootnoshenie_so_smezhnymi_kategoriyami/ (дата обращения

В соответствии с Конституцией (ч. 2 ст. 8) в нашей стране признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. «Собственность» является одной из наиболее изученных категорий как экономической, так и юридической наукой¹. Это объясняется особой важностью для общества отношений собственности и, следовательно, необходимостью их правового регулирования. Как известно, собственность представляет собой материальную основу жизнедеятельности любого общества.

Чаще всего под собственностью понимают отношения присвоения определенного имущества (материального блага) конкретным лицом (лицами) и одновременное отчуждение данного имущества (блага) от всех иных лиц². Эти отношения складываются из двух составляющих: отношение индивида (или коллектива) к присвоенному конкретному материальному благу как к своему и отношение всех иных лиц к данному материальному благу как к чужому.

Из этого определения следует, что собственность – это в первую очередь отношение человека (группы людей) к вещи (благу) как к своему. Однако этим содержание собственности не исчерпывается, поскольку собственность немыслима без того, чтобы все иные лица относились к ней как к чужой. Значит, третьи лица обязаны воздерживаться от каких бы то ни было посягательств на чужую вещь (блага) и на волю собственника в отношении этой вещи (блага).

Рассматривая национальную сферу общественных отношений, связанных с защитой и охраны объектов собственности, необходимо определиться с содержанием основных понятий, а также уточнить, чем отличается понятие «защиты» от «охраны».

В русском литературном языке оно появилось не так давно, поэтому не зарегистрировано ни одним словарем русского языка XVIII и первой половины XIX в. наряду со словом «охранять» появляется и слово «охрана» в следующем ряду: *«охраненье, охрана, охранка; охранное войско, гарнизон; охранный лист, данный властью для охраны кого-то»*³. Или понятия «охрана – отряд, организован-

ния: 07.04.2022).

¹ Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.

² См.: Экономическая теория: учебник / под ред. И. П. Николаевой. М., 1999. С. 445; Гражданское право: учебник / под ред. А. Е. Суханова. М., 1998. Т. 1. С. 477; Гражданское право: учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. Т. 1. С. 337 и др.

³ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. 2. С. 774. Т. 1. С. 668.

ная группа, охраняющая кого-либо, что-либо»¹. В другом источнике представлено, что «охрана – отряд, организованная группа или военная организация, охраняющая что-нибудь (офиц.). Помещение для охраны. Стрелок железнодорожной охраны. Военизированной охраны. Фабричная охрана. Личная охрана»².

Имеется и другое определение что «охрана – комплекс организационных и технических мероприятий по ограничению доступа и защите территории, помещений, информации, средств и предметов производства, производимой продукции»³.

Под защитой понимается «гарантия безопасности от чего-либо, кому-либо или ряд действий и мероприятий по осуществлению этой гарантии»⁴. По мнению Э. П. Гаврилова, «охрана – это установление общего правового режима, а защита – меры, применяемые за совершенное правонарушение»⁵. А. Г. Елагин указывает, что предпосылками обеспечения защищенности объекта является «определение угроз безопасности, на устранение которых и направляется деятельность субъектов обеспечения безопасности, ... опасности мы создаем сами и затем защищаемся от них, это заколдованный круг»⁶.

По мнению А. П. Лончакова, понятия «охрана» и «защита» представлены в юридической литературе «либо как тождественные, или же «защита» выступает как узкое понятие относительно в сравнении с «охраной», либо каждое из них наделяется самостоятельным содержанием. Отсутствие единого теоретического понимания приводит к неоднозначности их трактовок в законотворческой и правоприменительной практике. Зачастую просто невозможно определить, какое значение вкладывает законодатель в термины «защита» и «охрана»⁷.

В. Н. Бутылин придерживался мнения, что под «охраной» понимаются взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на пред-

¹Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000 1233 с.

²Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 1995. 2000 с.

³Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2007. 495 с.

⁴URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 07.04.2022).

⁵Гаврилов Э. П. Комментарий к Закону об авторском праве и смежных правах. М., 1996.

⁶Елагин А. Г. Безопасность объектов системы органов внутренних дел. М., 2008. С. 10.

⁷Лончаков А. П. Проблемы типологии механизма государственной власти в сфере охраны общественного порядка и управления собственностью в Российской Федерации. Хабаровск, 2008.

упреждение нарушений прав, устранение причин их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод. Защита – «принудительный способ осуществления права, который применяется в установленном порядке уполномоченными органами в целях восстановления нарушенного права»¹.

Если обратиться к рассмотрению определения содержания «охраны собственности» в юридической литературе, то можно заметить, что в недалеком прошлом эта понятие воспринималась исключительно как защита собственности посредством правоохранительных мер и воспринималась как функция государства. В учебной литературе функция охраны собственности на всех этапах развития государства признавалась самостоятельной основной функцией, но интерпретировалась как «охрана народного добра от посягательств»².

Отдельные ученые «охрану собственности» рассматривают «как составную часть общей охранительной функции и сводили ее содержание к борьбе с правонарушениями и преступлениями против собственности, которую повседневно ведут правоохранительные органы государства»³.

По мнению других авторов, «охрана имущества» в широком смысле слова – это «совокупность правовых, организационных, охранных, технических и иных мер, позволяющих собственнику сохранить право и возможность владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, то есть защита имущества от порчи, повреждения либо противоправных посягательств»⁴. Поэтому наиболее актуальным с точки зрения сути охранной деятельности является защита от противоправных посягательств на объекты различных форм собственности (это могут быть как обычных материальные вещи, так и целостные конструкции в виде зданий и сооружений, а также и «плоды» интеллектуальной собственности).

На основании вышеизложенного возможно предложить следующее определение: «охрана – это деятельность уполномоченных субъектов, направленная на создание условий, обеспечивающих защиту от противоправных посягательств и не допускающих нанесения ущерба охраняемому объекту».

¹ Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 83.

² Теория государства и права / под ред. К. А. Мокичева. М., 1970. С. 265, 276, 290.

³ Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. М., 1972. С. 325.

⁴ Черников В. В., Веденов Л. В. и др. Частная охранная деятельность: справочник / под ред. В. В. Черникова. М., 2005. С. 91.

Исследования исторических этапов становления правовых основ государственной системы охраны показали, что обязанность обеспечения защиты собственности со стороны государства носит абсолютный характер. Это означает, что каждый, «кто без ведома собственника завладеет либо совершит иные неправомерные действия над его имуществом, будет обязан возвратить имущество, прекратить такие действия, возместить убытки, причиненные собственнику»¹.

В связи с вышеизложенным административные средства охраны собственности возможно разделить на три основные группы:

- а) средства, обеспечивающие профилактику (предупреждение) нарушений в сфере охраны собственности;
- б) средства непосредственной охраны собственности;
- в) средства борьбы с конкретными посягательствами на виды собственности (главным образом, меры принуждения, применяемые в процессе исполнительно-распорядительной деятельности).

Вопросы функционирования любой государственной системы неразрывно связано с его формализацией правовых норм. Так, в ст. 45 Конституции говорится, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Это основополагающее определение в полной мере относится и к защите права собственности.

Если обратиться к законодательной базе РФ, то четко прослеживается отражение в нормах различных отраслей права темы охраны собственности. Так, в гражданско-правовых нормах определена принадлежность собственности субъектам гражданских правоотношений и степень их имущественного обособления выражена созданием собственникам условий для правомочности реализации их прав, а лицам, нарушающим эти права – создание условий, препятствующих наступлению неблагоприятных последствий. В соответствии со ст. 301 ГК РФ «собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения».

Нормы административного права устанавливают порядок передачи, изъятия и другие виды движения имущества в области государственного управления, и непосредственно при обеспечении охраны ОВД различных категорий объектов собственности. Так, например, ст. 7.27 КоАП РФ предусматривает административную

¹Гражданский кодекс РФ часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть 3 от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть 4 от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32 ст. 3301; 1996. № 5 ст. 410; 2001. № 49 ст. 4552; 2006. № 52 (ч. 1) Ст. 15, 301–304.

ответственность за «мелкое хищение чужого имущества, если его стоимость не превышает одну тысячу рублей».

В УК РФ имеется четкое определение наступления уголовной ответственности в результате «кражи чужого имущества», даются понятия «хищения», «значительного ущерба» и др.

Реализация права охраны имущества состоит в формировании концептуальных основ осуществления государственной политики в сфере охраны и защиты имущества и обусловлена решением комплекса взаимосвязанных задач правового, социального и технического характера. В связи с этим большое значение приобретает прежде всего деятельность государственных структур в обеспечении имущественной безопасности.

В системе правоохранительных органов в целях обеспечения исполнения законов осуществляют свою деятельность полиция МВД России, которая предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности», и наделена правом применения мер государственного принуждения.

Правовую основу деятельности полиции в сфере сохранности собственности составляют Конституция, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции (ст. 3 ФЗ «О полиции»).

Обеспечение сохранности собственности является одной из приоритетных целей, решаемых ОВД (полицией), «полиция предназначена для защиты ... *собственности* и для обеспечения общественной безопасности». В случае возникновения какой-либо угрозы «полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств». Также «полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государствен-

ным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав» (ст. 1 ФЗ «О полиции»).

Данные задачи в сфере сохранности собственности полиции решает через отдельные основные направления своей деятельности (ст. 2 ФЗ «О полиции»), а именно:

- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах.

На взгляд автора, реализация поставленных полиции задач в сфере сохранности собственности, охраны имущества и объектов различных форм собственности осуществляется ОВД (полицией) с помощью различных административно-правовых мер принуждения:

1. Меры административного предупреждения позволяют:

– выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению¹; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних²; участвовать в пропаганде правовых знаний по направлениям деятельности полиции (п. 4 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, *охране имущества*, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при прове-

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

² Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

дении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий (п. 7 ст. 12 ФЗ «О полиции»);¹

– участвовать в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, 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 (абз. 1 п. 21 ст. 12 ФЗ «О полиции»);²

– *обеспечивать* во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, *охрану* дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами РФ (п. 25 ст. 12 ФЗ «О полиции»);³

– осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах (абз. 3 п. 31 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– обеспечивать *сохранность найденных и сданных* в полицию документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврат законным владельцам либо передачу в соответствующие государственные или муниципальные органы (п. 38 ст. 12 ФЗ «О полиции»);⁴

¹ Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690.

² 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» (вместе с «Порядком 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 № 652, Ростгардии № 360 от 18 августа 2017 г.

³ Об утверждении Типового положения о подразделениях по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 мая 2008 г. № 460.

⁴ Об утверждении Порядка обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы: приказ МВД России от 16 ноября 2012 г. № 1040.

– в целях защиты жизни, здоровья и *имущества граждан* не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (абз. 2 п. 7 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, *объектам собственности*, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов (абз. 3 п. 7 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– *обеспечивать безопасность и антитеррористическую защищенность*, в том числе с применением технических средств, *зданий, сооружений, помещений и иных объектов* федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов, организаций и подразделений; требовать от граждан *соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов* на охраняемых полицией объектах; осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр⁵ находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств *при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов* (абз. 1, 2 п. 25 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– полиция защищает право каждого на неприкосновенность жилища (ст. 15 ФЗ «О полиции»). Проникновение сотрудников полиции в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций), допускается в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также *для спасения жизни граждан и (или) их имущества*, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления; для пресечения преступления; для установления обстоятельств несчастного случая.

При вхождении (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории о каждом случае проникнове-

⁵ Николаев А. Г. Личный осмотр граждан и находящихся при них вещей как административно-правовая мера предупреждения правонарушений: сборник статей межвузовской научно-практической конференции. М., 2013. С. 139–143.

ния сотрудника полиции в жилое помещение в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения информируются собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие. Полиция принимает меры по недопущению доступа посторонних лиц в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями, и *по охране находящегося там имущества*, если проникновение сопровождалось действиями, взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в указанные помещения и на указанные земельные участки и территории, и осмотр находящихся там объектов и транспортных средств.

2. Меры административного пресечения предписывают:

– прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции (п. 11 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– осуществлять розыск похищенного имущества; устанавливать имущество, подлежащее конфискации (абз. 9, 10 п. 12 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима¹ контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан (п. 17 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику, с последующей передачей

¹ О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия; уничтожать оружие, боеприпасы, патроны к оружию, изъятые полицией по уголовным делам (абз. 2 п. 21 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– проводить ОРМ¹; производить при осуществлении ОРД изъятие документов, предметов, материалов и сообщений и иные предусмотренные федеральным законом² действия; объявлять розыск и принимать меры по розыску лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, лиц, пропавших без вести, иных лиц, розыск которых возложен на полицию настоящим Федеральным законом, а также объявлять розыск и принимать меры *по розыску похищенных или угнанных* транспортных средств, *похищенного имущества, имущества*, подлежащего конфискации (п. 10 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– доставлять граждан³, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации; доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу (абз. 1, 2 п. 14 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, в том числе проходящих служб (работающих) в ОВД, а также *условий, способствующих хищениям*

¹ Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц ОВД РФ, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: приказ МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199.

² Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

³ Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212.

имущества, принимать меры по пресечению указанных нарушений и ликвидации указанных условий; использовать для обнаружения и изъятия незаконно вносимых (выносимых), ввозимых (вывозимых) имущества, вещей, предметов и для фиксирования противоправных действий технические средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде (абз. 3 п. 25 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– при задержании полиция принимает при необходимости меры по оказанию задержанному лицу первой помощи, а также меры по устранению возникшей при задержании угрозы жизни и здоровью граждан *или объектам собственности* (п. 12 ст. 14 ФЗ «О полиции»).

3. Меры административно-процессуального обеспечения obligations:

– составлять протоколы об административных правонарушениях¹, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ст. 13 ФЗ «О полиции»)²;

4. Меры административной ответственности (административные наказания) требуют:

– исполнять в пределах своих полномочий решения суда (судьи), письменные поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, проведении ОРМ, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, о производстве иных процессуальных действий, оказывать содействие в их осуществлении (п. 9 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

– оказывать содействие судебным приставам в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, при осуществлении розыска гражданина – ответчика по гражданскому делу,

¹ Шевцов А. В., Семенистый А. В., Ускова А. С., Николаев А. Г., Коновалов А. А. Полномочия сотрудников органов внутренних дел при осуществлении административно-юрисдикционного производства: учебное пособие. М., 2016. 192 с.

² О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

а также должника, имущества должника или розыска ребенка по исполнительным документам (п. 41 ст. 12 ФЗ «О полиции»)¹.

Охрана собственности представляет собой сложный комплекс взаимоувязанных компонентов правового, организационного, содержательного и иного плана, который требует определенного сочетания, постоянного регулирования, соответствующей организации и правового регулирования.

¹ Об утверждении Порядка оказания сотрудниками ОВД содействия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, а также при розыске на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина-ответчика: приказ Минюста России № 178, МВД России № 565 от 29 августа 2018 г.

12.2. Министерство внутренних дел Российской Федерации как субъект государственной системы охраны собственности

Количество совершаемых имущественных преступлений в России на протяжении нескольких лет остается на высоком уровне и составляет практически половину всех зарегистрированных преступлений. В связи с чем обеспечение имущественной безопасности является одной из важных функций государства, которая возложена в первую очередь на МВД России.

ОВД вносят определенный вклад в обеспечение комплексной защиты различных видов собственности посредством реализации уголовных и административных методов государственного принуждения. Порядок реализации данных государственных методов представлен материальными и процессуальными нормами уголовного и административного законодательства. Практически это выражается в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии совершенных правонарушений против различных видов собственности, проведении профилактической работы с лицами, их совершающих, и т. д.

В. В. Черников выделяет в сфере сохранности собственности следующие направления в деятельности ОВД: «1) правовоспитание; 2) профилактическую (предупредительную) деятельность; 3) обнаружение (выявление) преступлений и проступков, посягающих на собственность; 4) производство по делам об административно наказуемых посягательствах на собственность; 5) производство дознания и предварительного следствия по делам о преступлениях против собственности; 6) рассмотрение и разбирательство дел об отдельных видах административных имущественных проступков; 7) исполнение наказания по делам об административно наказуемых посягательствах на собственность; 8) оказание содействия государственным и общественным структурам, действующим в сфере охраны права собственности»¹.

Анализ правовых актов управления в системе МВД России указывает на возможность выделения отдельных функциональных обязанностей сотрудников подразделений ОВД, участвующих в охране общественного порядка, задачами которых является профилактика, выявление и пресечение правонарушений в сфере сохранности собственности.

¹ Черников В. В. Современная государственная система охраны собственности в России. М., 2008. С. 143.

В структуру подразделений полиции ОВД Министерства внутренних дел РФ, участвующих в охране общественного порядка входят¹:

- подразделения УУП;
- подразделения ППСП;
- подразделения по обеспечению БДД;
- подразделения по исполнению административного законодательства, в том числе подразделения по содержанию лиц, арестованных в административном порядке;
 - ПДН, в том числе подразделения для временного содержания несовершеннолетних правонарушителей;
 - подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;
 - подразделения по содержанию подозреваемых и обвиняемых;
 - подразделения по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств.

Должностные лица ОВД отдельных указанных подразделений наделены соответствующими их административно-правовому статусу правами и обязанностями по профилактике, выявлению и пресечению административных правонарушений в области охраны собственности.

Автор параграфа также указывает на необходимость понимания таких различных понятий, как «сфера охраны собственности» и «область охраны собственности», потому что первое понятие намного шире (встречается во многих стратегических документах²), чем второе, ограниченное рамками ст. гл. 7 КоАП РФ.

Процесс управления подразделениями территориальных органов МВД России по сохранности собственности представляет собой комплекс взаимосвязанных, последовательных действий, которые направлены на реализацию конкретной первостепенной цели – противодействие преступности и правонарушениям в сфере сохранности имущества собственников и различных объектов собственности, достижение которой реализуется через постановку и выполнение конкретных задач подразделений полиции в указанной сфере. Реализация поставленной задачи в свою очередь основана на прин-

¹ Ольшевский А. В., Дюков А. В., Волоков А. С., Амелина И. Н., Афанасьев Т. А. Система МВД России. Структурное построение подразделений и организаций системы МВД России: методическое пособие: альбом информационных схем // Бюллетень правового информирования ДПД МВД России; под ред. А. Д. Авдейко. М., 2016.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

циях управления правоохранительной деятельностью, которые являются производными от социально-правовых принципов – комплексный, территориальный, отраслевой, линейно-зональный, принцип единоначалия и персональной ответственности.

Организация взаимодействия в ТО МВД России между подразделениями включает в себя:

– определение форм взаимодействия и субъектов взаимодействия (структурных подразделений, входящих в состав территориального органа МВД России, а также иных заинтересованных органов, администраций предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, благотворительных и иных фондов, религиозных конфессий, частных охранных организаций и детективных агентств, средств массовой информации и др.)¹.

– разработку мероприятий по согласованию работы подразделений по месту, времени и цели.

– установление порядка обмена взаимной информацией, в том числе в автоматизированном режиме, между подразделениями и отдельными работниками.

– осуществление контроля за состоянием взаимодействия подразделений и учет результатов деятельности взаимодействующих подразделений и работников по решению общих задач².

В сфере сохранности собственности *принцип комплексного подхода к обеспечению охраны имущества физических и юридических лиц* состоит в обеспечении ряда согласованных мероприятий и действий различных подразделений полиции, участвующих в охране общественного порядка, и направленных на предупреждение и пресечение преступлений имущественной направленности, а также выявление административных правонарушений в данной области и причин и условий их совершения. Необходимость указанного принципа обусловлена состоянием оперативной обстановки, влияющей на обеспечение надежности охраны имущества собственников и объектов, что влечет за собой обязательность координации деятельности различных подразделений органа внутренних дел, работающих по Плану использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах³.

¹ Николаев А. Г. Субъекты ОВД и решаемые ими задачи в сфере охраны собственности // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 26-3. С. 47–54.

² Организация управления органов внутренних дел: учебник / Анюров Ф. Ф. и др.; под общ. ред. Кононова А. М. и Захватова И. Ю. М., 2012. С. 286–287.

³ Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879.

Территориальный принцип означает соответствующее закрепление ТО МВД России за определенной территорией, как правило, совпадающей с территорией соответствующей административно-территориальной муниципальной единицы. Указанный принцип позволяет обеспечивать охрану имущества собственников с учетом местных социально-экономических условий, дает возможность повысить эффективность комплексного использования сил и средств.

Отраслевой принцип построения аппарата управления подразделениями заключается в специализации структурных подразделений по определенным направлениям деятельности. Отраслевое построение позволяет сосредоточить силы и средства на управлении однородными подразделениями. Специализация дает возможность личному составу наиболее полно понимать содержание поставленных задач, изучить и на практике применять формы и методы работы, разрабатывать мероприятия по совершенствованию служебной деятельности, что, в свою очередь, способствует принятию правильных управленческих решений и их реализации¹.

Одновременно с отраслевым *функциональный принцип* служит фундаментом построения всех звеньев подразделений полиции, что позволяет системе функционировать как единому целому. Так, в структуру ТО МВД России наряду с подразделениями, участвующим в охране общественного порядка и обеспечивающие подразделения, входят такие как кадровые, материально-технические, финансово-экономические, информационно-аналитические, договорно-правовые подразделения. Указанные подразделения осуществляют анализ оперативной обстановки, занимаются подбором и расстановкой кадров, а также материально-техническим обеспечением подразделений, выявляющих и пресекающих правонарушения в сфере сохранности собственности².

Линейно-зональный принцип состоит в том, что отдельное подразделение либо отдельный сотрудник ведет одну линию работы, то есть специализируется на определенном направлении деятельности. К примеру, УУП может выявлять и расследовать административные правонарушения в области охраны собственности.

¹ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

² Николаев А. Г. Правовые основы привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, к выполнению обязанностей, возложенных на полицию в обеспечении правопорядка: сборник научных трудов № 21. М., 2014. С. 79–84.

Принцип единоначалия и персональной ответственности – необходимое условие деятельности подразделений полиции. Являясь продолжением отраслевого принципа, он обеспечивает единое централизованное руководство, единство технической и кадровой политики в системе МВД России. Указанный принцип не исключает коллегиальности в принятии управленческого решения, вместе с тем окончательное решение руководитель принимает самостоятельно и несет персональную ответственность за деятельность вверенного подразделения.

Данные принципы присущи не только деятельности подразделений ТО МВД России, но и других общественных сфер, основой которых является совокупность практических мер и способов воздействия на общественные отношения в целом для решения поставленных задач.

Из *тактических принципов* подразделениям полиции в сфере сохранности собственности присущи: профилактическая направленность, непрерывность охраны объектов охраны, непосредственное участие в пресечении правонарушений имущественной направленности, комплексное использование и взаимодействие сил и средств по охране имущества собственников и охраняемых объектов.

Рассмотрим ряд правовых актов управления МВД России, разъясняющих порядок функционирования отдельных организационных структур и порядок действий должностных лиц ОВД при обеспечении сохранности собственности.

Согласно Типовому положению о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ на районном уровне указано, что территориальный (орган) «разрабатывает меры по укреплению правопорядка на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, положения дел в области охраны общественного порядка *и собственности*, обеспечения общественной безопасности, а также миграционных процессов на территории обслуживания; вносит в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения по совершенствованию защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств» (п. 32 ст. 10 приказа МВД России № 355–2017 г.)¹.

Типовым положением о линейном отделе Министерства внутренних дел РФ на железнодорожном, водном и воздушном транс-

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 (далее – Типовое положение).

порте установлено, что данное подразделение «анализирует и прогнозирует состояние преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, вырабатывает на их основе меры по укреплению правопорядка, вносит руководителю территориального органа МВД России на окружном или межрегиональном уровнях предложения по совершенствованию защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств» (п. 12.20 приказа МВД России № 636–2011 г.¹). Также имеется ведомственный правовой акт управления об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания².

В ОВД установлен общий порядок приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел РФ заявлений и сообщений граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и иных лиц о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также определен порядок ведомственного контроля за его соблюдением³, в том числе и для совершенных преступлений и правонарушений имущественного характера.

Регистрация заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях заключается в присвоении каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях к настоящей Инструкции) и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения) (ст. 4 Приказа МВД России № 736–2014 г.). Вне пределов административных зданий территориальных органов МВД России или в административных зданиях территориальных органов МВД России, в которых дежурные части не предусмотрены, заявления и сообщения о пре-

¹ Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

² Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания: приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381.

³ Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

ступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях принимаются уполномоченными сотрудниками ОВД (ст. 14 приказа МВД России № 736–2014 г.).

Подразделения УУП играют важную роль в профилактике преступлений и иных правонарушений в области сохранности собственности, а также охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности¹.

В ходе профилактического обхода УУП:

– посещает здания, строения и сооружения, расположенные на территории административного участка, в том числе важные, особо важные объекты и объекты жизнеобеспечения. При необходимости обследует подъезды, чердачные и подвальные помещения объектов;

– посещает жилые помещения в целях общения и установления взаимного доверия с их собственниками и иными гражданами, проживающими в них;

– взаимодействует с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на территории административного участка, в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности;

– вручает визитные карточки гражданам и представителям организаций, расположенных на территории административного участка (ст. 24 приказа МВД России № 205–2019 г.).

В случае выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушения, УУП докладывает непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение представления (ст. 22 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ») об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения (п. 27 приказа МВД России № 205–2019 г.).

В целях информирования населения об оперативной обстановке и проделанной работе на административном участке, а также получения информации об оценке населением деятельности УУП в установленном порядке проводит отчет перед населением² (ст. 39 приказа МВД России № 205–2019 г.).

¹ О несении службы УУП на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

² Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

УУП при выполнении на обслуживаемом административном участке задач, в пределах компетенции участвует 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 (п. 10.3 приказа МВД России № 652–2017 г.)¹.

*Подразделения патрульно-постовой службы осуществляют предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений имущественного характера на постах и маршрутах патрулирования*². При реализации своих функций данные подразделения пресекают противоправные деяния и задерживают лиц, совершивших преступления, по «горячим следам».

В целях выполнения возложенных задач подразделения ППС выполняют следующие функции (п. 10 приказа МВД России № 495–2021 г.), применительно к сфере обеспечения сохранности собственности:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств;
- предупреждение преступлений и административных правонарушений;
- участие в пределах компетенции совместно с другими подразделениями территориальных органов, органами и подразделениями правоохранительной системы РФ, подразделениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также общественными объединениями правоохранительной направленности и частными охранными организациями в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и административных правонарушений.

Допускается направление нарядов подразделений ППС на заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, совершенных вне постов и маршрутов патрулирования, только при наличии не терпящих отлагательств обстоятельств, при промедлении в реагировании на которые

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 № 652, Росгвардии № 360 от 18 августа 2017 г.

² Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

создается непосредственная угроза жизни и здоровью граждан, их имуществу, а также отсутствию иных сил и средств на обслуживаемой территории (абз. 2 п. 20 приказа МВД России № 495–2021 г.).

В служебной книжке сотрудника ППСИ отражается информация по совершенным правонарушениям, ориентировки на лиц, их совершивших, и приметах похищенного имущества (п. 3 ст. 158 приказа МВД России № 495–2021 г.).

Подразделения по обеспечению БДД выявляют и пресекают преступления и правонарушения применительно к сфере сохранности собственности:

– должностные лица при осуществлении федерального государственного надзора имеют право в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их;

– принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра;

– с учетом конкретной ситуации и (или) при соответствующих обращениях сотрудник содействует участникам дорожного движения в организации транспортировки поврежденных транспортных средств, охране имущества лиц, пострадавших в результате преступных и иных противоправных посягательств и доставленных в медицинские организации.

Подразделения по исполнению административного законодательства, в том числе подразделения по содержанию лиц, арестованных в административном порядке, реализуют деятельность, направленную на организацию и выполнение подразделениями полиции задач по предупреждению и пресечению административных правонарушений, отнесенных законодательством к компетенции ОВД, а также обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, исполнения административных наказаний¹.

Для реализации поставленных задач указанные подразделения осуществляют следующие функции, направленные:

– на выработку системного подхода к осуществлению подразделениями полиции административной практики в условиях неукоснительного соблюдения требований законодательства РФ об административных правонарушениях и нормативных правовых

¹ Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156.

актов Министерства внутренних дел РФ в сфере его применения (п. 15 приказа МВД России № 1156–2012 г.);

– оказание практической помощи подразделениям полиции при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, пресечения административных правонарушений, требующих проведения административного расследования, а также рассматриваемых в порядке арбитражного процессуального производства в установленных законодательством случаях (п. 21 приказа МВД России № 1156–2012 г.);

– участие в формировании банков данных о лицах, в отношении которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях, и подготовке статистических отчетностей, содержащих сведения о деятельности ОВД по административной практике (п. 24 приказа МВД России № 1156–2012 г.).

Подразделения по делам несовершеннолетних, в том числе подразделения для временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних правонарушителей, а также выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних¹.

Основной метод административной деятельности территориальных ПДН в противодействии имущественным преступлениям и административным правонарушениям среди несовершеннолетних – это метод убеждения, связанный с проведением разъяснительной профилактической работы по месту обучения и жительства несовершеннолетних, а также метод принуждения, в виде пресечения наказуемых противоправных деяний в исследуемой области², и подготовка материалов на злостных несовершеннолетних правонарушителей для их изоляции от общества.

По данным, представленным в издании «Российская юстиция» в 2020 г., в структуре судимости несовершеннолетних стабильно

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

² Гендеев Э. Н., Николаев А. Г. Административно-правовые отношения, возникающие в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних ОВД на объектах транспортной инфраструктуры // Транспортное право и безопасность. № 2 (2). 2016. С. 7–17.

основную долю составляют осужденные за совершение преступлений, предусмотренных ст. 158 УК РФ (Кража), – 49,8 % в 2019 г. (44,9 % – в 2015 г.). В 2015 г. в законную силу вступили обвинительные приговоры в отношении 10,3 тыс. лиц, совершивших кражи в несовершеннолетнем возрасте, в 2018 г. – 9,1 тыс. лиц, в 2019 г. – 8,4 тыс. лиц, снижение абсолютных значений по сравнению с 2015 г. составило 18,2 % и 7,8 % – по сравнению с 2018 г. Несколько изменилась доля осужденных, совершивших грабеж в несовершеннолетнем возрасте. В 2015 г. она составляла 12,1 %, в 2018 г. – 12,5%, в 2019 г. – снова 12,1 %. Снижение абсолютного числа осужденных, совершивших преступления, предусмотренные ст. 161 УК РФ, в несовершеннолетнем возрасте, составило 26,4 % по сравнению с 2015 г. (2,8 тыс. осужденных). По сравнению с 2018 г. (2,3 тыс. лиц) судимость за грабеж в 2019 г. (2,0 тыс. лиц) снизилась на 13,3 %¹. Статистические данные дают общее представление о совершаемых несовершеннолетними имущественных преступлениях.

Подразделения по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств реализуют основные задачи, связанные с сохранностью собственности (п. 9 приказа МВД России № 460–2008 г.)²:

– обеспечением охраны и безопасности представительств и консульств с целью их защиты от несанкционированного проникновения, противоправных действий и иных преступных посягательств;

– охраной общественного порядка и ООБ, пресечение преступлений и административных правонарушений на территории, непосредственно прилегающей к представительствам и консульствам, в том числе во взаимодействии с другими подразделениями ОВД.

Реализация указанных задач данных подразделений в сфере обеспечения имущественной безопасности осуществляется посредством исполнения следующих функций (п. 10 приказа МВД России № 460–2008 г.):

– обеспечивают неприкосновенность представительств и консульств, их защиту от противоправных посягательств, пресекают попытки совершения преступных, провокационных и иных дей-

¹ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2019 году // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 57– 70; № 9. С. 55–70; № 10. С. 61–70.

² Об утверждении Типового положения о подразделениях по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 мая 2008 г. № 460.

ствий, которые могут привести к осложнению межгосударственных отношений и другим нежелательным последствиям;

- обеспечивают совместно с другими подразделениями ОВД охрану представительств и консульств в период подготовки и проведения протокольных мероприятий, а также других публичных мероприятий;

- принимают, по согласованию с администрацией представительств и консульств, неотложные меры по обеспечению охраны и безопасности сотрудников представительств и консульств, членов их семей, а также помещений и имущества в случае чрезвычайных происшествий;

- проводят анализ и оценку состояния охраны представительств и консульств, обеспечения правопорядка на территории, непосредственно прилегающей к представительствам и консульствам. Ведут учет результатов своей деятельности, подготавливают соответствующие информационные и отчетные документы, изучают и внедряют передовые формы и методы организации работы;

- вносят в подразделения организации охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления территориальных органов МВД России на региональном уровне или отдел (отделение, группу) охраны общественного порядка территориальных органов МВД России на районном уровне соответственно предложения по организации охраны и обеспечению безопасности представительств и консульств, а также по взаимодействию с другими правоохранительными органами;

- участвуют в пределах своей компетенции в подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны и обеспечения безопасности представительств и консульств;

- участвуют в установленном порядке в подготовке и реализации федеральных, региональных и иных программ и мероприятий по охране и обеспечению безопасности представительств и консульств;

- осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством РФ и нормативными правовыми актами МВД России.

В России сохраняется тенденция, когда число преступных посягательств на чужое имущество (в частности кражи, грабежи и разбой) составляет больше половины от всех регистрируемых преступлений и их доля постоянно растет. Кроме того, по различным причинам собственники имущества не всегда сообщают в правоохранительные органы о случаях посягательств на принадлежащее им имущество.

Обеспечение имущественной безопасности предполагает нейтрализацию угроз правового режима по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Государство в лице сотрудников различных подразделений полиции МВД России гарантирует защиту от противоправных посягательств в отношении имущества, находящегося в собственности или на ином правовом основании у граждан и организаций.

12.3. Организация взаимодействия субъектов государственной системы охраны собственности в Российской Федерации

Организация государственной охраны собственности является составным элементом системы, направленной на борьбу с преступностью, также «предполагает наличие относительно устойчивой структуры, в которую входят субъекты этой деятельности, связи между ними, способы осуществления связей и которая предполагает постоянную деятельность по изучению и налаживанию таких связей, совершенствованию, характеристике звеньев структуры»¹.

Сфера охраннных услуг РФ представлена следующим основными субъектами²:

– ФСВНГ³, в состав которой входят: 1) подразделения вневедомственной охраны; 2) специализированные подразделения по охране важных государственных объектов и специальных грузов; 3) ФГУП «Охрана» Росгвардии⁴;

– Федеральной службой охраны⁵;

– МВД России⁶;

– юридическими лицами с особыми уставными задачами, состоящими из следующих субъектов: 1) частных охранных организаций⁷; 2) ведомственной охраной ФОИВ, в которых она имеется и которые имеют право ее создавать⁸, такие как МЧС России, Минобороны России, Главное управление специальных программ

¹Жалинский А. Э. Условия эффективности профилактики преступлений. М., 1978. С. 63–64.

² Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года (утв. Росгвардией) // Росгвардия. URL: <http://rosguard.ru> (дата обращения: 07.04.2022).

³ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.

⁴ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2072.

⁵ О государственной охране: Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594.

⁶ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁷ О частной детективной и охранной деятельности в РФ: Закон Рос. Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

⁸ О ведомственной охране: Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 16. Ст. 1935.

Президента РФ, Минтранс России, Минфин России, Минкультуры России, Минстрой России, Росжелдор, Росрезерв¹;

– иные юридические лица с особыми уставными задачами (имеющие право на получение оружия для охранной деятельности в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ² для выполнения обязанностей, закрепленных федеральным законом (как правило – профильным), такие как ЦБ России; РОСИНКАС; Сбербанк; ФГУП ГЦСС; ФГУП «Почта» России; МИД России; территориальные органы и организации Росгидромета; органы и учреждения, осуществляющие лесную охрану; подразделения транспортной безопасности, службы авиационной безопасности; органы охотничьего надзора; надзора за особо охраняемыми природными территориями; надзора за использованием объектов животного мира и среды их обитания; рыболовства и сохранения водных биоресурсов; организации геологоразведки (добычи и переработки) полезных ископаемых, драгметаллов и камней.

Таким образом, на рынке охранных услуг РФ присутствует значительное количество субъектов обеспечения охраны, деятельность которых регулируется, как правило, отдельными (по видам – частная, ведомственная, вневедомственная) или профильными правовыми актами управления³.

Данная государственная деятельность носит комплексный характер и в ней участвуют различные органы исполнительной власти⁴. Между ними происходит постоянное взаимодействие, порядок организации которого урегулирован различными правовыми актами управления. Помимо установленного правового закрепления в нормативных актах, сотрудничество по неурегулированным вопросам может осуществляться путем согласования проводимых мер, в том числе на основе заключаемых соглашений. Представители ФОИВ и других заинтересованных органов вправе принимать участие в выработке соответствующих совместных решений, кото-

¹ Об организации ведомственной охраны: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.05.2020).

² Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681.

³ Официальный сайт Росгвардии. URL: <https://rosguard.gov.ru/page/index/konceptsiya-razvitiya-vnevedomstvennoj-oxrany-na-period-20182021-godov-i-dalee-do-2025-goda> (дата обращения: 07.04.2022).

⁴ Николаев А. Г. Государственная система охраны собственности в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 9 (189). С. 269–272.

рые становятся обязательными для исполнения после их подписания руководителями указанных органов.

Взаимодействие в правоохранительной сфере – это согласованная по месту и времени, основанная на законах и подзаконных актах, совместная комплексная деятельность субъектов правоохраны, осуществляемая в пределах их компетенции, в определенных формах, с использованием имеющихся сил, средств и методов, в целях обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, выполнения совместных общих задач, стоящих перед взаимодействующими сторонами. Взаимодействие всегда, в любой социальной системе содержит ряд обязательных элементов: а) взаимный обмен информацией; б) взаимную выработку и принятие управленческих решений; в) взаимное осуществление этих решений. К взаимодействию предъявляется ряд требований, соблюдение которых делает возможным совместную деятельность взаимодействующих сторон. Одним из основных требований, предъявляемым к взаимодействию, является наличие общих целей, задач, направлений деятельности¹.

Взаимодействие ТО МВД России с другими заинтересованными субъектами осуществляется путем:

- совместного изучения состояния правопорядка на обслуживаемой территории и практики борьбы с преступностью;

- разработки и осуществления мероприятий по борьбе с преступностью, обеспечению общественного порядка, прав и свобод граждан на территории района, города и отдельных населенных пунктов, в учреждениях уголовно-исполнительной системы;

- обсуждения на межведомственном совещании итогов работы и результатов выполнения согласованных мероприятий;

- осуществления мероприятий по правовой пропаганде и обмену передовым опытом работы;

- обмена информацией об обстоятельствах, способствующих совершению правонарушений, и мерах по их устранению, использования для этих целей автоматизированных информационных систем (с учетом мероприятий по защите информации);

- осуществления мероприятий по раскрытию преступлений.

Взаимодействие ТО МВД России с администрацией предприятий, организаций, учреждений, общественными объединениями, частными охранными организациями и детективными агентствами, средствами массовой информации осуществляется путем:

¹ Организация управления ОВД: учебник / Ануров Ф. Ф. и др.; под общ. ред. Кононова А. М. и Захватова И. Ю. М., 2012. С. 286–287.

– взаимного информирования по вопросам укрепления законности и правопорядка, а также информирования об угрозе возникновения или о факте и масштабах чрезвычайной ситуации;

– совместной разработки и осуществления мероприятий по обеспечению общественного порядка, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью на территории района, города, отдельных населенных пунктов и объектах, совместной разработки и осуществления мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации;

– организации правовой пропаганды на предприятиях, в учреждениях, производственных коллективах и по месту жительства;

– совместного выявления и устранения условий, способствующих правонарушениям;

– обобщения и распространения передового опыта работы по охране общественного порядка, общественной безопасности, борьбе с преступностью¹.

ОВД могут привлекаться в проведении мероприятий по обеспечению безопасности объектов государственной охраны или защите охраняемых объектов, куда они прибывают или где они пребывают. Данные мероприятия проходят во взаимодействии с подразделениями Федеральной службой охраны РФ.

Федеральная служба охраны РФ (ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти (далее – специальная связь), а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента РФ, Правительства РФ, иных государственных органов.

Для реализации своих функций ФСО России в целях реализации своих полномочий имеет право: проводить ОРМ, в том числе на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны, в организациях, привлекаемых к обеспечению и обслуживанию объектов государственной охраны, а также в подразделениях ОВД РФ, принимающих участие в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, по перечню, утверждаемому ФСО России

¹ Организация управления органов внутренних дел: учебник / Ануров Ф. Ф. и др.; под общ. ред. Кононова А. М. и Захватова И. Ю. М., 2012. С. 23–25.

и МВД России, и в Государственной фельдъегерской службе РФ (п. 13 ч. 1 Указа Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013)¹.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»:

– государственная охрана – это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в РФ и исполнения международных обязательств РФ, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

– объекты государственной охраны – лица, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом. К объектам государственной охраны относятся Президент РФ, определенные настоящим Федеральным законом лица, замещающие государственные должности РФ, федеральные государственные служащие и иные лица, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории РФ.

– охраняемые объекты – здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны².

Основными задачами ФСО России в сфере обеспечения государственной охраны являются:

– прогнозирование и выявление угроз безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этих угроз;

– обеспечение безопасности объектов государственной охраны;

– обеспечение защиты охраняемых объектов;

¹ Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3314.

² О государственной охране: Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594.

– предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны (п. 4 Указа Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013).

ФСО России в пределах своих полномочий организует взаимодействие участвующих в обеспечении государственной охраны государственных органов и координирует их деятельность по осуществлению мер государственной охраны³.

ОВД осуществляют тесное взаимодействие по сохранности различных форм собственности и с подразделениями ФСВНГ.

ФСВНГ (Росгвардия) является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ (далее – войска национальной гвардии), в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере ведомственной охраны⁴.

Основными задачами Росгвардии в сфере сохранности собственности осуществляется посредством реализации федерального государственного контроля (надзора):

– за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

– за частной охранной и частной детективной деятельностью в РФ;

– за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса⁵;

– за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

³ Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3314.

⁴ О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии РФ») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41. Ст. 5802.

⁵ Николаев А. Г., Вечерникова Д. В. Феномен обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса // Противодействие экстремизму и терроризму: философские, социологические и политологические аспекты: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. М., 2020. С. 252–258.

На взгляд автора Росгвардия осуществляет следующие полномочия в сфере сохранности собственности:

– организует охрану важных государственных объектов, специальных грузов и сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством РФ (ст. 9 п. 12 Указа Президента РФ № 510–2016 г.);

– организует охрану особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ, объектов Росгвардии, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам (ст. 9 п. 13 Указа Президента РФ № 510–2016 г.);

– организует участие войск национальной гвардии в пределах их полномочий в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых ими объектов (ст. 9 п. 14 Указа Президента РФ № 510–2016 г.);

– организует и осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (ст. 9 п. 20 Указа Президента РФ № 510–2016 г.).

В соответствии со ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»¹ ФСВНГ наделена следующими общими полномочиями, связанными с охраной собственности и нормальным функционированием охраняемых объектов:

– требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; производить досмотр и (или) осмотр граждан, посещающих эти объекты, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств, плавучих средств (судов) при входе (въезде) на территории охраняемых объектов (акваторий) и выходе (выезде) с территорий охраняемых объектов (акваторий); при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и условий, способствующих хищениям имущества, принимать меры по пресечению выявленных нару-

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июня 2016 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

шений и устранению указанных условий (п. 10 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»);

– беспрепятственно входить в любое время суток на территории и в помещения охраняемых войсками национальной гвардии объектов, осматривать их в целях пресечения преступлений или административных правонарушений, а также в целях задержания лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты (п. 11 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»);

– контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства РФ в области оборота оружия (п. 16 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»)¹;

– охранять на договорной основе особо важные и режимные объекты, объекты на коммуникациях, объекты, подлежащие обязательной охране в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, имущество граждан и организаций, а также обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранной, охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения подразделений Росгвардии объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны, в этих целях незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия² (п. 21. ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»);

– обеспечивать в порядке, утверждаемом Президентом РФ, безопасность высших должностных лиц субъектов РФ (руководи-

¹ Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой войск национальной гвардии РФ при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах на 2022 год (утв. Росгвардией 20.12.2021). URL: <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 09.05.2022).

² Казюлин В. А., Николаев А. Г., Вечерникова Д. В. Административная деятельность подразделений вневедомственной охраны: учебное пособие. М., 2015. 84 с.

телей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и иных лиц. При этом обеспечение безопасности высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) осуществляется исключительно на договорной основе (п. 21.1 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»);

– осуществлять федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса (п. 22. ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»)¹;

– осуществлять в порядке, установленном Правительством РФ, контроль за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иной порядок не установлен федеральным законом (п. 23 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»);

– проверять места производства, хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, мест производства патронов к оружию и составных частей патронов, а также проверять объекты, где они обращаются, места утилизации боеприпасов; проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения ими гражданским, служебным или наградным оружием или его использования (абз.1 и 2 п. 24 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»);

– порядок организации взаимодействия Росгвардии с МВД России в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, 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 (п. 4 ст. 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии»).

В условиях режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции, а также при участии в контртеррористической операции подразделения Росгвардии имеют полномочия принимать неотложные меры

¹ Николаев А. Г. Особенности выявления отдельных видов административных правонарушений при осуществлении федерального государственного контроля // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 164–170.

по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечению охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, при обеспечении режима чрезвычайного положения, в том числе на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры (п. 8. ст. 15 ФЗ «О войсках национальной гвардии»).

Ведомственная охрана, образованная в структуре различных ФОИВ. Ведомственная охрана – это совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств (ФЗ «О ведомственной охране»).

Основными задачами ведомственной охраны являются:

- защита охраняемых объектов от противоправных посягательств;
- обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутри-объектового режимов;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах.

Данный ФЗ «О ведомственной охране» кроме прочего регламентирует:

- права и обязанности работников ведомственной охраны;
- порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия работниками ведомственной охраны;
- гарантии правовой и социальной защиты работников ведомственной охраны;
- контроль и прокурорский надзор за деятельностью ведомственной охраны.

Перечень ФОИВ, имеющих право создавать ведомственную охрану, представлен следующими субъектами¹:

- Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерством обороны РФ;
- Главным управлением специальных программ Президента РФ;
- Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ;
- Министерством транспорта РФ;
- Федеральным агентством железнодорожного транспорта;

¹ Об организации ведомственной охраны: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2022).

- Министерством финансов РФ;
- Федеральным агентством по государственным резервам.

Федеральным законом могут быть установлены федеральные государственные органы, которые имеют право на создание ведомственной охраны, не являющиеся федеральными органами исполнительной власти, организации.

Ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, которые являются государственной собственностью и (или) находятся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Наиболее многочисленные подразделения ведомственной охраны на железнодорожных объектах¹ – около 60 тыс. человек. На 16 железных дорогах они ежедневно сопровождают 60 тыс. вагонов с опасными грузами, дорогостоящим высокотехнологичным оборудованием². Взаимодействие ведомственной охраны с территориальными органами МВД России осуществляется в целях повышения эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на наиболее важных объектах железнодорожного транспорта общего пользования и иных объектах железнодорожного транспорта, подлежащих защите в соответствии с законодательством РФ.

Контроль за деятельностью данной ведомственной охраны осуществляют Федеральное агентство железнодорожного транспорта, а также ФСВНГ в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ. Порядок взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Росжелдора с МВД России и подразделениями Росгвардии определяется совместными актами Федерального агентства железнодорожного транспорта, МВД России и ФСВНГ³.

Взаимодействие ведомственной охраны Росжелдора с территориальными органами МВД России обеспечивается:

¹ Об утверждении Порядка организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации: приказ Минтранса Рос. Федерации от 24 ноября 2008 г.

² Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации: приказ Росжелдора № 329, МВД России № 724 от 22 августа 2014 г.

³ Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 июня 2009 г. № 540 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.08.2018).

- согласованием совместных действий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;
- организацией связи и взаимообменом информацией об обстановке на железнодорожном транспорте общего пользования;
- контролем за соблюдением установленного порядка согласованных мероприятий.

Взаимодействие ведомственной охраны с территориальными органами МВД России осуществляется в рамках «Плана использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах»¹ исходя из их предназначения и возможностей.

Основными формами взаимодействия между ними являются:

- обмен информацией об обстановке на объектах железнодорожного транспорта общего пользования;
- совместный анализ складывающейся обстановки на объектах железнодорожного транспорта общего пользования;
- разработка и проведение в пределах своей компетенции совместных мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений на железнодорожном транспорте общего пользования;
- выработка и внесение в органы государственной власти субъектов РФ совместных предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений на объектах железнодорожного транспорта общего пользования;
- организация и участие в совместных учениях, тренировках, консультациях, рабочих встречах, совещаниях².

В рамках проводимой в России административной реформы на рынке охранных услуг в 2005 г. появилась ведомственная охрана и в системе МВД России – это *Федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» МВД России*, в 2016 г. данная структура совместно с подразделениями вневедомственной охраны МВД России вошла в состав ФСВНГ³.

¹ Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879.

² Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации: приказ Росжелдора № 329, МВД России № 724 от 22 августа 2014 г. // Российская газета. № 235. 2014. 15 окт.

³ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2072.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при ОВД РФ»¹ ФГУП «Охрана» МВД России была создана на базе военизированных и сторожевых подразделений вневедомственной охраны, данная структура в настоящее время подведомственна Росгвардии, наделена функциями по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны (ранее эти функции осуществляли подразделения вневедомственной охраны).

В соответствии с Уставом ФГУП «Охрана» Росгвардии является коммерческой организацией, цели которой:

- охрана объектов различных форм собственности, в том числе объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, обеспечение их защиты от противоправных посягательств;
- решение социальных задач;
- выполнение работ и оказание услуг для нужд войск национальной гвардии;
- получение прибыли;
- использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности РФ (ст. 13 приказа Росгвардии от 12 мая 2021 г. № 165)².

ФГУП «Охрана» Росгвардии осуществляет в установленном законодательством РФ порядке следующие виды деятельности:

- охрана имущества физических и юридических лиц в соответствии с заключенными договорами, в том числе при его транспортировке;
- охрана на договорной основе объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется;
- защита охраняемых объектов от противоправных посягательств. Принятие мер по пресечению (профилактике) на охраняемых объектах преступлений и административных правонарушений;
- и другие виды деятельности, указанные в ст. 14 приказа Росгвардии от 12 мая 2021 г. № 165.

Субъектом обеспечения имущественной безопасности выступают частные охранные организации, деятельность которых уре-

¹ Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 февраля 2005 № 66 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 8. Ст. 648.

² Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и некоторых вопросах организации его деятельности: приказ Росгвардии от 12 мая 2021 г. № 165.

гулирована Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»¹.

В данном законе указано, что «частная охранная организация – организация, специально учрежденная для оказания охранных услуг, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая лицензию на осуществление частной охранной деятельности» (ст. 1.1. п. 1 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1). *В соответствии с данным законом в целях охраны частным охранным организациям разрешается предоставление следующих видов услуг:*

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных п. 7 настоящей части;
- 3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством РФ, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;
- 4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;
- 5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;
- 6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных п. 7 настоящей части;
- 7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных ч. 3 п. 11 настоящего Закона.

Особенность административного статуса частной охранной организации состоит в том, что она учреждается на основании специального разрешения (лицензии) выданной уполномоченным на то субъектом, определенным Правительством РФ.

Организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обес-

¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Российская газета. 2012. № 100.

печении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а частные детективы оказывают содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений в порядке, установленном Правительством РФ.

Для заключения соглашения об обеспечении правопорядка ЧОО направляет соответствующее письменное обращение в правоохранительные органы с приложением документов и материалов, характеризующих деятельность этой организации, а также перечня обязанностей, которые она готова взять на себя. Формы соглашений об обеспечении правопорядка, а также о предупреждении и раскрытии преступлений устанавливается МВД России по согласованию с ФСВНГ.

Предусматривается следующий порядок осуществления обязанностей сотрудников частных охранных организаций в обеспечении правопорядка¹:

а) участие работников частной охранной организации в обеспечении правопорядка в местах проведения массовых мероприятий;

б) содействие работников частных охранных организаций в вызове дежурных служб в случае обращения граждан в местах осуществления охранной деятельности;

в) содействие работников частной охранной организации ОВД в розыске лиц, подозреваемых в совершении преступления либо объявленных в розыск по иным основаниям;

г) незамедлительное информирование работниками частных охранных организаций правоохранительных органов о ставших им известными нарушениях общественного порядка, готовящихся, совершаемых и совершенных правонарушениях и преступлениях;

д) организация совместных патрулей, в состав которых включаются сотрудники ОВД или других правоохранительных органов, в том числе с использованием транспортных средств частной охранной организации, оказывающей услуги по охране объектов или имущества на объектах с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны;

е) предоставление правоохранительным органам имеющихся в частной охранной организации или используемых на охраняемых объектах технических средств охраны, средств аудио- и видеона-

¹ Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 506.

блюдения для использования их в целях обеспечения общественной безопасности.

В последние годы в РФ по-прежнему сохраняются устойчивые негативные тенденции в состоянии и динамике преступности в жилом секторе. Складывающаяся обстановка обуславливает необходимость активизации и повышения эффективности работы ТО МВД России во взаимодействии со всеми субъектами профилактики организации работы по профилактике правонарушений и преступлений по месту жительства (проживания) граждан. В настоящее время организация взаимодействия территориальных органов МВД России и ряда субъектов профилактики правонарушений, в том числе и связанных с профилактикой хищения различного вида имущества, может регламентироваться межведомственными нормативными правовыми актами и рекомендациями¹.

Реализация права защиты имущества государственными органами основана на формировании концептуальных задач и способов реализации государственной политики в сфере имущественной безопасности и осуществлении комплекса взаимосвязанных мер правового, социального и технического характера. В связи с этим обеспечение имущественной безопасности с помощью государственных структур является одним из основных направлений деятельности правоохранительных органов государства.

Орган государственной власти – это структурная постоянно функционирующая единица государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемая в целях организации контроля за исполнением законов в процессе руководства различными сферами жизни общества. В данную систему субъектов входят и правоохранительные органы, основным направлением деятельности которых является предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие правонарушений, в том числе совершаемых против собственности. Как правило, по наиболее значимым направлениям деятельности в сфере сохранности собственности издаются совместные приказы различных ФОИВ. Правоохранительные органы в свою очередь выступают главным субъектом органов исполнительной власти по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, в том числе и имущественных и обеспечивают коорди-

¹ Организация работы территориальных органов МВД России во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ и другими субъектами профилактики правонарушений в жилом секторе: методические рекомендации (СПС Консультант-Плюс).

нацию деятельности всех субъектов, участвующих в данной сфере деятельности.

Осмысление теоретических и правовых основ деятельности по сохранности собственности предполагает дальнейшее совершенствование в данном направлении, а именно:

- увеличение финансирования мероприятий со стороны государства по инженерно-технической укреплённости объектов, подлежащих обязательной государственной охране и других видов собственности;

- разграничение полномочий и ответственности органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления, собственников, администраций таких объектов по обеспечению их защищённости и обеспечения сохранности имущества;

- своевременное внесение изменений в перечень объектов, подлежащих обязательной государственной охране, утверждаемый постановлением Правительства с учетом реалий времени;

- формирование на межведомственном уровне консолидированных требований к достаточной антитеррористической, противокриминальной, режимной и техногенной защищённости объектов различной категории.

Глава 13. Организация деятельности специализированных учреждений и охранно-конвойной службы полиции

13.1. Правовое регулирование деятельности специализированных учреждений полиции и подразделений охранно-конвойной службы: их задачи и функции

Институциональная характеристика специализированных учреждений полиции и подразделений ОКС отличается системностью и многозадачностью. Такая система состоит из учреждений полиции, в которых в рамках государственного принуждения (административного, уголовного) в строгом соответствии с законодательством РФ содержатся в пределах установленных сроков определенные категории физических лиц (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства). В число таких учреждений относят: ИВС; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке, территориальных органов МВД России (спецприемники); ЦВСНП, ЦВСИГ. Для охраны, конвоирования подозреваемых, обвиняемых и лиц, подвергнутых административному аресту, в ТОВД на межрегиональном, региональном и районном уровнях создаются отдельные охранно-конвойные подразделения (ОКП) полиции (полки, батальоны, роты, взвода, отделения) и конвойные подразделения в составе ИВС (отделения, группы).

Первым устанавливающим документом является приказ НКВД СССР № 91 от 13 мая 1938 г., которым был принят Временный устав конвойной службы рабоче-крестьянской милиции. Данная дата стала памятной вехой в истории советской милиции и современной полиции, послужила началом многолетней истории ОКС в нашем государстве. «День образования охранно-конвойных подразделений полиции» – праздник, который традиционно отмечается ежегодно 13 мая сотрудниками и ветеранами службы.

Основа правового регулирования специализированных учреждений и ОКС полиции отличается множественностью нормативных правовых актов, различной отраслевой принадлежности. В самом общем виде, такие источники представляют собой выстроенную иерархическую систему, состоящую из Конституции, общепризнанных норм и принципов международного права, международных договоров РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указав и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, правовых актов МВД России.

Конституционные нормы определяют права и свободы человека высшей ценностью. В свою очередь, их признание, соблюдение и защита – обязанность государства. Никто не может быть подвергнут пыткам, насилию, жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Государством гарантируется судебная защита прав и свобод. Закреплено право в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека при условии, что исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. У каждого задержанного, заключенного под стражу есть право на помощь адвоката (защитника). Заключение и содержание под стражей допускается только по решению судебных органов. До принятия судебного решения лицо не может быть задержано на срок более 48 часов. Эта норма нашла отражение в УПК РФ. Общий порядок и условия содержания подозреваемых под стражей установлен в ст. 95 УПК РФ.

Правовой статус подозреваемых и обвиняемых определен в Федеральном законе от 25 июня 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹. Данный закон регулирует порядок и определяет условия содержания под стражей, гарантии прав и законных интересов лиц, которые в соответствии с УПК РФ задержаны по подозрению в совершении преступления, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в отношении которых в соответствии с УПК РФ избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. В то же время в данном законе не разграничиваются понятия «подозреваемый» и «обвиняемый», как это было в первоначальной редакции, а используется в настоящее время обобщающее понятие «подозреваемый и обвиняемый». Под данной категорией понимаются лица, которые в соответствии с УПК РФ задержаны по подозрению в совершении преступления либо в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу (ст. 2).

Правовое положение подозреваемых и обвиняемых определено соответственно в ст. 46, 47 УПК РФ. В ИВС содержатся только те подозреваемые, которые задержаны на 48 часов, и те, к которым до предъявления обвинения применена мера пресечения в виде заключения под стражу. Помимо этого в ИВС содержатся обвиняемые, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заклю-

¹ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 25 июня 1995 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

чения под стражу. В ИВС могут временно содержаться подозреваемые и обвиняемые, переведенные из следственных изоляторов для выполнения следственных действий, судебного рассмотрения дел за пределами населенных пунктов, где находятся следственные изоляторы, из которых ежедневная доставка их невозможна, на время выполнения указанных действий, но не более чем на 10 суток в течение месяца. В соответствии с ч. 13 ст. 14 ФЗ «О полиции» задержанные лица включаются в специальный реестр, порядок формирования и ведения которого установлен приказом МВД России от 25 мая 2011 г. № 408 «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра лиц, подвергнутых задержанию».

В территориальных органах МВД России также имеются служебные помещения дежурных частей¹, предназначенные для содержания лиц, подлежащих задержанию по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 14 ФЗ «О полиции», и подвергнутых доставлению в соответствии с п. 13, 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», для выяснения обстоятельств факта их задержания и доставления. В рамках административного задержания в соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ доставленные лица содержатся в помещениях для задержанных не более трех часов с момента их доставления, а лица, находящиеся в состоянии опьянения, – с момента вытрезвления, кроме тех случаев, которые законодателем предусмотрены в ч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ, срок административного задержания при этом не может быть более 48 часов. Пункт 14 ст. 12 ФЗ «О полиции» возлагает обязанность содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в ИВС, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста. Наставление по служебной деятельности ИВС, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых утверждено приказом МВД России, которым определены основы служебной деятельности ИВС и подразделений ОКП. Аналогичным образом на подзаконном уровне утверждены правила внутреннего распорядка ИВС² и типовые положения об ИВС и под-

¹ Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

² Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОВД: приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950.

разделениях ОКП¹, определяющие основные задачи, функции, полномочия и организацию и обеспечение деятельности.

Основными задачами ИВС определены:

– содержание подозреваемых и обвиняемых в режиме изоляции и раздельного размещения, осуществление надзора за ними с целью исключения возможности скрыться от следствия и суда, сокрыть вещественные доказательства, воспрепятствовать установлению истины по уголовному делу или продолжать заниматься преступной деятельностью;

– обеспечение проведения процессуальных действий с участием подозреваемых и обвиняемых в ИВС, охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых при проведении с ними процессуальных действий за пределами ИВС;

– содействие органам и подразделениям, осуществляющим ОРД, в проведении соответствующих мероприятий в отношении содержащихся в ИВС подозреваемых и обвиняемых;

– обеспечение безопасности, законных прав и интересов подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в ИВС, а также лиц, находящихся на его территории;

– недопущение в ИВС и при конвоировании подозреваемых и обвиняемых за его пределами чрезвычайных происшествий, в том числе побегов из-под стражи, суицидов, членовредительств, захватов заложников, нападений подозреваемых и обвиняемых на сотрудников ОВД и других лиц, нарушений режима изоляции.

Помимо основных задач, функциями ИВС также являются:

– прием, содержание, охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, надзор за их поведением, соблюдение режима содержания и изоляции;

– выявление, предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений в ИВС со стороны подозреваемых и обвиняемых, принятие мер к устранению причин и условий, способствующих их совершению;

– осуществление дактилоскопирования и фотографирования подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в ИВС;

– проведение в установленном законодательством РФ порядке личного обыска подозреваемых и обвиняемых, досмотра их вещей,

¹ О совершенствовании организации деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОВД, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту: приказ МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266.

изъятие предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию в ИВС;

- обеспечение передачи подозреваемых и обвиняемых специально назначенным конвоям;

- оформление личных дел подозреваемых и обвиняемых, подготовка их для направления в следственные изоляторы;

- проведение санитарной обработки ИВС, а также доставленных и содержащихся лиц;

- организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности в ИВС и на прилегающей территории;

- освобождение из-под стражи содержащихся в ИВС лиц на основании соответствующего судебного решения или постановления следователя, дознавателя, прокурора либо по истечении срока содержания под стражей и в других предусмотренных законодательством РФ случаях;

- реализация комплекса мероприятий, направленных на применение служебных собак для охраны подозреваемых и обвиняемых в ИВС и при конвоировании;

- организация материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в соответствии с законодательством РФ и установленными нормами;

- содержание помещений и средств охраны, сигнализации и связи в надлежащем техническом состоянии;

- создание необходимых условий для обеспечения законных прав и интересов подозреваемых и обвиняемых;

- применение к подозреваемым и обвиняемым, нарушающим режим содержания, предусмотренных законодательством РФ и нормативными правовыми актами МВД России мер;

- на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, проведение свиданий подозреваемых и обвиняемых с родственниками и иными лицами.

Для эффективного решения задач и реализации возложенных функций ИВС взаимодействуют не только с отдельными структурными подразделениями территориальных органов МВД России, но и с государственными, региональными органами власти, органами местного самоуправления, общественными институтами.

Важно подчеркнуть, что подразделения охраны и конвоирования, являясь структурными подразделениями полиции, как на региональном, так и на районном уровнях реализуют полномочия ОВД по охране и конвоированию задержанных и заключенных под стражу лиц.

Их основными задачами определены:

- обеспечение охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых при осуществлении уголовного судопроизводства;
- охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых при проведении с ними процессуальных действий;
- обеспечение безопасности, законных прав и интересов подозреваемых и обвиняемых;
- недопущение при конвоировании подозреваемых и обвиняемых чрезвычайных происшествий, в том числе побегов из-под стражи, суицидов, членовредительств, захватов заложников, нападений подозреваемых и обвиняемых на сотрудников ОВД и других лиц.

Функциями подразделений охраны и конвоирования являются:

- охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых в порядке, определяемом нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами МВД России;
- обеспечение охраны и конвоирования содержащихся под стражей лиц, постоянный надзор за их поведением, соблюдение режима содержания и изоляции;
- исполнение поручений руководителей (начальников) территориальных органов МВД России по оказанию помощи конвойным нарядам иных территориальных органов МВД России при осуществлении транзитного либо особого конвоирования подозреваемых и обвиняемых;
- выявление, предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений со стороны содержащихся под стражей лиц, принятие в пределах своих полномочий мер к устранению причин и условий, способствующих их совершению;
- создание в пределах своей компетенции необходимых условий для обеспечения законных прав и интересов лиц, содержащихся под стражей;
- разработка наиболее эффективных маршрутов конвоирования с учетом складывающейся оперативной обстановки, изменений в автотранспортных, технических, кадровых ресурсах и дорожно-транспортных ситуаций с целью своевременной и безопасной доставки подозреваемых и обвиняемых по назначению;
- поддержание в надлежащем состоянии автомобилей для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- внесение в установленном порядке предложений по созданию надлежащих бытовых условий для несения службы конвойными нарядами, а также по размещению и содержанию лиц.

Местами отбывания административного ареста являются специальные приемники для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, которые реализуют полномочия полиции по принудительному содержанию лиц, в отношении которых судом избрано административное наказание в виде административного ареста. Правовую основу составляют Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»¹, Типовое положение о специальных приемниках для содержания лиц, подвергнутых административному аресту², Наставление по организации содержания лиц, подвергнутых административному аресту, в местах отбывания административного ареста и Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста³. Штатное расписание спецприемников определяется в соответствии с приказом МВД России от 23 августа 2014 г. № 726 «Об организационно-штатном обеспечении специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту». Для решения основных задач (исполнение постановлений об административном аресте и обеспечение режима содержания лиц, подвергнутых административному аресту) на специальные приемники возложены следующие функции:

- осуществление круглосуточного приема, регистрации и содержания лиц, подвергнутых административному аресту;

- обеспечение изоляции от общества лиц, подвергнутых административному аресту, и осуществление контроля и надзора за ними;

- обеспечение исполнения Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста;

- обеспечение личной безопасности и соблюдение прав лиц, подвергнутых административному аресту;

- контроль за соблюдением лицами, подвергнутыми административному аресту, установленного порядка отбывания административного ареста;

- обеспечение условий для выполнения лицами, подвергнутыми административному аресту, обязанностей, установленных зако-

¹ О порядке отбывания административного ареста: Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 17. С. 2034.

² Об утверждении Типового положения о специальных приемниках для содержания лиц, подвергнутых административному аресту: приказ МВД России от 10 августа 2013 г. № 611.

³ Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83.

нодательством РФ и Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста;

- предоставление лицам, подвергнутым административному аресту, питания и материально-бытового обеспечения по нормам, определяемым Правительством РФ;

- проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, подвергнутыми административному аресту, направленной на предупреждение противоправных деяний.

Лица, подвергнутые административному аресту, при отсутствии спецприемника в порядке исключения, могут содержаться в ИВС отдельно от подозреваемых и обвиняемых.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ ЦВСИГ является специальным учреждением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, которое предназначено для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче РФ иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых РФ от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в РФ.

В специальные учреждения иностранные граждане доставляются в целях исполнения решений суда и должностных лиц ФОИВ в сфере внутренних дел, его соответствующего территориального органа. Содержатся (пребывать) могут там до их административного выдворения за пределы РФ, депортации или отмены такого решения, до передачи РФ иностранному государству и т. д.

Следует заметить, что ЦВСИГ не являются местами отбывания административного ареста, они предназначены для ограничения свободы передвижения иностранных граждан. Таким образом, создаются условия для исполнения решения суда о депортации либо выдворении.

Порядок приема, требования к содержанию, права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ и ряд дру-

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

гих положений закреплены в постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»¹.

С передачей в МВД России функций ФМС разработан проект приказа «Об утверждении Типового положения о центре временного содержания иностранных граждан», в соответствии с которым задачами ЦВСИГ являются:

- содержание иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятых в соответствии с КоАП РФ постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы РФ, решения о депортации либо решения о передаче иностранного гражданина РФ иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии или решения о приеме РФ иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством РФ в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии;

- проведение профилактических мероприятий по предупреждению и предотвращению совершения иностранными гражданами противоправных действий, направленных на нарушение режима, правил содержания (пребывания) в центре и самовольное оставление места содержания;

- обеспечение безопасности, законных прав и интересов иностранных граждан, содержащихся в центре, а также лиц, находящихся на его территории.

Основными функциями ЦВСИГ являются:

- прием, размещение, содержание иностранных граждан и обеспечение режима, предусматривающего ограничение свободы передвижения и исключающего возможность самовольного оставления центра указанными лицами; – содержание помещений, территории,

¹ Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130.

средств охраны, сигнализации и связи в надлежащем техническом состоянии;

- организация либо осуществление в установленном порядке личного досмотра иностранных граждан, досмотра и хранения вещей и предметов, находящихся при указанных иностранных гражданах, в случае их доставки из суда, медицинской организации либо дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в РФ либо по мере необходимости в период нахождения иностранных граждан в центре;

- организация и (или) осуществление сопровождения (и охраны во время сопровождения) содержащихся в центре иностранных граждан в соответствии с законодательством РФ: подлежащих выдворению, депортации или реадмиссии – в суды, медицинские организации, дипломатические представительства или консульские учреждения иностранных государств в РФ; подлежащих депортации или реадмиссии – в пункты пропуска через государственную границу РФ, в суды, медицинские организации, дипломатические представительства или консульские учреждения иностранных государств в РФ;

- реализация мероприятий, направленных на обеспечение прав иностранных граждан;

- организация оказания медицинской помощи иностранным гражданам в соответствии с законодательством РФ;

- проведение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на исполнение санитарно-эпидемиологических требований, предупреждение возникновения и распространения инфекционных заболеваний;

- организация в пределах компетенции питания и материально-бытового обеспечения иностранных граждан в соответствии с законодательством РФ и установленными нормами;

- получение в установленном порядке от органов, организаций, подразделений системы МВД России документов, справочных и иных материалов, необходимых для принятия решений по вопросам деятельности центра;

- использование в пределах компетенции и в установленном порядке баз данных МВД России, территориального органа МВД России и иных информационно-справочных систем;

- проведение в установленном порядке совещаний, рабочих встреч, семинаров;

- привлечение в установленном порядке научных и иных организаций, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе, для выработки решений по вопросам центра;

– участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности центра;

– взаимодействие в установленном порядке со структурными подразделениями территориального органа МВД России, а также с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями.

Правовой основой для ЦВСНП является ФЗ «О профилактике безнадзорности», а также Инструкция по организации деятельности ЦВСНП¹.

ЦВСНП взаимодействует с как с территориальными органами ФОИВ, так и с органами исполнительной власти субъектов РФ, кроме того, взаимодействие осуществляется с органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Основными задачам ЦВСНП являются:

– обеспечение круглосуточного приема и временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений;

– проведение индивидуальной профилактической работы с доставленными несовершеннолетними, выявление среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установление обстоятельств, причин и условий, способствующих их совершению, информирование об этом соответствующих ОВД и других заинтересованных органов и учреждений;

– доставление несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществление в пределах своей компетенции других мер по устройству несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП.

¹ О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

13.2. Содержание организации деятельности специализированных учреждений и подразделений охранно-конвойной службы полиции

Спецприемники, ЦВСНП, ЦВСИГ и ИВС являются структурными подразделениями территориальных органов МВД России на межрегиональном, региональном и районном уровнях. Их создание, реорганизация и ликвидация осуществляется решениями министров внутренних дел по республикам, начальников ГУ(У) МВД России по иным субъектам РФ, начальников управлений МВД России на транспорте и реализуется в порядке, который установлен законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами соответствующего территориального органа МВД России. Средства федерального бюджета являются источником финансирования спецучреждений и подразделений охраны и конвоирования. Основополагающими началами их деятельности выступают: использование научных рекомендаций и передового опыта, планирования; сочетание единоначалия и коллегиальности в обсуждении и принятии решения, строгого разграничения служебных обязанностей сотрудников (служащих, работников) и персональной ответственности за их выполнение, а также в соответствии с общеправовыми принципами законности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства и т. д.

Ответственным за организацию служебной деятельности спецучреждений и подразделений охраны и конвоирования является заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа МВД России. В ИВС, исходя из количества имеющихся индивидуальных спальных мест и норм санитарной площади камер, устанавливаемой законодательством РФ, определяется лимит мест (лимит наполняемости) – максимально допустимое количество лиц, которое может одновременно содержаться в ИВС. Назначение на должности сотрудников ИВС осуществляется в соответствии со штатным расписанием¹.

Основаниями для приема и содержания лиц в ИВС являются:

– для подозреваемых в совершении преступления – протокол задержания в соответствии со ст. 91 УПК РФ, оформленный следователем или дознавателем;

¹ О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых: приказ МВД России от 23 августа 2014 г. № 725.

– для подозреваемых и обвиняемых – постановление судьи об избрании в качестве меры пресечения заключение под стражу (ст. 108 УПК РФ);

– для осужденных к лишению свободы – приговор суда о назначении уголовного наказания в виде лишения свободы (при условии невозможности доставления осужденного в следственный изолятор); постановление суда об этапировании;

– для административно арестованных, помещаемых в ИВС в порядке исключения при отсутствии в данной местности специального приемника;

– постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста.

Прием подозреваемых и обвиняемых, поступивших в ИВС, производится круглосуточно дежурным ИВС или оперативным дежурным по ОВД, который осуществляет проверку документов, являющихся основанием для приема лица, ведет опрос лица и осуществляет сверку его ответов со сведениями, указанными в процессуальном документе, послужившими основаниями для задержания или взятия под стражу этого лица, а также с документами, которые удостоверяют его личность.

Лица, которые помещаются в ИВС, подвергаются личному обыску, а арестованные в административном порядке – досмотру в присутствии понятых того же пола, находящиеся при них вещи также досматриваются. По окончании обыска, досмотра и досмотра вещей оформляется протокол, который подписывается участниками обыска, досмотра. В случае отказа обвиняемых и подозреваемых от подписи, а также заявленные претензии отражаются в протоколе. У принятых в ИВС лиц могут оставаться предметы, вещи и продукты питания, которые им разрешается иметь при себе и хранить в количестве, определенном Правилами внутреннего распорядка в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

При обнаружении телесных повреждений составляется специальный акт, который подписывается дежурным ИВС, должностным лицом, доставившим задержанного, обвиняемого и самим доставленным, которому вручается копия этого акта. Режим содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС обеспечивается соблюдением установленных Правил внутреннего распорядка, осуществлением пропускного режима, содержанием подозреваемых и обвиняемых в специально оборудованных изолированных камерах с осуществлением постоянного наблюдения за ними, в том числе с использованием технических средств видеонаблюдения, запретами бесконвой-

ного передвижения подозреваемых и обвиняемых по территории, систематическими проверками, личными обысками, досмотрами, а также досмотрами находящихся при них вещей. Правила внутреннего распорядка доводятся водворяемому устанавливается порядок:

- приема и размещения подозреваемых и обвиняемых по камерам;
- проведения личного обыска, дактилоскопирования, фотографирования и досмотра вещей;
- изъятия у подозреваемых и обвиняемых предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию;
- приема и выдачи подозреваемым и обвиняемым писем, посылок, передач;
- направления предложений, заявлений и жалоб;
- подъема, утренней проверки, завтрака, прогулок;
- предоставления свиданий с защитником и родственниками.

Режим содержания определяет, помимо прочего, раздельное размещение лиц мужского пола и лиц женского пола; несовершеннолетних лиц и лиц, достигших 18 лет. Раздельно с другими лицами должны содержаться:

- подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений: против основ конституционного строя и безопасности государства, против мира и безопасности человечества;
- подозреваемые и обвиняемые в совершении бандитизма, терроризма, разбоя, грабежа при отягчающих обстоятельствах, умышленного убийства, захвата заложников, изнасилования, вымогательства;
- подозреваемые и обвиняемые при особо опасном рецидиве преступлений;
- осужденные к смертной казни;
- иностранные граждане и лица без гражданства при наличии условий;
- лица, являющиеся или являвшиеся судьями, адвокатами, сотрудниками правоохранительных органов, таможенных органов, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы;
- подозреваемые и обвиняемые, жизни и здоровью которых угрожает опасность;
- больные (инфекционные и иные). Установленный запрет на бесконвойное передвижение в ИВС предполагает, что камеры постоянно должны быть надежно заперты и находиться под охраной, а с наступлением темноты и до полного рассвета иметь постоянное освещение. Освобождение подозреваемых и обвиняемых из ИВС осуществляется на основании:

- судебного решения;
- постановления следователя, органа дознания или прокурора об освобождении подозреваемого, об отмене (изменении) меры пресечения;
- постановления начальника ИВС об освобождении в связи с тем, что истекли установленные законом сроки содержания под стражей. Если в течение 48 часов с момента задержания не поступит постановление судьи о применении в отношении подозреваемого меры пресечения в виде заключения под стражу либо о продлении срока задержания, то подозреваемый немедленно обязан быть освобожден, об этом начальник ИВС уведомляет следователя или орган дознания, в производстве которого находится уголовное дело, а также прокурора.

Важная роль в эффективной деятельности ТОВД отводится подразделениям охраны и конвоирования. Конвоирование подозреваемых и обвиняемых лиц представляет собой комплекс мер по обеспечению надежной охраны при их перемещении по территории ИВС либо при доставлении их к месту назначения под охраной конвоя, сопровождение специально назначаемыми нарядами полиции подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных к месту назначения в установленном порядке. Конвой осуществляет постоянный надзор и неотлучное нахождение всего состава наряда с конвоируемыми лицами с момента их принятия в месте содержания под стражей и до водворения их обратно, недопущению контактов с родственниками, знакомыми или посторонними гражданами, а также пресечение противоправных действий с их стороны. Конвой может быть как обыкновенным, так и усиленным.

Состав и порядок конвоирования определяет командир подразделения охраны и конвоирования (начальник ИВС). В составе конвоя может быть сотрудник полиции со служебной собакой. Существуют различные способы конвоирования заключенных под стражу лиц: в специально оборудованных автомобилях; в специальных вагонах пассажирских поездов; в легковых и грузовых автомобилях; на речных и морских судах; на самолетах и вертолетах; на гужевом транспорте; пешим порядком. Основаниями конвоирования подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления для производства отдельных следственных действий или рассмотрения дела в суде являются:

- письменные заявки следователей, лиц, осуществляющих дознание, суда, начальников ИВС, СИЗО для производства следственных действий или рассмотрения дела в суде;

- санкционированное прокурором постановление или определение суда об этапировании;
- постановление прокурора, следователя или определение суда о производстве следственных действий;
- истечение срока содержания лиц в ИВС при наличии санкционированного прокурором постановления или определения суда о заключении подозреваемого (обвиняемого) под стражу, а также приговора о назначении уголовного наказания в виде лишения свободы;
- распоряжение начальника территориального органа МВД России (начальника ИВС) о направлении подозреваемого или обвиняемого в лечебное учреждение, в санпропускник (баню) общего пользования и на обменный пункт на плановом маршруте конвоирования.

Конвоированию не подлежат:

- лица с ненадлежащими оформленными документами или без таковых;
- больные, которые не подлежат по заключению врача (фельдшера) конвоированию;
- беременные женщины без справки врача о возможности их конвоирования;
- не обеспеченные по установленной норме продовольствием на время следования или одетые не по сезону;
- ранее пребывавшие в контакте с инфекционными больными, не прошедшие необходимого медицинского освидетельствования и лабораторного обследования, до получения результатов такого освидетельствования.

Начальник места содержания под стражей (ИВС, следственного изолятора), начальник ТОВД до отправки подозреваемых и обвиняемых организуют подготовку на каждого из них необходимых документов. Прием подозреваемых и обвиняемых для конвоирования начинается с опроса на наличие претензий и проверки личности каждого. Процедура личного обыска и досмотра вещей начинается с предложения подозреваемому или обвиняемому выдать предметы, которые запрещены к хранению. Личный обыск (досмотр) производится по одному. В случае сомнения в личности подозреваемого и обвиняемого начальник (старший) конвоя обращается за соответствующими разъяснениями к оперативному дежурному ОВД либо к дежурному ИВС, следственного изолятора, начальнику планового караула и в дальнейшем действует согласно полученным разъяснениям. Лица, которые сообщили о наличии болезни, осматриваются

врачом (фельдшером). Результаты медицинского осмотра заносятся в справки по личным делам подозреваемых и обвиняемых.

По прибытии в ИВС (следственный изолятор) начальник (старший) конвоя записывает доставленных подозреваемых и обвиняемых в путевой журнал, сообщает об их количестве и категориях дежурному органа-получателя, передает ему личные дела и другие документы на подозреваемых и обвиняемых, принадлежащие им деньги и предметы. Передача подозреваемых и обвиняемых оформляется распиской дежурного органа-получателя в путевом журнале и заверяется печатью. Для выполнения задач, возложенных на ИВС, подразделениями охраны и конвоирования используются вооружение, инженерно-технические, транспортные и специальные средства, средства индивидуальной защиты, связи и автоматизации управления.

Организация деятельности специализированных учреждений полиции, подразделений охраны и конвоирования осуществляется на всех уровнях управления системы МВД России. На стратегическом уровне МВД России обеспечивает деятельность ТОВД по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых, организует эффективную работу спецучреждений полиции. Для ее выполнения в структуре ГУОООП МВД России создано Управление организации деятельности ИВС, специальных приемников и подразделений ОКС, в структуре которого созданы 3 отдела: отдел организационно-методического обеспечения ИВС, специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, и ЦВСИГ; отдел организации деятельности подразделений ОКС и отдел координации взаимодействия с правозащитными организациями.

За организационно-методическое обеспечение деятельности ЦВСНП отвечает другое управление ГУОООП МВД России – Управление организации охраны правопорядка в жилом секторе и деятельности по исполнению административного законодательства. В состав данного управления входит отдел организационно-методического обеспечения деятельности ПДН и ЦВСНП, и непосредственно за данное специализированное учреждение отвечает отделение организации деятельности ЦВСНП. Названные управления главка и его структурные подразделения (отделы, отделения) непосредственно отвечают за координацию деятельности территориальных органов МВД России по исполнению законодательства РФ о содержании, охране и конвоировании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в ИВС, за работу спецприемников, ЦВСНП и ЦВСИГ. Их силами в масштабах стра-

ны проводится повседневная организационно-методическая работа, позволяющая повышать эффективность деятельности специализированных учреждений и конвойной службы полиции. ГУОООП МВД России организует работу с территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых по следующим основным направлениям:

- разрабатывает проекты ведомственных нормативных актов, определяющих структуру специализированных учреждений, ОКП, организацию и тактику их деятельности;

- в процессе комплексного инспектирования ТОВД на региональном и районном уровнях выявляет недостатки в организации деятельности данных подразделений и принимает меры к их устранению;

- на основе постоянного слежения за оперативной обстановкой по данным дежурной части МВД России выявляет неблагоприятные регионы и направляет туда сотрудников для оказания практической помощи в организации деятельности спецучреждений полиции и подразделений ОКП;

- проводит служебные проверки по наиболее значимым чрезвычайным происшествиям в ИВС и при конвоировании, готовит вопросы на рассмотрение коллегии МВД России;

- заслушивает ответственных за данное направление деятельности руководителей ТОВД о состоянии работы и дает рекомендации по ее совершенствованию;

- организует разработку технических средств для ИВС и оснащения специального конвойного транспорта (приборы охранной и тревожной сигнализации, средства связи, наручники, замки и т. д.); разработку новых, более совершенных моделей специального автотранспорта (повышенной проходимости, для работы в условиях Севера, оснащенного системами позиционирования и др.); разработку типовых проектов ИВС, рассматривает вопросы капитального ремонта, реконструкции и строительства ИВС;

- совместно с ДГСК МВД России организует качественное комплектование подразделений по охране и конвоированию, а также обучение личного состава этих подразделений. Для выработки единой организационно-тактической линии и обмена опытом работы систематически проводятся всероссийские и зональные совещания руководящих работников ОКП ТОВД, на которых в числе первоочередных рассматриваются проблемы и пути совершенствования охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых.

Перечисленные мероприятия с соответствующей поправкой на уровень управления могут и должны использоваться в организации работы ТОВД. На уровне оперативного управления за организационно-методическое обеспечение деятельности ИВС, ОКП и спецприемников отвечают отделы (отделения, группы) организации охраны, конвоирования и содержания подозреваемых, обвиняемых и лиц, подвергнутых административному аресту, в составе управления (отдела, отделения) организации ООП ТОВД на окружном уровне, управления (отдела, отделения) организации охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ и ОМС.

На этом уровне управления организуется выполнение приказов и указаний МВД России, а также:

- создаются, реорганизуются и ликвидируются ИВС, спецприемники и подразделения полиции по охране и конвоированию; утверждается распорядок дня в ИВС;

- осуществляется отбор личного состава для качественного комплектования штатов этих подразделений;

- разрабатываются методические материалы для обучения и инструктажа личного состава, для повышения качества несения службы;

- создаются межрайонные ИВС, разрабатываются оптимальные маршруты и графики конвоирования, организуется кольцевое конвоирование;

- осуществляется постоянный мониторинг оперативной обстановки по данному направлению деятельности, принимаются меры к своевременному маневрированию силами и средствами;

- проводятся служебные проверки по фактам чрезвычайных происшествий (в соответствии с указанием МВД России каждый факт побега из ИВС или от конвоя рассматривается на заседании коллегии либо оперативном совещании ТОВД);

- планируется и осуществляется строительство, реконструкция и ремонт зданий ИВС, ремонт конвойного транспорта, их техническое укрепление;

- организуется комиссионное обследование ИВС, специального автотранспорта и залов судебных заседаний, принимаются меры по устранению выявленных недостатков, внедряются системы охранной и тревожной сигнализации;

- выявляются и пресекаются факты нарушения требований МВД России при формировании нарядов, а также использования сотрудников службы не по прямому назначению;

– организуется медицинское обслуживание содержащихся в ИВС лиц;

– осуществляется гласный и негласный контроль силами аппаратов ТОВД за организующей деятельностью ТОВД районного уровня и непосредственно за нарядами ИВС и конвоями (выборочно), решаются другие вопросы.

Необходимо отметить, что основным звеном системы МВД России, от которого зависит эффективность функционирования специализированных учреждений полиции, ОКП и помещений для административно задержанных, являются РТОВД. Это связано с тем, что абсолютное большинство перечисленных спецучреждений находится в прямом подчинении руководителей городских, районных, межрайонных и линейных ТОВД, которые отвечают за организацию их работы. При этом наиболее часто и наиболее серьезные чрезвычайные происшествия происходят в ИВС и с непосредственным участием ОКП, поскольку деятельность этих структур связана с содержанием, охраной и конвоированием лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких.

Ответственный за организацию служебной деятельности спецучреждений полиции и ОКП заместитель начальника полиции несет персональную ответственность:

- за обеспечение охраны подозреваемых и обвиняемых в ИВС;
- за соблюдение установленных условий и режима содержания лиц в каждом вне зависимости от вида специальном учреждении;
- за своевременное и надежное конвоирование; за соблюдение законности и служебной дисциплины сотрудниками, несущими службу в специальных учреждениях полиции.

Заместитель начальника полиции организует ежедневный контроль за деятельностью спецучреждений и за конвойными нарядами, своевременно выявляя и пресекая отклонения от установленных правил исполнения служебных обязанностей сотрудниками полиции, устраняя причины и условия, способствующие таким нарушениям. Ежедневно принимает или утверждает решения на расстановку нарядов в специальных учреждениях полиции. При этом он учитывает складывающуюся обстановку, категории содержащихся в специальных учреждениях лиц, прогнозируя возможные противозаконные действия с их стороны, время суток, допуская ранее ошибки сотрудников и результаты служебных проверок по фактам имевших место нарушений.

Большое значение для предупреждения и пресечения противоправного поведения содержащихся в ИВС лиц имеет ОРД, которую

организуют начальник ТОВД и его заместитель по оперативной работе. Наставлением по служебной деятельности ИВС, подразделений охраны и конвоирования для своевременного и качественного выполнения обязанностей по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых в ТОВД разрешено создавать резерв из числа наиболее подготовленных сотрудников, утверждаемый приказом. Члены таких резервных групп при недостаточном количестве штатных сотрудников ОКП могут назначаться в наряды по охране ИВС и в конвой.

Практика свидетельствует, что представители резервных групп, как правило, менее качественно несут дополнительную для них службу, и потому они чаще штатных сотрудников допускают ошибки, влекущие побег подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. В связи с этим заместитель начальника полиции обязан организовать качественное обучение сотрудников резервных групп основам охранно-конвойной деятельности, обеспечить объективное принятие у них зачетов, и только будучи уверенным в их компетентности, принимать решение о допуске резервистов к самостоятельному несению службы по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых, а также арестованных в административном порядке и административно задержанных. Заместитель начальника полиции создает систему гласного и негласного контроля за деятельностью нарядов спецучреждений полиции, утверждает графики контроля в дневное и ночное время, предусматривая контрольные мероприятия в ИВС и других спецучреждениях полиции, а также организует гласные и негласные контрольные мероприятия в пути движения конвойных автомобилей и на объектах пребывания конвоируемых (суды, следственные органы, прокуратура и т. д.). Контролируя несение службы дежурным нарядом ИВС, ответственные от руководства ТОВД ежедневно должны проверять и оценивать качество ведения служебной документации.

В ИВС положено вести следующие документы: книгу нарядов ИВС, в которой содержатся бланки постовых ведомостей, ежедневно заполняемых руководителем ИВС и утверждаемых руководителями соответствующих ТОВД; книгу учета лиц, содержащихся в ИВС; технический паспорт ИВС и журнал регистрации выводов подозреваемых и обвиняемых из камер ИВС. Целесообразно также ведение журнала контрольных мероприятий в ИВС, хотя этот документ нормативно не предусмотрен. При проверке ИВС руководители ТОВД должны обращать внимание на качество заполнения документов, на основании которых дежурная служба этого спецуч-

реждения принимает и содержит лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

К числу таких документов относятся: протокол задержания в качестве подозреваемого, составленный следователем или дознавателем (судебного решения при этом не требуется); судебное решение об избрании в отношении конкретного лица в качестве меры пресечения заключения под стражу; постановление прокурора о заключении под стражу лица, подлежащего выдаче другому государству, если от этого государства поступил запрос, к которому прилагается решение судебного органа иностранного государства о заключении лица под стражу. В данном случае в соответствии с ч. 2 ст. 466 УПК РФ не требуется решения суда РФ, а в соответствии с п. 6 Правил внутреннего распорядка ИВС достаточно постановления прокурора. На каждого задержанного по подозрению в совершении преступления, а также взятого под стражу в качестве меры пресечения заводится (оформляется) личное дело, куда помещаются оформляемые в отношении этих лиц документы. Личное дело следует вместе с подозреваемым (обвиняемым) при его конвоировании. Поступившие по указанным документам лица размещаются по камерам в строго установленном порядке, нарушения которого могут повлечь нежелательные последствия или даже чрезвычайные происшествия, в процессе расследования которых выясняется роль как исполнителей, так и руководителей в допущенном нарушении. Следовательно, в процессе контрольных мероприятий в ИВС руководители РТОВД и действующие по их поручениям должностные лица должны выяснять также вопросы правомерности покамерного распределения подозреваемых и обвиняемых.

Руководители ТОВД постоянно принимают меры по выявлению и внедрению в деятельность спецучреждений полиции положительных форм и методов, осуществляют деятельность по качественному подбору сотрудников, по их обучению и воспитанию, организуют инструктажи нарядов, решают вопросы ремонта ИВС, других спецучреждений и служебного транспорта, принимают меры по техническому оснащению помещений и специального конвойного транспорта. Они также организуют разработку и утверждают план охраны и обороны ИВС, таблиць постам, инструкции наружным и внутренним постам, оптимальные маршруты конвоирования, организуют систематическое обследование залов судебных заседаний, взаимодействуя с судебными приставами, и принимают меры к устранению выявленных недостатков.

Важной задачей руководителей ТОВД является организация взаимодействия ОКС с подразделениями УР, с судами, органами

прокуратуры. Они также организуют учет результатов деятельности нарядов и систематическое подведение итогов. Следует указать на особо значимую функцию руководителей ТОВД, связанную с организацией использования служебных собак на охране и конвоировании, позволяющих значительно повысить качество несения службы.

13.3. Предупреждение чрезвычайных происшествий в специализированных учреждениях полиции при содержании, охране и конвоировании подозреваемых, обвиняемых и лиц, подвергнутых административному аресту

Эффективная деятельность спецучреждений полиции в первую очередь ИВС и ОКП, имеет большое значение, поскольку позволяет изолировать лиц, склонных к противоправному поведению и преступным деяниям. Актуализирует деятельность спецучреждений полиции и ОКП также то, что каждый побег из-под стражи, особенно подозреваемых и обвиняемых в совершении тяжких преступлений, вызывает широкий общественный резонанс, подрывает авторитет ОВД (полиции) в глазах общественности, отвлекает значительную часть личного состава на проведение разыскных мероприятий и ставит ответственных сотрудников и руководителей ТОВД в положение заложников возможных преступных действий со стороны сбежавших лиц.

Среди чрезвычайных происшествий (ЧП) в местах принудительного содержания лиц ТОВД, таких как спецприемники, ЦВСИГ и ЦВСНП, наиболее часто фигурируют самовольные уходы содержащихся в них лиц. Например, в ЦВСНП самовольные уходы несовершеннолетних, как правило, совершаются непосредственно из ЦВСНП (11 %), из учреждений здравоохранения (22 %) и в процессе их перемещения (67 %). Однако наибольшую общественную опасность представляют побег подозреваемых и обвиняемых как из ИВС, так и при их конвоировании, поскольку эти лица могут совершить новые преступления и организовать противодействие расследованию уголовных дел. Осложнение оперативной обстановки в ИВС и при конвоировании возникает в тех регионах, где руководители ТОВД считают, что побег и другие чрезвычайные происшествия в ИВС – явление неизбежное, а не результат безответственности. Практика свидетельствует, что основное количество побегов и других ЧП связано с халатностью нарядов полиции, которая становится возможной в результате слабого отбора кандидатов в данную службу, недостатков обучения и воспитания, слабого контроля.

Анализ практики показывает, что основными способами побегов из ИВС и от конвоев полиции являются: подкопы; разборка стен, потолков, печных труб; перепиливание решеток на окна камер; побег «на рывок»; использование халатного отношения нарядов полиции к несению службы; захват сотрудников ОКС или медперсонала в качестве заложников. При организации конвоирования

подозреваемых и обвиняемых следует иметь в виду, что наибольшие возможности для побега этих лиц возникают в ситуациях, когда они конвоируются для проведения оперативно-следственных мероприятий, в том числе на место совершения преступления, а также при осуществлении охраны данных лиц в лечебных учреждениях. В этих случаях целесообразно назначать усиленный конвой и использовать наручники рука к руке конвоира.

Основной причиной большинства побегов из ИВС и от конвоев полиции является человеческий фактор – это невнимательность, ротозейство, грубые нарушения установленного порядка несения службы со стороны нарядов полиции, формальный подход к обыску лиц, досмотру их вещей, осмотру камер, несвоевременное применение физической силы, спецсредств, газового и огнестрельного оружия. Основными нарушениями со стороны сотрудников ОКП, влекущими чрезвычайные происшествия и другие негативные последствия, в том числе мешающие расследованию уголовных дел, являются передача в камеры и вынос из камер записок и писем с информацией по уголовным делам; предоставление возможности общения между собой лицам, проходящим по одному уголовному делу; передача в камеры спиртных напитков и наркотических средств; сон сотрудников на посту; необоснованное применение физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия; предательство. Такие нарушения выявляются, как правило, в процессе негласного контроля. Другим важным условием, способствующим побегам, является недостаточное техническое оснащение ИВС и конвойного транспорта: отсутствие или неисправность охранной и тревожной сигнализации; отсутствие видеонаблюдения; низкая конструктивная прочность оконных решеток, стен, потолков, запорных устройств; несоответствие техническим требованиям противопобегового оборудования помещений в лечебных учреждениях, предназначенных для подозреваемых и обвиняемых, находящихся под стражей; недостаточное использование служебных собак на охране ИВС и при конвоировании.

Выявление и устранение указанных недостатков, создающих условия для чрезвычайных происшествий, являются основными задачами руководителей ТОВД районного уровня и аппаратов региональных ТОВД. На основе анализа недостатков, а также в целом оперативной обстановки в городе (на межрайонном уровне) руководителями ТОВД, начальниками ИВС и командирами конвойных подразделений принимаются решения о количестве и персональном составе нарядов по охране ИВС и конвоированию, их расстановке и вооружении, обеспечении служебными собаками (СРС), о формах

контроля и лицах, его осуществляющих, о характере мероприятий по устранению выявленных недостатков. Отдел (отделение, группа) организации охраны и конвоирования специальных учреждений полиции ТОВД в процессе повседневной контрольной деятельности, при проведении специальных проверок, в том числе по фактам чрезвычайных происшествий, оценивает эффективность используемых в регионе управленческих решений (приказов, указаний, планов, графиков и т. д.) и принимает необходимые меры по их корректировке или разработке новых.

К подбору исполнителей для охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых необходимо подходить особо тщательно, так как они находятся в постоянном контакте с правонарушителями, в том числе с опасными преступниками, часть которых не оставила намерений продолжать преступную деятельность и может предпринимать попытки склонить полицейского к противоправным действиям. В связи с этим представляется бесспорным тот факт, что полицейский, несущий службу по охране ИВС, должен обладать психологической устойчивостью, хорошим зрением и слухом; как и представитель любой другой службы полиции, быть неподкупным и преданным интересам ОВД, иметь опыт полицейской службы, владеть табельным оружием. Для конвоиров, кроме того, необходимы физическая сила, скоростная реакция, владение приемами самбо, способность преодолевать препятствия. Нехватка таких качеств у значительной части конвоиров позволяет совершать победы «на рывок».

Руководство и инспекторский состав отдела (отделения, группы) охраны и конвоирования осуществляют подбор личного состава для ИВС и строевых подразделений конвойной службы, находящихся в их непосредственном подчинении; они же разрабатывают и направляют в районные ТОВД соответствующие рекомендации, содержащие требования к кандидатам для работы в ИВС и конвойных подразделениях; выявляют и принимают меры к переводу на другие участки работы лиц, не способных обеспечить надежную изоляцию и охрану подозреваемых и обвиняемых. Организуя охрану и конвоирование, ответственная за это служба ТОВД тесно взаимодействует с другими службами в первую очередь с оперативными подразделениями.

С одной стороны, работники этих служб в процессе ОРМ выявляют противоправные замыслы содержащихся в ИВС лиц и конвоируемых, о чем своевременно информируют соответствующие подразделения полиции, а при необходимости непосредственно принимают меры по недопущению ЧП. И с другой стороны, ОКП создают

необходимые условия для решения задач оперативно-розыскного характера. Взаимодействие с аппаратами ГИБДД, УВДТ, соседними ТОВД по субъектам РФ и ТОВД на районном уровне позволяет обеспечить надлежащий общественный порядок на маршрутах конвоирования и получить необходимую помощь при возникновении осложнений в процессе конвоирования, при задержании лиц, совершающих побег из ИВС или от конвоев полиции. Внешнее взаимодействие осуществляется с медицинскими учреждениями (при оказании медицинской помощи лицам, содержащимся в ИВС или конвоируемым, при стационарном лечении этих лиц в специально выделенных палатах медицинских учреждений города, района); с органами прокуратуры и судами по вопросам своевременного получения заявок на конвоирование, разработки и согласования графиков конвоирования и обеспечения необходимых условий конвоируемым и конвоирам в помещениях этих органов; с транспортными ведомствами по вопросам перевозки спецконтингента. Особое значение в организации охраны, содержания и конвоирования спецконтингента имеет контроль за всеми нарядами ИВС и конвоями полиции. Около 70 % групповых побегов в стране совершается в условиях отсутствия должного контроля, поэтому ТОВД по субъектам РФ организуют повседневно гласный и негласный контроль: непосредственно за нарядами ИВС и конвоями тех подразделений, которые входят в их структуру; за организацией в ТОВД контрольной функции с выборочной непосредственной проверкой отдельных нарядов. Целесообразно проведение негласного контроля за специальным конвойным транспортом в пути следования и на конечных пунктах маршрутов, за конвойными нарядами в судах, в помещениях прокуратуры и т. д. Сложно организовывать негласный контроль за внутренними нарядами ИВС, стоящими отдельно от ТОВД при отсутствии там телевизионных установок. Гласных же проверок, как показывает практика, недостаточно, поскольку проверяющий в ночное время практически не может зафиксировать сон постового как наиболее распространенное нарушение, влекущее чрезвычайные происшествия. В таких ИВС оправдано оборудование укрепленным в противопобеговом отношении обзорным окном размером 15x15 см, через которое со двора ИВС можно наблюдать действия постового, несущего службу в коридоре у блока камер. Данное обстоятельство следует иметь в виду при строительстве и реконструкции ИВС. Однако наличие такого окна допустимо только со стороны охраняемого двора. В противном случае могут быть созданы условия для вооруженного нападения на внутренний наряд ИВС.

Техническое укрепление ИВС и специального конвойного транспорта, тактика охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых детально регламентированы ведомственными нормативными актами. Однако правонарушители находят ухищрения, с помощью которых отвлекают внимание нарядов, усыпляют их бдительность и совершают побег или другие противоправные действия. В связи с этим в разных регионах страны найдены оригинальные решения, обогащающие опыт работы ОВД и повышающие надежность их функционирования. Аппараты ТОВД и в первую очередь ОКП должны выявлять, оценивать применительно к обслуживаемому региону и внедрять крупицы такого опыта. Помимо прямых указаний и рекомендаций, содержащихся в ведомственных нормативных актах и решениях коллегии МВД России, информация о положительном опыте может быть получена на совещаниях, и главный ее источник – специальная литература.

Руководители любого уровня могут эффективно влиять на конкретных исполнителей только в том случае, если они объективно осведомлены о состоянии исполнительской дисциплины, о конкретных результатах их служебной деятельности. По рассматриваемой проблематике такая информация содержится в материалах служебных проверок и справках о результатах гласного и негласного контроля. И чем чаще (в разумных пределах) и качественнее проводятся проверки, тем значительнее обретается информация, которая может быть использована для обучения и воспитания личного состава, для подведения итогов работы с соответствующими выводами, указаниями и рекомендациями. Создание условий, исключающих возможность скрыться от следствия и суда, обеспечивается системой организационных мер, предусматривающих:

- контроль за соблюдением установленных правил по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых; постоянное совершенствование форм и методов управления ОВД;
- обследование и проверку технической укрепленности и надежности противопобегового оборудования ИВС, помещений судов и транспортных средств, а также принятие своевременных мер к устранению выявленных недостатков;
- применение в установленном порядке при охране подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в ИВС, в помещениях судов современных технических средств охраны и надзора;
- повышение степени боевой готовности и уровня профессиональной подготовки сотрудников, постоянную отработку практических навыков несения службы по содержанию, охране и конвоиро-

ванию подозреваемых и обвиняемых непосредственно на рабочих местах, в условиях, приближенных к реальным;

- в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений в местах содержания под стражей проведение ОРМ в порядке, предусмотренном законодательством РФ;

- доведение информации сотрудникам, осуществляющим содержание, охрану и конвоирование, об особенностях личности подозреваемых и обвиняемых, их склонностях и намерениях;

- разработку соответствующих планов и расчетов действий личного состава ОВД при возникновении чрезвычайных обстоятельств, осложнении обстановки и в режиме особых условий;

- изучение причин и условий, способствующих чрезвычайным происшествиям в ИВС и при конвоировании, выработку и реализацию мер к их устранению;

- взаимодействие ИВС, подразделений охраны и конвоирования с правоохранительными органами, судами и органами здравоохранения.

Контроль за состоянием охраны подозреваемых и обвиняемых устанавливается в целях своевременного выявления и устранения недостатков в организации охраны, осуществляется путем проверок несения службы нарядами ИВС и конвойных подразделений, а также сбора и анализа соответствующей информации. Система и методы контроля должны постоянно совершенствоваться, носить упреждающий характер, сочетаться с оказанием практической помощи территориальным подразделениям. Подразделения охраны и конвоирования в целях успешного выполнения возложенных на них обязанностей и предупреждения чрезвычайных происшествий комплектуются наиболее подготовленными сотрудниками.

Обучение личного состава должно включать изучение методов охраны подозреваемых и обвиняемых, способов побегов, а также причин и условий, способствующих им; обучение распознавать (выявлять) приготовления к побегу или нападению, действовать в сложной обстановке и при чрезвычайных происшествиях; отработку порядка применения оружия, приемов самозащиты, связывания, применения специальных средств. В целях предупреждения побегов и других чрезвычайных происшествий начальники ТОВД (оперативные дежурные ТОВД), начальники ИВС (дежурные ИВС), командиры ОКП (дежурные ОКП), начальники (старшие) конвоев должны знать основные сведения, характеризующие личность подозреваемых и обвиняемых, постоянно изучать особенности их поведения, поддерживать взаимодействие с лицами, производящими предварительное следствие или дознание, сотрудниками

оперативных подразделений и уголовно-исполнительной системы. При этом особое внимание следует уделять лицам, ранее судимым, совершавшим побег из-под охраны либо нападение на охрану (а равно попытки к этому).

Данные о склонности к побегу фиксируются в книге учета лиц, содержащихся в ИВС. На копии протокола задержания, обложке личного дела ставится отметка «СП» (склонен к побегу). Указанные и иные сведения о подозреваемых и обвиняемых, имеющие значение для предупреждения побегов и других чрезвычайных происшествий, сообщаются на инструктажах нарядов (конвоев). Работа по выявлению подозреваемых и обвиняемых, замысливающих или подготавливающих побег, нападения, иные противоправные действия в местах содержания под стражей, организуется начальником ТОВД. При установлении таких фактов принимаются меры предупредительного характера (перевод в другие камеры, личный обыск, досмотр вещей, осмотр помещений, устранение неисправностей в оборудовании ИВС). Вывод подозреваемых и обвиняемых из камер при наличии таких данных осуществляется усиленным нарядом. О подготовке к побегу информируется лицо или орган, в производстве которого находится уголовное дело. По согласованию с ними подозреваемый или обвиняемый может быть переведен в следственный изолятор. При поступлении в ИВС с подозреваемыми и обвиняемыми проводятся разъяснительные беседы об ответственности за побег (ст. 313 УК РФ). Расписки об ознакомлении вкладываются в личные дела. Аналогичные мероприятия проводят начальники (старшие) конвоев при охране подозреваемых и обвиняемых в местах временного содержания под стражей и при конвоировании. Каждое подтвердившееся сообщение о подготовке к побегу, нападению, захвату заложников фиксируется в книге учета лиц, содержащихся в ИВС, а также в личных делах подозреваемых и обвиняемых. Под усиленный надзор берутся лица, сообщающие о себе вымышленные сведения или намеревающиеся выдать себя за других содержащихся в ИВС подозреваемых и обвиняемых, симулирующие заболевания, участники организованных преступных групп, организаций и сообществ.

Сведения о намерениях этих лиц незамедлительно сообщаются нарядам, прибывшим принимать их для конвоирования. Планы действий при чрезвычайных обстоятельствах, разрабатываемые в МВД по республикам, в ГУ(У) МВД России по иным субъектам РФ, УВДТ, должны предусматривать усиленный вариант несения службы по охране подозреваемых и обвиняемых, порядок эвакуации их из опасной зоны. Усиленный вариант охраны подозреваемых

и обвиняемых включает в себя: приведение в готовность резервов, увеличение численности нарядов (в первую очередь на наружных постах), интенсивное использование служебных собак; развертывание дополнительных средств связи; уточнение планов действий при чрезвычайных обстоятельствах с одновременным назначением нарядов, предусмотренных планом; увеличение количества проверок несения службы нарядами, а также личных обысков подозреваемых и обвиняемых, досмотров их вещей, осмотров камер и других помещений ИВС; сокращение до минимума случаев вывода подозреваемых и обвиняемых из камер; усиление пропускного режима в ИВС.

В целях повышения надежности охраны подозреваемых и обвиняемых устанавливаются необходимые контакты с судом, прокуратурой, территориальными органами ФССП России, органами уголовно-исполнительной системы и здравоохранения по вопросам информирования о преступных замыслах подозреваемых и обвиняемых; ограничения случаев конвоирования для производства следственных действий, когда они осуществимы в ИВС или СИЗО; подачи заявок на конвоирование исходя из сроков фактического рассмотрения дел; оказания содействия в изоляции освидетельствуемых.

13.4. Обеспечение прав человека в местах принудительного содержания органов внутренних дел

Значение предварительного заключения под стражу определяется тем, что оно является наиболее эффективной мерой пресечения с точки зрения возможности достижения ее цели. По общему правилу арест возможен по делам, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года. Только в исключительных случаях лицо подвергается заключению под стражу, если ему грозит менее суровое наказание – до года лишения свободы включительно, исправительные работы, штраф и др. По делам о тяжких преступлениях, указанных в ч. 2 ст. 96 УПК РФ (в их число входят и государственные преступления), заключение под стражу может быть применено по мотивам одной лишь опасности преступления. Заключение под стражу – это наиболее строгая мера пресечения. Применение ее имеет под собой дополнительные гарантии соблюдения прав граждан.

Лицо, взятое под стражу, физически изолируется от общества и содержится под охраной. При этом никто не может быть подвергнут аресту иначе как на основании судебного решения или с санкции прокурора. Лицо, подвергнутое аресту, имеет право на обжалование и судебную проверку законности и обоснованности содержания его под стражей. Содержание под стражей должно осуществляться в соответствии с принципами законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства согласно Конституции, принципам и нормам международного права, а также международным договорам РФ и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей.

Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания, особенно в ИВС, является важнейшей составляющей деятельности ТОВД. При ежедневном обходе камер представители администрации ИВС принимают от подозреваемых и обвиняемых предложения, заявления и жалобы как в письменном, так и в устном виде. Они записываются в соответствующий журнал регистрации, который ведется в канцелярии территориальных органов МВД России или ИВС, и докладываются лицу, ответственному за их разрешение. Если предложения, заявления и жалобы содержат вопросы, которые адресат решать неправомошен или некомпетентен, подозреваемым и обвиняемым даются соответствующие разъяснения. Если автор

настаивает на их отправке адресату, они направляются по назначению. Предложения, заявления и жалобы, адресованные в прокуратуру, в суд или иные органы государственной власти, которые имеют право контроля за ИВС, Уполномоченному по правам человека в РФ, уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, в Европейский суд по правам человека, цензуре не подлежат и направляются адресату в запечатанном пакете не позднее одного рабочего дня, следующего за днем подачи. Жалобы на действия и решения суда, лица, производящего дознание, следователя или прокурора направляются в порядке, предусмотренном УПК РФ, не позднее трех дней с момента их подачи. Предложения, заявления и жалобы, адресованные в другие органы государственной власти, общественные объединения, а также защитнику должны быть рассмотрены администрацией ИВС и направлены по принадлежности не позднее трех дней с момента их подачи. При желании подозреваемого, обвиняемого выполнять в помещении или на территории ИВС работы на возмездной или безвозмездной основе, если для этого имеется соответствующая потребность и условия, администрация ИВС может предоставить ему эту возможность. При этом обеспечивается выполнение установленных требований изоляции и правил раздельного размещения подозреваемых и обвиняемых, а также норм гражданского и трудового законодательства, правил техники безопасности, норм санитарии и гигиены. Подозреваемые и обвиняемые пользуются ежедневной прогулкой продолжительностью не менее одного часа, несовершеннолетние – не менее двух часов, а водворенные в карцер – один час. Продолжительность прогулки устанавливается администрацией ИВС с учетом распорядка дня, погоды, наполнения учреждения и других обстоятельств. Продолжительность прогулок беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей в возрасте до трех лет, не ограничивается. Подозреваемые или обвиняемые перед отправкой их для участия в следственных действиях за пределами ИВС или в судебных заседаниях должны получить горячее питание по установленным нормам. При невозможности обеспечения горячим питанием указанные лица получают сухой паек. Они должны быть одеты по сезону, иметь опрятный внешний вид.

Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания находится под постоянным контролем МВД России, которое считает приоритетной задачей взаимодействия с членами общественных наблюдательных комиссий. Для повышения уровня обеспечения прав человека в местах принудительного содержания МВД России принимает меры, направленные на устранение недостатков

в данной сфере, обеспечивает ведомственный контроль, в том числе с привлечением сотрудников подразделений собственной безопасности, контролирует наличие и обновление в доступных местах для содержащихся лиц, их родственников и законных представителей информационных стендов с адресами и контактными телефонами органов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ, надзирающей прокуратуры, территориальных судов, адвокатских палат, а также региональных уполномоченных по правам человека и общественных наблюдательных комиссий.

В настоящее время поступающие в МВД России из Европейского суда по правам человека информационные материалы или постановления, вступившие в законную силу, по поручениям руководства Министерства направляются в ТОВД по субъектам РФ для доведения содержащейся в них информации до личного состава и принятия мер по недопущению выявленных нарушений в дальнейшей деятельности. На коллегиях и оперативных совещаниях ТОВД по субъектам РФ рассматриваются вопросы обеспечения прав человека в местах принудительного содержания, меры по приведению данных мест в соответствие с требованиями законодательства. МВД России развивает положительный опыт совместного участия своих сотрудников с представителями Общественной палаты РФ в учебных семинарах для членов общественных наблюдательных комиссий по правилам посещения ими мест принудительного содержания, в ходе которых осуществляются совместные выезды в места принудительного содержания с целью ознакомления с условиями содержания в данных учреждениях. В качестве положительного также можно отметить опыт по приглашению членов общественных наблюдательных комиссий для участия в занятиях по служебной подготовке с личным составом по вопросам обеспечения прав человека и деятельности комиссий в местах принудительного содержания.

Участие сотрудников ОВД в подобных мероприятиях оказывает положительное влияние на последующее взаимодействие с общественными организациями на местах. Кроме того, при наличии возможности важно целенаправленно привлекать общественные наблюдательные комиссии не только на фиксирование имеющихся недостатков материально-бытовых условий в местах принудительного содержания, но и оказание помощи в решении этих, а также иных задач на региональном уровне. Согласно ст. 22, 23 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ¹ общественные объедине-

¹ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содер-

ния могут содействовать в решении вопросов трудового, жилищно-бытового устройства, медицинского обслуживания и социального обеспечения лиц, находящихся в местах принудительного содержания, оказывать материальную поддержку местам принудительного содержания. Сотрудники таких мест вправе принимать передаваемое учреждению имущество путем составления акта приема-передачи и включения передаваемого имущества в опись имущества, находящегося в месте принудительного содержания для использования лицами, содержащимися там, и сотрудниками полиции.

При этом руководителям ТОВД следует обсуждать имеющиеся недоработки и недостатки совместно с членами общественных наблюдательных комиссий после посещения ими мест принудительного содержания, проводить мониторинг данных мест, направленный на улучшение условий содержания, во взаимодействии с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, органами прокуратуры и общественными наблюдательными комиссиями. Большее число вопросов в настоящее время связано с материально-бытовым состоянием ИВС.

Несмотря на увеличение количества обращений, это является в определенном смысле положительным фактором, поскольку рассмотрение жалоб не только позволяет решать их в отдельно взятом субъекте РФ, но и обозначает перспективные направления для профилактики в целом по стране. При этом следует учесть, что данные проблемы отчасти связаны с недостаточным бюджетным финансированием ИВС. Устранение указанных нарушений является первоочередной задачей, которая требует совместного участия ОВД и общественных наблюдательных комиссий. Актуальным является вопрос строительства и реконструкции ИВС. В этом направлении МВД России взаимодействует с Военнопромышленной комиссией при Правительстве РФ.

Решение всех перечисленных проблем требует участия не только ОВД, других уполномоченных органов государственной власти, но и общественных наблюдательных комиссий. Большое значение при этом имеют не отдельные действия каждого конкретного органа или организации, а грамотное взаимодействие между ними. Особая роль в данном случае принадлежит их руководителям, которые должны стремиться решать возникающие проблемы путем переговоров и поиска взаимно приемлемых решений при соблюдении законодательства РФ.

Глава 14. Организация деятельности Госавтоинспекции МВД России в области обеспечения безопасности дорожного движения

14.1. Формирование и реализация государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения

Вопросы обеспечения безопасности (как внутренней, так и внешней) постоянно находятся в числе основных задач любого общества и государства. Признавая человека, его права и свободы высшей ценностью, государство через органы законодательной, исполнительной и судебной властей обеспечивает и осуществляет функцию защиты (охраны) личности, общества, государства, окружающей среды от воздействия многочисленных внешних и внутренних угроз.

БДД является одной из важных социально-экономических и демографических задач РФ. Задача властей – обеспечить эффективность и безопасность дорог для качественной жизни россиян¹.

Реализуя конституционные положения законодательства, выраженные в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью, РФ через органы государственной власти и институты гражданского общества обеспечивает охранительную функцию – охрану личности (ее прав, свобод и законных интересов), общества (духовных и материальных ценностей) и самого государства (суверенитет, конституционный строй) от совокупности внутренних и внешних угроз².

Понятие «безопасность» определяется как основная понятийная категория в структуре общенаучной теории безопасности, служащей методологической основой изучения проблем обеспечения различных ее видов³.

Выступая значимым понятием для личности, общества и государства, БДД не могла остаться вне объекта научного познания общественных отношений, явлений и процессов, связанных с обеспечением внутренней и внешней безопасности РФ.

¹ О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России: общественный доклад. М., 2014. С. 6. URL: http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_BDD_kucheren26022014.doc (дата обращения 14.11.2022).

² Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности: науч. издание. М., 2010. С. 9.

³ Воронов А. М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

В Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹ БДД определяется как состояние рассматриваемого процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий (ДТП) и их последствий.

Сравнительный анализ законодательного и нормативно-правового закрепления понятия безопасности применительно к отдельным сферам общественных отношений также позволяет сделать вывод об использовании преимущественно единого, юридически аналогичного подхода к содержательно-смысловому определению термина «безопасность». Например, национальная безопасность – состояние защищенности...², пожарная безопасность – состояние защищенности...³, транспортная безопасность – состояние защищенности...⁴, радиационная безопасность – состояние защищенности...⁵, БДД – степень защищенности...⁶.

Следовательно, на основании вышеизложенного можно утверждать, что как среди ученых, так и в нормах права преобладает представление о понятии «безопасность» как о субъективном, оценочном, выраженном состоянием (степенью) защищенности, не позволяющем в полной мере исключить риски возникновения опасности для охраняемых общественных отношений и обеспечить абсолютную защищенность и полную безопасность.

Таким образом, абсолютно исключить ДТП и число погибших в них от рисков, угроз аварий и их негативных последствий невозможно, а стремление к нулевому уровню смертности к 2030 г.⁷ следует рассматривать в качестве стратегического вектора деятельно-

¹ О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 февраля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

³ О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁴ О транспортной безопасности: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

⁵ О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 141.

⁶ О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁷ Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 5. Ст. 774.

сти субъектов обеспечения БДД по предупреждению и устранению рисков и угроз рассматриваемой безопасности.

Аварийность в РФ, количество погибших и раненных, несмотря на комплекс проводимых мероприятий, направленных на недопущение дорожно-транспортных происшествий, остается на высоком уровне. Совершенно очевидно, что необходим поиск новых методов, средств, форм и научных подходов к обеспечению БДД.

Государственная политика в области обеспечения БДД реализуется через проведение комплекса мероприятий, оказывающих воздействие на общественные отношения в рассматриваемой сфере. Это воздействие основано на сложной, рациональной, контролируемой и взаимообусловленной предметной взаимосвязи явлений и процессов, протекающих в социальной среде. Организационно-управленческое воздействие на социальные отношения в сфере дорожного движения имеет прямые и обратные связи между субъектами воздействия в лице государства и объектами воздействия в лице социума и общественных отношений, складывающихся в нем.

Указанные прямые и обратные связи позволяют деятельности субъектов обеспечения БДД стать более гибкой, подвижной, восприимчивой к потребностям общества при условии обеспечения государственных интересов. Рассматриваемое организационно-управленческое воздействие является контролируемым со стороны государства, чтобы обеспечить достижение своих целей и задач, сводимых в общем смысле к обеспечению БДД, и выражается в итоге в реализации государственной политики в исследуемой области.

Организационно-управленческое воздействие на сферу обеспечения БДД – это воздействие государства, с одной стороны, а социума – с другой, на общественные процессы и явления, происходящие в области рассматриваемой безопасности, чтобы сделать систему рациональной и эффективной, приемлемой и сбалансированной, направленной на обеспечение законных интересов общества и личности. Как справедливо отмечают Л. М. Колодкин и Д. К. Нечевин, два человеческих изобретения можно считать самыми трудными – искусство управлять и искусство воспитывать¹, что в полной мере относится к сфере обеспечения БДД.

Так, гл. 2 ФЗ «О безопасности дорожного движения» посвящена государственной политике в области обеспечения БДД. В этой главе выделены основные направления ее обеспечения, разграни-

¹ Колодкин Л. М., Нечевин Д. К. Особенности управления персоналом в Японии: история современности // Публичное и частное право. 2017. № 2 (34). С. 56–73.

чены полномочия и предметы ведения между РФ и ее субъектами, а также органами местного самоуправления и владельцами частных автомобильных дорог, определено участие институтов гражданского общества в обеспечении рассматриваемой безопасности и установлен порядок осуществления государственного учета основных показателей обеспечения БДД.

Следует отметить, что понятия «государственная политика в области безопасности дорожного движения»¹ и «государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения»² встречаются во многих нормативных правовых актах, связанных с ее реализацией.

При этом возникает ощущение, что законодатель не разграничивает область БДД и область обеспечения данной безопасности и определяет их как тождественные понятия.

Несмотря на то, что государственная политика в рассматриваемой сфере находит свое отражение в значительном количестве нормативных правовых актов как законодательного, так и нормативно-правового характера, определение данного термина до настоящего времени не выработано.

В общем смысле государственная политика представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной власти по решению социальных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер³.

Наиболее точно сущность государственной политики раскрыл профессор А. Г. Атаманчук. По его мнению, государственная поли-

¹ Напр.: О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ»): Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2897; Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7614.

² Напр.: О федеральной целевой программе «Повышение БДД в 2013–2020 годах: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 окт. 2013 г. № 864 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41. Ст. 5183; О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 25 апр. 2006 г. № 237 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 18. Ст. 2004.

³ Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. Т. 1.

тика представляет собой совокупность целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом¹.

Государственная политика в области обеспечения БДД – это единая целенаправленная деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан по реализации стратегических направлений обеспечения рассматриваемой безопасности в целях сохранения жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения, защиты их прав и законных интересов, а также защиты интересов общества и государства в пределах допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом общественным отношениям.

С момента принятия ФЗ «О безопасности дорожного движения» впервые на законодательном уровне, во второй главе рассматриваемого правового акта определяется государственная политика в области обеспечения БДД и выделяются основные направления ее реализации.

Государственная политика осуществляется посредством реализации следующих основных направлений:

- установления полномочий и ответственности Правительства РФ, ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- координации деятельности ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий;

- регулирования деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;

- разработки и утверждения в установленном порядке законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения БДД: технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством РФ о стандартизации, технических норм и других нормативных документов;

- осуществления деятельности по организации дорожного движения;

- материального и финансового обеспечения мероприятий по БДД;

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997.

- организации подготовки водителей транспортных средств и обучения граждан правилам и требованиям безопасности движения;
- проведения комплекса мероприятий по медицинскому обеспечению БДД;
- осуществления обязательной сертификации или декларирования соответствия транспортных средств, а также составных частей конструкций, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей транспортных средств;
- лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте, в соответствии с законодательством РФ;
- проведения социально ориентированной политики в области страхования на транспорте;
- осуществления контроля (надзора) в области БДД.

Основу государственной политики в области обеспечения рассматриваемой безопасности составляют ключевые ориентиры, закрепленные в нормативных правовых актах стратегического планирования¹, а приоритетные направления находят свою конкретизацию в гл. 2 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Отдельные направления государственной политики в исследуемой области, реализуемые государственными органами, находят свое отражение в иных нормативных правовых актах (в сфере развития транспорта², в сфере охраны здоровья³ и др.).

С понятием государственной политики в области БДД тесно взаимосвязано понятие государственного управления в рассматриваемой области.

При этом следует отметить, что понятие «государственная политика» шире, чем «государственное управление», так как представляет собой часть внутренней и внешней политики РФ и олицетворяет в себе совокупность коррелируемых и объединенных комплексом правовых, организационных, социальных, политических, экономических, информационных, специальных и иных мер, реа-

¹ Напр.: Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»; распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии БДД в РФ на 2018–2024 годы» и др.

² О транспортной безопасности: федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

³ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

лизуемых государственными органами на основе концептуальных, стратегических и доктринальных документов.

С задачами обеспечения БДД тесно связаны принципы обеспечения рассматриваемой безопасности.

Принципы права – это руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе¹. Они отражают наиболее важные стороны социальной деятельности общества и представляют собой своеобразный идеал.

Определение принципов обеспечения БДД является немаловажным, так как принципы имеют огромное значения как для выстраивания целостной системы законодательства, регламентирующей общественные отношения в рассматриваемой области, так и для правоприменительного и правореализационного процессов, помогая уяснить содержание правовой нормы, ее сущность и назначение.

Основными принципами обеспечения БДД являются:

– приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;

– приоритет ответственности государства за обеспечение БДД над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;

– соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении БДД;

– программно-целевой подход к деятельности по обеспечению БДД.

Основные принципы обеспечения БДД коррелируются с конституционными, административно-правовыми принципами и принципами управления.

Безусловно, указанные принципы не являются исчерпывающими. В данном отношении справедлива позиция В. А. Юсупова, который, характеризуя принципы административного права, классифицирует их на общие принципы и принципы его институтов². Общие принципы административного права отражают сущность права, раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и других видов административной деятельности органов исполнительной власти, а также закономерности создания и разви-

¹Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. 496 с.

²Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985. 160 с.

тия механизма правового регулирования, в нашем случае правоотношений, связанных с БДД.

К примеру, для такого института административного права, как государственный контроль (надзор), применяемый в сфере рассматриваемой безопасности, характерны специфические принципы, в числе которых стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц и др.¹

Президентом РФ 14 марта 2016 г. в ходе заседания президиума Государственного совета Правительству страны дано поручение, направленное на выработку Стратегии БДД, которая была принята в январе 2018 г.²

Принятие Стратегии заложило фундаментальные ориентиры проведения единой государственной политики и позволило консолидировать совместные действия органов исполнительной власти, общественных организаций и граждан РФ в сфере обеспечения БДД.

Стратегия БДД в РФ на 2018–2024 годы (далее – Стратегия), являясь межотраслевым документом стратегического планирования на среднесрочный период, выступает основой для формирования и реализации государственной политики в области БДД на федеральном, региональном, муниципальном и межотраслевом уровнях.

Целями Стратегии являются повышение БДД, принятие мер по снижению смертности в автоавариях.

Основными направлениями реализации Стратегии являются:

- изменение поведения участников дорожного движения с целью безусловного соблюдения норм и правил дорожного движения;
- повышение защищенности от дорожно-транспортных происшествий и их последствий наиболее уязвимых участников дорожного движения, прежде всего детей и пешеходов;
- совершенствование улично-дорожной сети по условиям БДД, включая развитие работ по организации дорожного движения;

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

² Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 5. Ст. 774.

– совершенствование организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;

– совершенствование системы управления БДД;

– развитие системы оказания помощи и спасения пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий.

Концептуальная модель Стратегии базируется на балансе целей, задач и интересов государства и общества, а также на эффективном использовании финансово-экономических, материальных и людских ресурсов в целях реализации государственной политики в области обеспечения БДД.

Динамика развития общественных отношений в сфере дорожного движения и их прямая взаимосвязь с реализацией национальных целей, задач и стратегических приоритетов устойчивого, прорывного социально-экономического, демографического развития страны предопределила закрепление отдельных целевых ориентиров обеспечения БДД в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»¹, в соответствии с которым определяются в качестве основных целей и задач достижения к 2024 г.:

– уменьшение в два раза количества мест концентрации аварийно-опасных участков на автодорогах по сравнению с 2017 г., а также принятие мер по снижению смертности в автоавариях;

– активное внедрение и развитие автоматизированных и роботизированных средств организации дорожного движения и контроля порядка соблюдения участниками дорожного движения установленных правил;

– повышение уровня профессиональной подготовки водителей автотранспорта и усиление их ответственности за нарушение обязательных норм в сфере дорожной безопасности;

– совершенствование, развитие и строительство автомобильных дорог, отвечающих современным социальным потребностям в безопасном передвижении населения.

Характерной особенностью указанных целевых ориентиров является их базовое отражение при разработке Правительством страны национального проекта по созданию безопасных и качественных автомобильных дорог.

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817; 2018. № 30. Ст. 4717.

Минтранс России по поручению Правительства страны в 2018 г. был подготовлен паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», включавший четыре федеральных проекта, из которых Минтранс России осуществлял руководство двумя – «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства». По одному федеральному проекту принадлежало МВД России – «БДД» и Минобороны России – «Автомобильные дороги Минобороны России».

Социально-политические и экономические преобразования в нашей стране, а также поручения главы нашего государства способствовали в 2021 г. внесению изменений в указанный национальный проект, дополнив его еще двумя федеральными проектами, руководство которых осуществляет Минтранс России – «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях» и «Развитие федеральной магистральной сети»¹. Внесенные изменения потребовали скорректировать и название национального проекта – «Безопасные качественные дороги»².

Развитие в теории права представлений о безопасности способствовало закреплению в нормах административного права, регламентирующих осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, положений, отражающих детерминистский подход, выраженный в постепенном переходе от концепции абсолютной безопасности к концепции допустимого риска, определяющего вектор дальнейшего развития законодательства, основанного на риск-ориентированном подходе к обеспечению безопасности.

По итогам расширенного заседания президиума Государственного совета 28 сентября 2020 г. Правительству нашей страны дано поручение скорректировать целевое значение показателя социального риска применительно к следующим цифровым значениям: достижение показателя социального риска, соответствующего не более 8,4 погибших на 100 тыс. населения к 2024 г. и не более 4 погибших на 100 тыс. населения к 2030 г.³

¹ Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 15) // СПС Консультант-Плюс (дата обращения: 27.02.2022 г.).

² Пункт 1 раздела II протокола президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 1 февраля 2021 г. № 1 с признаком национального проекта № R-2020/35.

³ Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 28 сентября 2020 года // Официальный сайт Президи-

Корректировка приоритетных целей, заложенных национальными проектами, а также фактическая переориентация с идеальной модели обеспечения БДД (стремления к нулевому уровню смертности в автоавариях) на допустимую модель (достижение показателя социального риска, соответствующего не более четырем погибшим на сто тысяч населения к 2030 г.) подчеркивают необходимость выработки «гибких» подходов к обеспечению рассматриваемой безопасности, соответствующих современным реалиям.

Указанные обстоятельства позволяют совершенствовать нормы права и институты, правовое положение субъектов государственной системы обеспечения БДД, формы и методы их деятельности, обеспечивают единство подходов в определении понятий.

Таким образом, правовая основа стратегического и программно-целевого обеспечения БДД в нашей стране в целях сохранения положительной динамики сокращения числа погибших в автоавариях нуждается в периодической корректировке, совершенствовании и модернизации. Современные преобразования механизма программно-целевого управления позволяют сделать вывод, что главные инструменты функционирования Стратегии БДД в РФ на 2018–2024 гг. (государственные программы) на федеральном уровне перешли в формат национальных проектов, носящих более гибкий и конкретный характер как в отношении поставленных задач, так и лиц, ответственных за их достижение.

Анализ показателей, индикаторов, целей и задач, сформулированных в федеральных целевых программах повышения БДД, национальном проекте «Безопасные качественные дороги» отчасти позволяет установить приемлемые (допустимые) качественные и количественные критерии обеспечения рассматриваемой безопасности применительно к конкретным временным интервалам, а также на среднесрочный период исходя из Стратегии БДД в РФ на 2018–2024 годы и долгосрочную перспективу¹.

Отдельно необходимо обратить внимание на механизм и порядок управления реализацией национального проекта. Конечно же методы и формы его реализации определяются руководством проекта, в нашем случае Минтранс России, но вопросы, необходимость в решении которых возникает на уровне Правительства стра-

дента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/79/events/64273> (дата обращения: 26.02.2022 г.).

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; 2018. № 30. Ст. 4717.

ны, подлежали рассмотрению на заседаниях Правительственной комиссии по обеспечению БДД.

Положения рассматриваемого проекта фактически выступают отправными постулатами для органов единой системы публичной власти в субъектах нашей страны при разработке региональных программ обеспечения рассматриваемой безопасности.

Исследовав содержательную сторону государственной системы обеспечения БДД, В. В. Лукьянов приходит к выводу о сущности рассматриваемой системы, которая состоит в том, чтобы убедить или принудить субъектов обеспечения БДД, их должностных лиц и граждан соблюдать требования нормативных актов, связанных с обеспечением безопасности. К тому же делается вывод, что государственная система обеспечения БДД является составной частью общей системы государственного управления совокупностью всех систем управления государством и обществом в целом¹.

Е. А. Войтенков наиболее точно отразил сущность обеспечения БДД в сформированном понятии системы обеспечения БДД, под которой понимается многоуровневый комплекс взаимосогласованных организационных, правовых, социально-экономических, контрольных и иных мер, реализуемых уполномоченными на то государственными органами, а также иных действий общественных организаций, выполняемых с целью предотвращения дорожно-транспортных происшествий, повышения уровня защищенности участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий².

Многогранный и межотраслевой характер обеспечения БДД, выраженный в организации дорожного движения, надзоре за дорожным движением, подготовкой водителей транспортных средств, проведением профилактических и агитационных мероприятий по обеспечению БДД, осуществлением оказания государственных услуг по приему экзаменов на право управления транспортных средств и выдачи водительских удостоверений, регистрации автотранспорта, технического осмотра транспорта, оказания страховых услуг в рассматриваемой сфере, медицинского обеспечения предопределяет наличие колоссального количества законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения рассматриваемой безопасности: технических регламентов, правил,

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1978. С. 47–55.

² Войтенков Е. А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению безопасности дорожного движения во второй половине 60-х – середине 80-х гг. XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

документов по стандартизации, относящихся к указанным направлениям обеспечения БДД, в том числе и ведомственного характера.

Совокупность управленческих отношений, с помощью которых претворяется государственная политика в области обеспечения БДД, предполагает наличие значительного числа субъектов, задействованных в ней и образующих единую организационную структуру, представленную государственными органами, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, негосударственными организациями.

Отдельное внимание в структуре координационных и совещательных органов Правительства РФ следует уделить Правительственной комиссии по обеспечению БДД, которая является организационно-управленческим органом, предназначенным для обеспечения согласованной, взаимной деятельности федеральных органов, входящих в структуру исполнительной власти по выработке и осуществлению единой государственной политики в исследуемой области, совершенствованию правового регулирования и государственной системы обеспечения БДД в целом, координирующей деятельности по реализации федеральных программ и обеспечению результативности взаимодействия с иными задействованными органами, общественными объединениями в вопросах обеспечения БДД, определяющим приоритетные направления деятельности по профилактике ДТП и снижению их негативных последствий¹.

МВД России является одним из основных субъектов системы обеспечения БДД, выполняющим большую часть функционального массива, связанного с обеспечением безопасности в рассматриваемой сфере.

Содержательному изменению в деятельности МВД России, укреплению единой центральной организационно-управленческой ее составляющей в сфере рассматриваемой безопасности, способствовало издание в декабре 2016 г. Положения о Министерстве внутренних дел РФ, закрепившего в качестве полномочий указанного министерства формирование государственной политики в области обеспечения БДД и осуществление координации в указанной сфере деятельности ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ².

¹ О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 237 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 18. Ст. 2004.; 2008. № 26. Ст. 3065.

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос.

Применительно к деятельности МВД России необходимо акцентировать внимание на нормах ФЗ «О полиции», определяющего в ст. 2 обеспечение БДД в качестве основного направления деятельности полиции.

Кроме того, ст. 12 п. 19 закрепляет основные обязанности сотрудников полиции в сфере обеспечения БДД: осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения БДД; регулировать дорожное движение; оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии; осуществлять государственный учет основных показателей состояния БДД; принимать экзамены на право управления автомобилем транспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдавать водительские удостоверения; регистрировать в порядке, установленном законодательством РФ, автомобилем транспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов; осуществлять по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Правительством РФ, сопровождение транспортных средств; согласовывать маршруты крупногабаритных транспортных средств, а в установленных законодательством РФ случаях – тяжеловесных транспортных средств.

Помимо федерального законодательства необходимо отметить предметные полномочия сотрудников полиции в рассматриваемой сфере, закрепленные указом Президента РФ от 15 июля 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», закрепившем Положение о Госавтоинспекции МВД России.

МВД России осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения рассматриваемой безопасности, разрабатывает в установленном порядке проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам, относящимся к обеспечению БДД.

Значительная часть полномочий в области БДД, относящихся к МВД России, реализуется его структурным подразделением – Госавтоинспекцией, осуществляющей контроль (надзор) в области БДД и специальные разрешительные функции.

Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами РФ, иностранными

Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52. (ч. V). Ст. 7614; 2021. № 35. Ст. 6275.

гражданами, лицами без гражданства (далее – граждане) законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм (далее – нормативные правовые акты) по вопросам обеспечения БДД, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

Исключительное многообразие и большая трудоемкость задач, стоящих в сфере обеспечения дорожного движения приводят к необходимости создания иерархической структуры Государственной инспекции БДД, в рамках которой создаются функциональные подразделения, непосредственно реализующие весь комплекс основных направлений деятельности.

Организация деятельности Госавтоинспекции представлена следующим образом.

Органы управления и подразделения Государственной инспекции образуют систему Государственной инспекции БДД, в которую входят:

- федеральный орган управления – Главное управление по обеспечению БДД (ГУОБДД МВД России) с подчиненными подразделениями;

- Центр специального назначения в области обеспечения БДД Министерства внутренних дел РФ;

- территориальные органы управления Госавтоинспекции по субъектам РФ (на региональном уровне);

- подразделения Госавтоинспекции по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, в том числе и на комплексе «Байконур»;

- специализированные и иные подразделения Госавтоинспекции (строевые подразделения ДПС, подразделения сопровождения, быстрого реагирования);

- научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы¹.

Следует отметить, что названные органы, образующие систему Государственной инспекции БДД, имеют свою внутреннюю структуру и соответствующие полномочия в области БДД. Структура

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2897.

и пределы полномочий каждого органа системы Государственной инспекции БДД МВД России устанавливаются ведомственными нормативными документами.

Возглавляет систему Госавтоинспекции ГУОБДД МВД России, которое вправе осуществлять в пределах своей компетенции функции государственного заказчика, возлагаемые на МВД России, в том числе по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении, перечень которой утверждается Правительством РФ, а также по изготовлению оперативно-технических средств Госавтоинспекции, перечень которых определяется МВД России.

Структура и пределы полномочий каждого подразделения Госавтоинспекции устанавливаются ведомственными нормативными документами.

Проанализировав широкий спектр научной и специальной литературы, нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Госавтоинспекции, необходимо отметить, что основное содержание ее деятельности включает осуществление комплекса основанных на законе, выработанных наукой и практикой управленческих функций, направленных на обеспечение эффективной деятельности по защите жизни и здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

14.2. Контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения и специальные разрешительные функции МВД России

Отдельным направлением обеспечения БДД и реализации государственной политики в рассматриваемой сфере, которое входит в компетенцию МВД России, является осуществление контроля (надзора) в области БДД¹.

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» посвящает контролю (надзору) в рассматриваемой области отдельную главу.

Мы согласны с Р. Е. Лабоцкой, что для ОВД контрольно-надзорная деятельность является, по сути, основным видом деятельности, осуществляемой ими в рамках административной деятельности по охране общественного порядка и безопасности².

В данной связи повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности МВД России выступает неотъемлемым условием обеспечения БДД, сохранения законных прав и интересов граждан.

Следует отметить, что контролю (надзору) в области БДД посвящены многочисленные научные труды. Наличие дискуссионности в отношении категориального аппарата, обусловленного неоднозначностью его формулировки в нормативных правовых актах (многие по-прежнему используют более распространенные в науке и законодательстве термины «государственный контроль (надзор)» и наоборот «государственный надзор (контроль)») (например, п. 19 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции», ст. 19.4, 19.5 КоАП РФ и др.), а также разнообразием научных подходов к содержанию и разграничению понятий контроля от надзора³.

Контрольно-надзорная деятельность складывается из двух составляющих:

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7614; 2021. № 35. Ст. 6275.

² Лабоцкая Р. Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 85.

³ Напр.: Адыев А. А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010; Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 и др.

- федерального государственного контроля (надзора);
- надзора за соблюдением участниками дорожного движения обязательных требований.

Законодатель с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» отделил федеральный государственный контроль (надзор) от надзора за соблюдением участниками дорожного движения обязательных требований, что прослеживается исходя из п. 5 и ч. 4 ст. 2 указанного Федерального закона, где перечисляются виды государственного контроля (надзора), на которые требования рассматриваемого Закона не распространяются (в числе которых надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ о БДД). Хотя до его принятия указанные два вида государственного контроля (надзора) около десяти лет «уживались» в составе федерального государственного надзора в области БДД. Но современные законодательные механизмы развития контрольной (надзорной) деятельности в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, связанные с ведением реестров, сроками и видами контрольных (надзорных) мероприятий (например мониторинговая закупка, рейдовый осмотр, документарная проверка) и действий (например отбор проб (образцов), испытание), порядком их проведения показывают невозможность и нецелесообразность их реализации в отношении участников дорожного движения.

В законодательстве РФ отсутствует понятие федерального государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения БДД (далее – федеральный государственный надзор), но определены ключевые, принципиальные его черты. Так, надзор представляет собой одно из направлений государственной политики по обеспечению БДД, а его организация и реализация являются исключительной компетенцией РФ, к тому же он осуществляется специальными субъектами – федеральными органами исполнительной власти.

В ФЗ «О безопасности дорожного движения» указаны направления осуществления федерального надзора, анализ которых позволяет разделить его по видовому признаку, относящемуся к деятельности:

- 1) по содержанию, эксплуатации и ремонту;
 - автомобильных дорог;
 - транспортных средств и прицепов к ним;
- 2) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, связанных:
 - с перевозкой пассажиров и грузов;

- техническим осмотром автотранспортных средств;
- участием в осуществлении регистрации транспорта;
- изготовлением специальной продукции;
- соблюдением требований технических регламентов и иных обязательных требований законодательства в данной области.

Субъектами, осуществляющими федеральный государственный надзор в рассматриваемой сфере выступают:

- МВД России и его территориальные органы;
- Министерство обороны РФ (в отношении отдельных функций, связанных с надзором в Вооруженных силах РФ);
- ФСВНГ (в отношении отдельных функций, связанных с надзором в указанных войсках)¹.

В соответствии с законодательно закрепленными категориями должностных лиц, правомочных осуществлять федеральный надзор, в структуре МВД России данными полномочиями обладают УУП наряду с сотрудниками Госавтоинспекции.

МВД России осуществляет федеральный государственный надзор² в целях предупреждения, выявления или пресечения нарушений нормативных правовых актов в сфере обеспечения БДД участниками правоотношений (гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами).

Кроме того, анализ Положения о федеральном государственном (контроле) надзоре в области безопасности дорожного надзора позволяет выделить совокупность способов и средств (методов), с помощью которых МВД России в рамках реализации правоохранительной деятельности воздействует на рассматриваемые общественные отношения:

- организация и проведение проверок (документарных и выездных, инспекционный визит) объектов надзора;
- принятие мер по недопущению, пресечению и устранению неблагоприятных последствий и самих выявленных нарушений в соответствии с законодательством РФ (проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий);

¹ Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28 (ч. II). Ст. 5531.

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52. (ч. 5). Ст. 7614; 2021. № 35. Ст. 6275.

- периодическое и системное наблюдение за соблюдением обязательных требований нормативных правовых актов, правил, стандартов, технических норм и иных документов в рассматриваемой области;
- мониторинг, основанный на анализе и прогнозировании порядка исполнения требований законодательства объектами надзора;
- осуществление специального режима федерального надзора (постоянного рейда)¹.

В связи с тем, что основными объектами надзорной деятельности выступают преимущественно юридические лица и индивидуальные предприниматели, т. е. субъекты малого и среднего предпринимательства, надзорная деятельность МВД России, связанная с осуществлением федерального государственного надзора в исследуемой области, выстраивается на основе риск-ориентированного подхода, представляющего собой метод организации надзорной деятельности. Характерной особенностью рассматриваемого метода является определение МВД России периодичности, продолжительности и форм проведения надзорным органом мероприятий с учетом отнесения деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица и их производственных объектов к определенной категории риска либо опасности².

Вместе с тем федеральным законодательством с 1 июля 2021 г. вводится прямой запрет на установление ключевых показателей вида контроля, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий; количестве выявленных нарушений; количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности; количестве и размер штрафов (ст. 30 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»).

МВД России и его территориальные органы самостоятельно занимаются определением соответствия деятельности поднадзорных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей опре-

¹ Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 28 (ч. II). Ст. 5531.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

деленному классу (категории) опасности в зависимости от степени тяжести возможных негативных последствий в случае предполагаемого несоблюдения ими обязательных требований, а также категории риска.

Несмотря на существование рационального замысла риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности органов государственной власти, в том числе МВД России, связанного с эффективным распределением ресурсов надзорного органа, повышением результативности его деятельности и снижением издержек индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, практическая деятельность МВД России требует обновления для реализации обязательных требований, предусмотренных федеральным законодательством.

Вместе с тем реализация риск-ориентированного подхода в деятельности Госавтоинспекции, без сомнения, будет развиваться за счет совершенствования нормативных правовых актов и порядка ее осуществления.

Принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля:

- законность и обоснованность;
- стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований;
- соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц;
- охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц;
- недопустимость злоупотребления правом;
- соблюдение охраняемой законом тайны;
- открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В соответствии с требованиями Правительства РФ, устанавливающими Правила разработки и утверждения административных регламентов, определяется порядок исполнения соответствующими федеральными органами исполнительной власти государственных функций либо предоставления государственных услуг¹.

¹ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных

Однако МВД России как регулятор правоотношений, связанных с федеральным государственным надзором в области дорожного движения, в ходе реформы контрольно-надзорной деятельности отменил административные регламенты, регламентирующие порядок осуществления надзорной (контрольной) деятельности, связанные с дорожным и техническим надзором в рассматриваемой сфере общественных отношений, предоставив возможность подразделениям Госавтоинспекции осуществлять свои полномочия в рамках действующих нормативных правовых актов.

Несомненно, основной спектр функциональных обязанностей МВД России в вопросах осуществления федерального государственного надзора находится в плоскости соблюдения императивных норм юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, т. е. теми субъектами транспортной и дорожной деятельности, которые в случае регулярного нарушения обязательных требований нормативных правовых и технических норм создают условия для возникновения угрозы БДД всех участников дорожного движения, а не персонифицированного круга лиц.

В настоящее время в научной литературе пересматриваются отдельные понятия и концепции контрольно-надзорных полномочий ФОИВ, не остается без внимания и понятийный аппарат, связанный с федеральным государственным надзором, осуществляемым МВД России.

В данном контексте мы согласны с Л. Л. Грищенко и Ю. Л. Корабельниковой в том, что в контрольно-надзорной деятельности МВД России особое значение имеет четкое нормативное определение его предмета и границ, а также пределов полномочий контролирующих субъектов, что приводит к правовой определенности и создает условия для эффективного управления¹.

Анализ Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в исследуемой области, нормативных правовых актов МВД России, исполнения государственных функций, связанных с реализацией федерального государственного надзора, позволяет установить, что в современных нормах права не употребляются термины «технический надзор» и «дорожный надзор» применительно к деятельности Госавтоинспекции МВД России, хотя в действо-

ных услуг: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

¹ Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в органах внутренних дел: история и современность // Российская полиция: три века служения Отечеству: сборник статей юбилейной Международной научной конференции / под ред. В. Л. Кубышко. М., 2019. С. 413–417.

вавшем ранее ведомственном правовом акте термин «технический надзор» был использован в самом названии. При этом современные акты выделяют должностных лиц Госавтоинспекции, осуществляющих дорожный и технический надзор (п. 1.3.12. Перечня)¹. К тому же в научной литературе активно используется терминология, связанная с техническим надзором² и дорожным надзором Госавтоинспекции³.

Таким образом, на наш взгляд, нелогично говорить о неприемимости терминов «дорожный надзор» и «технический надзор» в отношении осуществления федерального государственного надзора в рассматриваемой сфере.

Федеральный государственный надзор в области БДД, осуществляемый МВД России, представляет собой самостоятельную разновидность организационно-управленческой деятельности по регулированию общественных отношений в данной сфере и обладает совокупностью признаков, которые можно выделить на основе анализа нормативных правовых актов, научной и специальной литературы:

- представляет собой отдельный вид организационно-управленческой деятельности по обеспечению БДД;

- обладает специальным предметом надзорной деятельности – нормы законодательства РФ, правила, стандарты, технические регламенты и иные нормативные документы в области обеспечения БДД;

- заключается в анализе соблюдения требований законодательства РФ, регламентирующего деятельность, преимущественно связанную с техническим и дорожным надзором;

- осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (граждан, должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), но по конкретным вопросам;

- осуществляется уполномоченным органом государственной власти – МВД России;

- осуществляется в отношении не находящихся в подчинении МВД России круга лиц;

- реализуется посредством специфических способов осуществления надзорной деятельности: проведение проверок, выдача

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел РФ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

² Затолокин А. А. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности // Общество и право. 2015. № 4 (54). С. 282–285.

³ Домрачев Д. Г. Дорожный надзор Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009.

предписаний, внесение представлений, проведение иных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, определенных на законодательном уровне, а также применение совокупности мер административного принуждения;

– направлен на предупреждение, выявление или пресечение нарушений требований нормативных правовых актов в области БДД, выявление угроз и рисков причинения вреда, условий, способствующих нарушению правовых норм, восстановление установленного механизма функционирования правоотношений.

Таким образом, на основе обобщения изложенного представляется возможным сформулировать понятие федерального государственного надзора МВД России в области БДД следующим образом: *это особый вид организационно-управленческой деятельности подразделений полиции, осуществляемой в установленных формах в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан и заключающейся в оценке соблюдения ими законодательных и нормативных правовых актов, связанных с техническим надзором, дорожным надзором и надзоре Госавтоинспекции за соблюдением обязательных требований (операторами технического осмотра; субъектами, участвующими в государственной регистрации транспорта; изготовителями государственных регистрационных знаков, а также субъектами, выполняющими требования технических регламентов и иные обязательные требования законодательства в данной области) в целях предупреждения, выявления или пресечения рисков и угроз обеспечению рассматриваемой безопасности.*

Следует отметить, что федеральный государственный надзор в рассматриваемой области осуществляется преимущественно административно-правовыми средствами и обладает всеми признаками административного надзора, которому уделяется повышенное внимание исследователей.

Несмотря на вариативность понятия административного надзора большинство ученых едины во мнении, что надзор представляет собой особую разновидность государственной деятельности, осуществляемой специально уполномоченными органами в отношении не находящихся в их подчинении субъектов по оценке соблюдения последними нормативно-правовых актов с использованием мер административного принуждения, пресечения и наказания¹.

¹ Напр.: Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попов; Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2011; Кураков Д. В. Административный надзор в деятельности полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012.

Соответственно осуществление федерального государственного надзора в области БДД является составной частью административного надзора и соотносится с ним как частное с общим.

Отдельные вопросы содержания административного надзора применительно к обеспечению БДД исследовались представителями отечественной науки. Так, В. И. Майоров и А. Ю. Петров указывают на то, что сущность административного надзора в процессе дорожного движения характеризуется его целевым назначением, заключающимся в сдерживании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме¹.

Доказано, что административный надзор выступает фактором, влияющим на построение системы ФОИВ². Следовательно, не будет преувеличением указать, что рассматриваемый федеральный государственный надзор, осуществляемый МВД России, оказывает существенное влияние на должное функционирование всего механизма обеспечения БДД.

Анализ положений ст. 2 ФЗ «О полиции» позволяет утверждать, что обеспечение БДД представляет собой одно из основных направлений ее деятельности.

По словам И. А. Адмираловой, реализовать указанное направление без специального обособленного организационно подразделения не представляется возможным³.

Как было отмечено выше, несмотря на многогранность и многоаспектность вопросов обеспечения БДД, основные полномочия, связанные с осуществлением функций Министерства внутренних дел РФ по формированию и реализации государственной политики в области обеспечения рассматриваемой безопасности, сосредоточены в компетенции Госавтоинспекции МВД России⁴.

В соответствии с Указом Президента РФ, утверждающим структуру ФОИВ, на федеральном уровне определены министерства, службы и агентства, руководство работой которых осуществляет Президент РФ. В их число входит и МВД России. Соответ-

¹ Майоров В. И., Петров А. Ю. Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения БДД // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 249–255.

² Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010.

³ Адмиралова И. А. Указ. соч.

⁴ Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678.

ственно, полномочия обозначенных федеральных органов определены указами Президента России, как и в отношении Министерства внутренних дел РФ¹.

Вместе с тем Госавтоинспекция МВД России является единственной службой в МВД России, полномочия которой регламентируются указом Президента РФ². Объяснение этому кроется в формулировке, изложенной в самом указе, устанавливающем целевое назначение его принятия, – реализация единой государственной политики в рассматриваемой области и в последующем, до принятия соответствующих федеральных законов. К тому же контрольные (надзорные) полномочия Госавтоинспекции по своему содержанию выходят за рамки деятельности исключительно рассматриваемого субъекта и затрагивают иные равнозначные субъекты обеспечения БДД (например, Минтранс России, Росстандарт).

Учитывая, что Госавтоинспекция структурно представляет собой одно из подразделений полиции, которое является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел РФ³, вполне оправданно рассматривать ее компетенцию, связанную с обеспечением БДД, применительно к деятельности МВД России.

В нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность МВД России, в числе полномочий данного министерства в сфере БДД наряду с осуществлением федерального государственного надзора указаны специальные разрешительные функции в исследуемой области⁴.

В результате анализа содержательной составляющей компетенции Министерства внутренних дел РФ становится отчетливо

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52. (Ч. 5). Ст. 7614; 2021. № 35. Ст. 6275.

² О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции БДД Министерства внутренних дел Российской Федерации»): указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2897.

³ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; Российская газета. 2020. 10 февраля.

⁴ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции БДД Министерства внутренних дел Российской Федерации»): указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2897.

заметным особым характер законодательной интерпретации основной направленности его деятельности, выраженный в доминирующих, управленческих полномочиях с явно подчеркнутым властным уклоном, что обусловлено осуществлением контрольных, надзорных и разрешительных полномочий. Но МВД России осуществляет ряд и иных полномочий, в частности, профилактической направленности.

В связи с этим, исходя из анализа компетенции МВД России, совокупность полномочий, реализуемых его подразделениями, предлагаем дифференцировать в зависимости от их функционального содержания, следующим образом:

1. Контроль (надзор) в области БДД. Это одна из самых обширных групп компетенций, которая включает реализацию полномочий по соблюдению требований нормативных правовых актов в исследуемой сфере, воплощенных в обобщенном виде в техническом надзоре, дорожном надзоре и надзоре за соблюдением обязательных требований (операторами технического осмотра; субъектами, участвующими в государственной регистрации транспорта; изготовителями государственных регистрационных знаков, а также субъектами, выполняющими требования технических регламентов и иные обязательные требования законодательства в данной области).

2. Разрешительные полномочия. Разрешительная система – важный и широко применяемый метод регулирования общественных отношений субъектами администрации¹. Госавтоинспекция МВД России в соответствии с требованиями нормативных правовых актов участвует в правоотношениях с гражданами либо организациями в связи с выдачей разрешений:

– на изготовление специальной продукции (бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на автомобили);

– осуществление деятельности по установке технических средств организации дорожного движения и их обслуживанию;

– оборудование автомототранспортных средств устройствами со специальными световыми и звуковыми сигналами.

Разрешительные полномочия ФОИВ осуществляются в рамках определенных процедур², как правило, протекающих в структуре административных производств. В данном контексте деятельность

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

² Козлов Ю. М. Указ. соч.

Госавтоинспекции осуществляется в рамках разрешительного производства.

МВД России в соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» обязано выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов.

С одной стороны, реализуя указанную обязанность, МВД России осуществляет по своей сути разрешительную деятельность, допуская транспорт к перевозке опасных грузов, а с другой – этот допуск осуществляется после реализации МВД России ряда контрольных (надзорных) полномочий по установлению технического состояния транспорта и анализа представленной документации, оценки возможных рисков и угроз БДД и, как следствие, возможности осуществления данной перевозки.

Кроме того, как показывает анализ положений ст. 15 ФЗ «О безопасности дорожного движения», разрешительные полномочия МВД России косвенно вытекают из выполнения функциональных обязанностей в рамках регистрационного производства. Регистрируя транспортные средства и их прицепы, МВД России тем самым допускает данный транспорт к участию в дорожном движении, а выполняя административные процедуры, связанные с осмотром автотранспорта и проверкой документов, т. е. осуществляя контрольные полномочия, разрешает участие в отношениях, связанных с БДД.

Аналогичная ситуация и с реализацией МВД России обязанности по принятию экзаменов (квалификационных) для получения гражданами права управления соответствующими транспортными средствами. Нормы ст. 25 ФЗ «О безопасности дорожного движения» устанавливают, что тем лицам, которые успешно сдали экзамены, предоставляется «право на управление»¹.

Таким образом, МВД России при предоставлении государственной услуги, связанной с проведением экзаменов, в случае положительного результата сдачи экзаменов осуществляет разрешительную функцию по наделению гражданина правом участвовать в дорожном движении в качестве водителя.

Обеспечение рассматриваемой безопасности невозможно без соблюдения разрешительного порядка допуска к управлению транспортными средствами².

¹ Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 46.

² Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. Ю. Акимов [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015.

Отдельная часть разрешительных полномочий Госавтоинспекции МВД России связана с предоставлением государственных услуг по направлениям технического надзора. Прежде всего это предоставление государственных услуг по выдаче:

- разрешения на внесение изменений в конструкцию находящегося в эксплуатации колесного транспортного средства¹;
- свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности²;
- свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов³.

3. Общие полицейские полномочия. Госавтоинспекция МВД России является составной частью подразделений полиции, а согласно ст. 2 ФЗ «О полиции» обеспечение БДД – одно из основных направлений деятельности полиции. В связи с этим Госавтоинспекция МВД России помимо решения своих непосредственных задач и реализации индивидуальных полномочий исполняет общие полицейские обязанности (например, требование прекращения правонарушения, выявление причин правонарушений и т. д.)⁴.

На основании анализа Положения о Госавтоинспекции⁵ к числу общих полицейских обязанностей можно отнести следующие полномочия, возложенные на рассматриваемые подразделения:

- участие в обеспечении общественной безопасности и охране правопорядка;
- проведение мероприятий по розыску похищенных и угнанных транспортных средств;

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на внесение изменений в конструкцию находящегося в эксплуатации колесного транспортного средств: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 612.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ предоставления государственной услуги по выдаче свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 613.

³ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 611.

⁴ Булавин С. П., Черников В. В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 2–10.

⁵ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ»): Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2897.

- осуществление производства по делам об административных деликтах в соответствии с предоставленной компетенцией;
- обеспечение рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, осуществление приема граждан.

Указанные обязанности входят в компетенцию практически всех подразделений полиции в соответствии с положениями нормативных правовых актов РФ, а значит в структуре обязанностей, возложенных на Госавтоинспекцию МВД России, мы оправданно отнесли их к группе общих полицейских обязанностей.

4. Специфические полномочия МВД России. Это круг функциональных обязанностей, определенных отраслевой направленностью рассматриваемых правоотношений. К их числу можно отнести:

- осуществление регулирования дорожного движения и принятие мер к организации движения пешеходных и транспортных потоков в местах проведения массовых мероприятий, а также на участках аварийных и спасательных работ;
- проведение мероприятий по установлению транспортных средств и их водителей – участников происшествия, оставивших место ДТП;
- осуществление сопровождения транспортных средств автотранспортными средствами Госавтоинспекции МВД России.

В дополнение к указанным специфическим полномочиям, осуществляемым МВД России, необходимо выделить совокупность функциональных обязанностей (подгруппу), реализуемых во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти:

- взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти в обеспечении безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей с лицами, подлежащими государственной охране;
- выполнение на месте аварий своевременных действий, направленных на сохранение жизни и здоровья людей, их эвакуацию и поврежденных автотранспортных средств, оказание первой помощи пострадавшим и охране имущества.

Специфические полномочия затрагивают исполнение наиболее узкопрофильных обязанностей, входящих в компетенцию отдельных подразделений МВД России (Госавтоинспекции) и связанных с обеспечением БДД. Как правило, эти обязанности не характерны для выполнения субъектами иных ФОИВ либо осуществляются во взаимодействии с ними.

5. Профилактические полномочия. Это одна из наиболее широких групп обязанностей, которые выполняет МВД России. Вне

зависимости от направлений осуществления контрольно-надзорных полномочий в мировой практике все без исключения подразделения полиции, осуществляющие обеспечение БДД, наделены профилактическими полномочиями.

Профилактические полномочия, осуществляемые МВД России, представлены следующими обязанностями:

- мониторинг дорожно-транспортных характеристик и выработка мер, направленных на оптимизацию движения транспорта и пешеходов;

- участие в работе технических советов и комиссий по открытию маршрутов общественного транспорта и определению их эксплуатационного соответствия требованиям БДД;

- согласование программ профессиональной подготовки и переподготовки отдельных категорий специалистов в исследуемой сфере;

- согласование маршрутов движения крупногабаритных транспортных средств, а в установленных случаях – тяжеловесных транспортных средств;

- информирование населения по вопросам БДД и оказание помощи органам государственной власти в пропаганде безопасного дорожного движения;

- подготовка предложений по обеспечению БДД, в том числе совместно со всеми субъектами государственной системы обеспечения БДД;

- анализ и выявление условий и причин возникновения аварийности, нарушений ПДД, иных условий и деяний, способствующих возникновению рисков и угроз безопасности рассматриваемых правоотношений, принятие мер к их ликвидации.

Профилактические полномочия МВД России играют важную роль в механизме организационно-управленческой деятельности по обеспечению БДД наряду с контрольно-надзорными и разрешительными полномочиями. Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, рассуждая о социальной эффективности управления: «Хорошо видеть проблемы обеспечения безопасности и принимать меры, направленные на их устранение, но гораздо лучше своевременно выявлять проблемы, возникающие в определенном спектре правоотношений, проводить профилактические мероприятия, направленные на их искоренение и пресечение дальнейшего распространения»¹.

¹ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 15.

6. Учетные полномочия государственных органов. Это одна из важнейших функций государственного управления деятельностью субъектов обеспечения БДД, способствующая осуществлению предметной и информационной взаимосвязи с объектами управленческих отношений на основе мониторинга, анализа, контроля, прогнозирования и регулирования правоотношений.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О БДД» в РФ сформирована система государственного учета наиболее важных данных о состоянии БДД. Порядок учета и распределение основных показателей учета между субъектами обеспечения БДД определяется Правительством РФ¹. В результате МВД России осуществляет учет:

- количественных и качественных показателей, характеризующих ДТП, погибших в них и раненых, основных видов нарушений ПДД и их нарушителей, деликтов, совершаемых в исследуемой сфере, лиц, получивших водительские удостоверения;
- специальной продукции Госавтоинспекции (государственных регистрационных знаков, бланков водительских удостоверений и др.).

Отдельной разновидностью учетных полномочий является ведение информационных банков (баз) данных в порядке, определенном МВД России.

Таким образом, МВД России и его территориальные органы являются основным элементом государственной системы, осуществляющим реализацию государственной политики в рассматриваемой сфере.

Анализ компетенции МВД России позволил дифференцировать совокупность полномочий, реализуемых его подразделениями, в зависимости от их содержания на следующие группы: 1) контроль (надзор) в области БДД; 2) разрешительные полномочия; 3) общие полицейские полномочия; 4) специфические полномочия; 5) профилактические полномочия; 6) учетные полномочия.

Выделение разновидностей контрольно-надзорных, разрешительных и иных полномочий, реализуемых МВД России при выполнении функциональных обязанностей, позволяет более детально исследовать систему правоотношений в сфере обеспечения БДД, определить значение функционала рассматриваемого министерства в целостной системе обеспечения БДД, реализации в общем комплексе правозащитной и правоохранительной деятельности, а также в структуре науки административного права.

¹ О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 апр. 1997 г. № 508 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 20. Ст. 2279.

Отдельно необходимо обратить внимание на реализацию МВД России части указанных полномочий посредством предоставления государственных услуг юридическим и физическим лицам в области БДД.

Функционирование государства в значительной степени связано с оказанием различных услуг юридическим и физическим лицам.

С 1 октября 2011 г. в рамках реализации требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» МВД России приступило к предоставлению государственных услуг и функций в упрощенном порядке.

Использование цифровых технологий в сфере государственного управления и предоставления государственных услуг позволяет получить доступ ко всей необходимой информации, а также дает возможность быстро и эффективно получить необходимую государственную услугу.

Для получения государственной услуги, предоставляемой МВД России, заявителю требуется предъявить минимальное количество документов, как правило, имеющихся у него на руках. Большая часть сведений и документов запрашивается через систему межведомственного электронного взаимодействия в ФОИВ, где она размещена.

Заявитель имеет возможность получить государственную услугу в области дорожного движения, предоставляемую МВД России тремя основными способами: непосредственно обратиться в подразделения Госавтоинспекции МВД России; воспользоваться Единым порталом государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ); через Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

Реализация национальных целей и стратегических задач развития нашей страны, совершенствование механизмов цифровизации государственного управления способствовало принятию федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика РФ», который реализуется в рамках государственной программы «Информационное общество». Федеральный проект направлен на достижение национальной цели «Цифровая трансформация», которая определена указом Президента РФ от 21 июля 2021 г. № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года».¹

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30. Ст. 4884.

Основная задача Проекта заключается в цифровизации государственного управления, обеспечивая при этом граждан, имеющих прямой доступ к государственным услугам, платформам и супер-сервисам посредством цифрового доступа.

Стратегическими документами в качестве национальной цели развития нашего государства предусмотрено увеличение доли реализации государственных услуг, доступных в электронном, виде в том числе и применительно к области БДД до 95 % к 2030 году¹.

Федеральный проект предусматривает совокупность мероприятий цифровой модернизации государственного управления, реализация которых позволит повысить качество жизни граждан нашей страны за счет внедрения цифровых проектов эффективного предоставления государственных услуг, в том числе в области БДД.

Одной из важных новаций цифровой трансформации государственного управления является отказ от получения государственных услуг в органах государственной власти и переход к их предоставлению через МФЦ и в электронной форме (перечень исключений из этого правила будет установлен Правительством).

Кроме того, реализация экстерриториального принципа, заложенного в законе, позволит гражданам независимо от места их жительства получать федеральные услуги в любом МФЦ страны.

В данном направлении государством принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и иные нормативные правовые акты, создающие юридическую основу повышения эффективности предоставления государственных услуг: реестровую модель их предоставления; проактивность; экстерриториальность; многоканальность; типизацию и стандартизацию услуг; последующее исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении услуг; единую систему прямых и обратных связей.

Рассматривая виды государственных услуг, предоставляемых Госавтоинспекцией МВД России, представленных на сайте Госавтоинспекции МВД России: <https://гибдд.рф/gosuslugi>, представляется возможным выделить следующие:

– по приему квалификационных экзаменов на получение права на управление автотранспортными средствами, трамваями,

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30. Ст. 4884.

троллейбусами, выдача водительских удостоверений и временных разрешений¹;

- предоставление сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения;

- по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним²;

- по осуществлению приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством РФ срок.

Несмотря на указанную на официальном сайте информацию, анализ нормативных правовых актов МВД России позволяет установить дополнительные услуги, осуществляемые Госавтоинспекцией:

- предоставление государственной услуги по выдаче разрешения на внесение изменений в конструкцию находящегося в эксплуатации колесного транспортного средства³;

- предоставление государственных услуг по выдаче свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности⁴;

- предоставление государственной услуги по выдаче свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов⁵.

В условиях социально-экономического развития государства, происходящей административной реформы, цифровой трансформации системы государственного управления, возрастает значимость

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: приказ МВД России от 20 февраля 2021 г. № 80.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950.

³ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на внесение изменений в конструкцию находящегося в эксплуатации колесного транспортного средства: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 612.

⁴ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по выдаче свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 613.

⁵ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 611.

качества и доступности предоставления государственных услуг, улучшение организационных и правовых основ их оказания. Социальная значимость, разнообразие и массовый характер государственных услуг способствует обеспечивать индивидуальные и коллективные потребности личности, общества и государства.

Глава 15. Особенности организации деятельности органов внутренних дел (полиции) на транспорте по обеспечению общественного порядка и безопасности

15.1. Транспортный комплекс в контексте обеспечения правопорядка

В числе основных направлений пространственного развития РФ – обеспечение устойчивых транспортных связей между субъектами РФ, перспективными центрами экономического роста, а также укрепление внешнеэкономических связей как опорной транспортной сети РФ – совокупности магистральных путей сообщения и транспортных узлов.

Принципы и направления совершенствования опорной транспортной сети и ее скоординированного развития с транспортной инфраструктурой регионального и муниципального значения определяются в отраслевых документах стратегического планирования с учетом положений Стратегии.

Для обеспечения ликвидации инфраструктурных ограничений федерального значения и повышения доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры предлагается: развивать магистральную транспортную инфраструктуру путем развития международных транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для обеспечения эффективного выхода российских предприятий и организаций на зарубежные рынки, увеличения объемов транзита грузов между Азией и Европой по территории РФ, роста экспорта транспортных услуг с вовлечением перспективных крупных центров экономического роста и центров экономического роста субъектов РФ; за счет приоритетного развития скоростных транспортных коммуникаций, в том числе строительства участков высокоскоростных магистралей Москва – Казань и Екатеринбург – Челябинск, автодорожного маршрута «Европа – Западный Китай», железнодорожного и автодорожного маршрутов коридора «Север – Юг», обеспечивающего в том числе транспортную связь Ирана и Индии, а также других стран Прикаспийского региона, Западной и Южной Азии, со странами Европы через территорию РФ; увеличения пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей, ликвидации участков с ограниченной пропускной способностью на грузонапряженных участках железных дорог, включая подходы к ключевым морским портам Азово-Черноморского, Балтийского, Дальневосточного, Арктиче-

ского и Каспийского бассейнов; увеличения мощностей морских портов РФ, включая порты Азово-Черноморского, Балтийского, Дальневосточного, Арктического и Каспийского бассейнов; обеспечения функционирования и роста грузопотока Северного морского пути как полноценного международного транспортного коридора, включая развитие ледокольного флота; устранения логистических ограничений при экспорте товаров с использованием железнодорожного, автомобильного и морского транспорта и строительства (модернизации) пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации; за счет роста объемов и сокращения времени перевозок контейнеров, в том числе транзитных, железнодорожным транспортом, в частности с Дальнего Востока до западных границ РФ до 7 дней; создания сети узловых грузовых мультимодальных транспортно-логистических центров, организации грузовых маршрутов по расписанию и скоростных маршрутов между ними; повышения уровня экономической связанности территории РФ посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры; развития транспортных коммуникаций между перспективными крупными центрами экономического роста и перспективными центрами экономического роста субъектов РФ, включая строительство обходов городов и организацию скоростного автомобильного и железнодорожного сообщения между крупными городскими агломерациями и крупнейшими городскими агломерациями; за счет комплексного развития крупных транспортных узлов, расположенных в том числе в пределах или около перспективных крупных центров экономического роста, и согласованного формирования и развития около них терминально-логистических мощностей; формирования международных аэропортов-хабов, создания и развития узловых аэропортов в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях, реконструкции инфраструктуры региональных аэропортов и расширения сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов, минуя г. Москву; увеличения пропускной способности внутренних водных путей, развития Единой глубоководной системы европейской части РФ, нацеленного на частичную разгрузку автомобильных и железных дорог на направлениях, где перевозка грузов может осуществляться внутренним водным транспортом; обеспечения устойчивого круглогодичного транспортного сообщения малонаселенных и островных территорий Арктической зоны, Дальнего Востока, изолированных от единой транспортной системы РФ, с административными центрами соответствующих субъектов РФ и другими субъектами РФ, реконструкции и строи-

тельства аэродромов и аэропортов местного значения на малонаселенных геостратегических территориях РФ; обеспечения согласованного планирования развития всех видов транспорта и транспортной инфраструктуры на территориях субъектов РФ.

Динамично развивающийся транспорт России в области организации грузовых и пассажирских перевозок обуславливает повышение требований не только к качеству и доступности транспортного обслуживания, но и в обязательном порядке наличие надлежащей системы транспортной безопасности, обеспечивающей бесперебойное функционирование объектов транспортной инфраструктуры.

Системная безопасность транспортной структуры в первую очередь железнодорожного и воздушного видов транспорта в условиях технического прогресса и экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни населения играет важную роль в социально-экономическом развитии страны, а также в развитии конкурентных преимуществ страны с точки зрения реализации ее транзитного потенциала. Доступ к безопасным и качественным транспортным услугам определяет эффективность развития производства, бизнеса и социальной сферы. Высокий уровень транспортного обслуживания определяется скоростью.

Сложность и многообразие транспортного комплекса страны представляет собой специфический объект правоохраны. Не меньшей спецификой обладает оперативно-служебная деятельность ОВД на транспорте (УТ, ЛУ, ЛО), в организации которой существует ряд проблем, которые обуславливаются действием разных факторов¹.

В соответствии с Транспортной стратегией РФ на период до 2030 года произошли значительные изменения в федеральном законодательстве, регулирующие различные аспекты транспортной безопасности. Базовым Федеральным законом РФ является Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»². Существенно его дополняет Федеральный закон

¹ Подробнее об этом см.: Степаненко Ю. В. Значение факторного комплекса для деятельности ОВД на транспорте (ОВДТ) // Актуальные проблемы теории и практики противодействия преступности в современной России: сборник материалов II Международной научно-практической конференции (Москва, 22 апреля 2015 г.) / под общ. ред. Ю. С. Жарикова и науч. ред. В. П. Ревина. М., 2015. С. 272–280.

² О транспортной безопасности: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

РФ 15-ФЗ¹, который конкретизирует институты уголовной и административной ответственности за нарушение требований в области транспортной безопасности. Целью наработанной правовой базы и дальнейшее ее развитие должно быть предупреждение, пресечение и исключение повторного возникновения на объектах транспортной инфраструктуры потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в их деятельность. На сегодня федеральными органами исполнительной власти определен перечень таких угроз².

Считается, что транспортная безопасность является одним из видов общественной безопасности. Тем не менее этот вид безопасности имеет свои выраженные особенности, определяющие его сущность, которые влекут необходимость разработки специального организационно-правового механизма по ее обеспечению, в том числе ОВД. ОВД (полиция) имеют особый их статус в рассматриваемой сфере общественных отношений, определен совокупностью прав и обязанностей, позволяющих наиболее эффективно обеспечивать транспортную безопасность.

ФЗ «О транспортной безопасности» определены основные требования в указанной области. При этом участие ОВД в данной работе воспринималось на факультативной основе.

Считалось, что транспортная безопасность является только одним из видов общественной безопасности и не привлекала к себе значимого внимания.

Транспортная безопасность набрала свой «вес» с выходом Указа Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 по созданию комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, в рамках которой федеральные органы исполнительной власти, в том числе МВД России, получили векторы дальнейшего развития указанной области.

При этом Министерство транспорта РФ данным указом было впервые определено ответственным за предотвращения чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечения защиты населения, что, безусловно, дублировало действующие положения «силовых» ведомств.

Значительный «прорыв» состоялся с выходом Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ, внесшего существенные изме-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обеспечения транспортной безопасности: Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 566.

² Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ Минтранса, ФСБ, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134.

нения в ФЗ «О транспортной безопасности» и наделив МВД России функцией по вынесению заключения о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Таким образом, для определения основных ее направлений потребовалось около семи лет.

Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств³ определяет особый статус правоохранительных органов в рассматриваемой сфере общественных отношений, выражен совокупностью прав и обязанностей, позволяющих наиболее эффективно обеспечивать транспортную безопасность.

С точки зрения научных взглядов существует несколько общепризнанных классификаций угроз транспортной безопасности:

– классификация по степени сформированности угрозы. Потенциальная угроза представляет собой зарождение опасности, формирование предпосылок, возможности нанесения вреда. Реальная угроза – это окончательно сформировавшееся явление, когда для нанесения вреда не хватает одного или нескольких факторов, или условий;

– классификация по характеру угроз, определяемому их источником и спецификой. Природные угрозы – это стихийные явления, которые представляют непосредственную угрозу для жизни и здоровья людей. Экологические угрозы – непосредственные опасности нарушения устойчивости и надежности экосистем в результате человеческой деятельности и естественных катастроф, что может привести к необратимым изменениям окружающей среды. Техногенные угрозы – возможное вредное физическое, химическое и механическое воздействие на население и среду обитания в результате производственной деятельности человека, а также аварий (катастроф) на предприятиях. Военные угрозы – состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию). Террористические угрозы – совокупность условий и факторов, создающих опасность преднамеренного противоправного уничтожения или нанесения ущерба объекту, гибели людей,

³ Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ Минтранса, ФСБ, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134.

причинения им значительного имущественного ущерба с применением холодного, огнестрельного оружия, взрывчатых веществ либо наступления иных общественно опасных последствий. Информационные угрозы – потенциальная возможность неправомерного или случайного воздействия на объект защиты, приводящая к потере или разглашению информации. Экономические угрозы – процессы и явления экономического, социального и правового характера, действия которых вызывает нарушение стабильности развития транспортного комплекса.

Классификация по виду источника угрозы. Определяются как «внутренние» и «внешние».

ФЗ «О полиции» предусмотрена обязанность ОВД, в частности, ОВД на транспорте, обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок, в том числе на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах. Обязанности полиции на транспорте корреспондируются с ее правами, предоставляя ей возможность осуществлять досмотр транспортных средств; принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на всех видах транспорта, либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами и др.

Компетентность ОВД позволяет отнести их к одному из основных субъектов обеспечения транспортной безопасности, дает возможность применения для обеспечения транспортной безопасности определенного арсенала административно-принудительных мер, в том числе мер специального пресечения.

В ходе обеспечения рассматриваемого вида безопасности ОВД осуществляет взаимодействие с целым рядом иных субъектов обеспечения транспортной безопасности, что позволяет ОВД добиваться необходимых результатов в деле обеспечения транспортной безопасности.

В рамках совместного приказа Росжелдора и МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724¹ определен порядок взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с ОВД РФ. К числу основных форм взаимодействия относятся: обмен информацией

¹ О порядке взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации: приказ Росжелдора, МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724.

об обстановке на объектах железнодорожного транспорта общего пользования; совместный анализ складывающейся обстановки на объектах железнодорожного транспорта общего пользования; разработка и проведение совместных мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений на железнодорожном транспорте; организация и участие в совместных учениях, тренировках, консультациях, рабочих встречах, совещаниях.

В соответствии с приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636¹ определено Положение, согласно которому линейный орган осуществляет полномочия полиции в области обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также выполняет иные функции в соответствии с законодательством. Следует отметить, что МВД России принимает активное участие в работе межведомственной группы под эгидой Минтранса России. МВД России приняло самое непосредственное участие в подготовке таких документов, как Правила аккредитации юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности; требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц по видам транспорта; перечень специальных средств, видов, типов и моделей служебного огнестрельного оружия, патронов к нему, а также норм обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности; порядок аттестации сил обеспечения транспортной безопасности; правила проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу; перечень объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию по видам транспорта; типовые дополнительные программы профессионального обучения в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности; порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности; порядок проверки субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков объектов транспортной инфраструктуры с использованием тест-

¹ Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

предметов и тест-объектов органами государственного контроля (надзора) во взаимодействии с ФСБ России и МВД России; требования к знаниям, умениям, навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизиологическим) качествам; порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним; требования по обеспечению транспортной безопасности к строящимся объектам; требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требование к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта; требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства; требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного и городского наземного электрического транспорта; правила, проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности.

Основной тренд совершенствования законодательства о транспортной безопасности – повышение ответственности субъектов, эксплуатирующих транспортную инфраструктуру, особенно в части обеспечения транспортной безопасности. Задачи полиции в этой ситуации – реагирование на противоправные действия, их пресечение, а также взаимодействие с подразделениями транспортной безопасности. Внесенные изменениями в Воздушный кодекс РФ отчасти снял противоречия его предписаний и норм ФЗ «О полиции» в деле обеспечения авиационной безопасности, что позволит высвободить силы полиции для выполнения задач по эффективному противодействию преступности и обеспечению правопорядка на объектах транспорта.

Таким образом, решение задачи по рассмотрению правовых основ деятельности ОВД МВД России в сфере обеспечения транспортной безопасности позволяет сделать следующие выводы, а именно представить правовую основу данного вида деятельности в виде взаимосвязанной системы, состоящей из следующих элементов: нормативные акты международного права, включающие регулирование аспектов обеспечения транспортной безопасности

на межгосударственном уровне, а также определяющие основные принципы и нормы наднационального права, исполнение которых обязательно в каждой стране, их ратифицировавшей; предписывающие нормы федерального уровня, регулирующие отношения в области транспорта и транспортной безопасности; запрещающие нормы федерального уровня, регулирующие отношения в области транспорта и транспортной безопасности; нормы, определяющие ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения транспортной безопасности; ведомственные и отраслевые нормы, определяющие стандарты и требования к объектам транспорта и транспортной инфраструктуры; федеральные и ведомственные нормы, определяющие административно-правовой статус ОВД в сфере обеспечения транспортной безопасности; ведомственные и отраслевые нормы, определяющие стандарты и требования к объектам транспорта и транспортной инфраструктуры; федеральные и ведомственные нормы, определяющие административно-правовой статус ОВД в сфере обеспечения транспортной безопасности.

ФЗ «О транспортной безопасности» определено, что аттестация сил обеспечения транспортной безопасности – установление соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности в целях принятия субъектом транспортной инфраструктуры решения о допуске (невозможности допуска) сил обеспечения транспортной безопасности к выполнению работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности, либо об отстранении от выполнения такой работы.

Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 172¹ утверждены Правила аттестации сил обеспечения транспортной безопасности. Проверка в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу, проводится субъектами транспортной инфраструктуры в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2022 г. № 2051².

¹ О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2015 г. № 172 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 26.08.2022).

² Об утверждении Правил обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применя-

Аттестация сил обеспечения транспортной безопасности проводится Росжелдором, Росавиацией и Росморречфлотом на основании определенных документов, характеризующих личность на предмет правовой благонадежности, в том числе на основании Заключения ОВД МВД России в соответствии с приказом МВД России от 27 сентября 2019 г. № 660 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования»; в перечень необходимых документов входит документ, подтверждающий отсутствие административного наказания за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (самостоятельно представляются кандидатом в орган аттестации (аттестующую организацию) в соответствии с приказом МВД России от 2 ноября 2020 г. № 746 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о том, является или не является лицо подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ»); Заключения об отсутствии у лица, принимаемого на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности или выполняющего такую работу, ограничений на ее выполнение по форме, утвержденной приказом МВД России от 6 июля 2021 г. № 515 «Об утверждении Порядка выдачи органами внутренних дела Российской Федерации заключений о возможности (заключений о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности». Заключение ОВД о возможности допуска к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности выдается в соответствии с п. 32 ст. 12 ФЗ «О полиции».

ются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечений транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 ноября 2022 г. № 2051 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 06.05.2023).

Указанное Заключение о возможности допуска выдается на основании отсутствия сведений: о причастности аттестуемого лица к организованной преступной группе (организации, группировке), в том числе экстремистской или террористической направленности; или намерении аттестуемого лица использовать в противоправных (преступных) целях возложенные на него полномочия при осуществлении работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности; или намерении аттестуемого лица получить доступ к оружию, защищаемым объектам транспортной инфраструктуры и (или) транспортным средствам в противоправных (преступных) целях.

Иные сведения, полученные в результате проверочных мероприятий в качестве критериев формирования отрицательных заключений, не предусмотрены.

Заключение ОВД о возможности допуска к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности выдается на основании письменного запроса органа аттестации, а также субъекта транспортной инфраструктуры. Выдача указанного заключения по личному заявлению кандидата, подлежащего аттестации, не предусмотрена, при этом данный вид деятельности не является государственной услугой. Лица, не прошедшие в установленном порядке к работам, связанным с обеспечением транспортной безопасности, не допускаются.

Несмотря на то, что ОВД осуществляют лишь часть деятельности по обеспечению транспортной безопасности, именно от ее работы в конечном счете зависит слаженность и продуктивность работы всей системы обеспечения транспортной безопасности.

15.2. Организационно-управленческие особенности функционирования органов внутренних дел на транспорте

На современном этапе ОВД на транспорте России представляют собой единую систему органов и подразделений внутренних дел централизованного (федерального) подчинения по вертикали, обеспечивающих в пределах своей компетенции правопорядок на железнодорожном, воздушном и водном транспорте в специфической обстановке, обусловленной особенностями правового регулирования, спецификой технологических процессов перевозки пассажиров и грузов.

Одной из существенных особенностей организационно-структурного построения ОВД на транспорте является то, что они строятся применительно к системе территориально-ведомственного управления Министерства транспорта РФ. При этом в зависимости от географического расположения в структуру Управлений на транспорте МВД России по федеральным округам могут входить подразделения полиции на железнодорожном, воздушном, речном либо морском транспорте. Это, в свою очередь, обеспечивает оперативную взаимосвязь всех его структурных подразделений в организации борьбы с преступностью на объектах всего транспортного комплекса страны.

ГУТ МВД России выполняет функции головного подразделения Министерства по организации деятельности ОВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, координации в установленном порядке деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России по обеспечению безопасности населения на транспорте. ГУТ МВД России осуществляет организационно-методическое обеспечение деятельности федерального казенного учреждения «Главный центр специальных перевозок Министерства внутренних дел РФ».

Основные задачи Главного управления на транспорте МВД России:

- разработка общей стратегии государственной политики в области обеспечения правопорядка на объектах транспорта;
- совершенствование нормативного правового регулирования в области обеспечения правопорядка;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина на объектах транспорта;
- организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений на объектах транспорта;

- обеспечение охраны общественного порядка на объектах транспорта;
- организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия в организациях, осуществляющих деятельность на объектах транспорта;
- организация специальных и воинских перевозок по РФ;
- управление ОВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Эти задачи определили и функции Главного управления на транспорте (ГУТ) МВД России.

Основными функциями ГУТ являются:

- организация и осуществление комплексного анализа и прогнозирования состояния и развития оперативной обстановки на объектах транспорта;
- разработка предложений руководству Министерства по формированию и реализации государственной политики в области обеспечения правопорядка на объектах транспорта;
- анализ эффективности деятельности ОВДТ по обеспечению правопорядка на объектах транспорта и принятие мер к ее совершенствованию;
- обобщение практики применения законодательства РФ, регулирующего вопросы обеспечения правопорядка на объектах транспорта, выработка мер по повышению эффективности правоприменительной практики ОВДТ:
- участие в формировании федеральных целевых программ в установленной области деятельности;
- разработка либо участие в разработке совместно с заинтересованными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти проектов международных договоров РФ в установленной области деятельности;
- разработка либо участие в разработке проектов межведомственных соглашений по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;
- разработка проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования в области обеспечения правопорядка на объектах транспорта;
- подготовка или участие в подготовке отзывов и заключений по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, их сопровождение в федеральных органах государственной власти;
- организация и осуществление в соответствии с законодательством РФ оперативно-розыскной и экспертно-криминалистической

деятельности, производства дознания, розыска лиц и похищенного имущества в интересах обеспечения правопорядка на объектах транспорта;

- организация борьбы с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ на объектах транспорта; обеспечение контроля за оборотом гражданского и служебного оружия, за сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового оружия, находящегося во временном пользовании юридических лиц с особыми уставными задачами, а также за соблюдением указанными юридическими лицами законодательства РФ об оружии;

- организация на объектах транспорта производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции ОВД;

- разработка и осуществление мероприятий по совершенствованию охраны общественного порядка на объектах транспорта;

- участие в обеспечении режима чрезвычайного положения и режима военного положения в случае их введения на территории РФ или в ее отдельных местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- организация и обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации в ОВДТ и подразделениях спецперевозок;

- организация взаимодействия ОВД на транспорте и территориальных ОВД.

Сложившаяся система позволяет в целом своевременно реагировать на проходящие на транспорте чрезвычайные происшествия, нарушения общественного порядка, а также раскрывать преступления межрегионального характера на участке пути следования подвижного состава без привязки к условиям географического или административного территориального деления страны, благодаря централизованной системе ведомственного управления и координации силами и средствами транспортной полиции, расположенными на значительном расстоянии друг от друга.

ОВД на транспорте и подчиненные им подразделения *в своей деятельности руководствуются:* Конституцией; общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ; федеральными конституционными законами; Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», другими федеральными законами, актами Президента и Правительства России, актами МВД России, а также законами субъектов

РФ по вопросам ООП и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции.

Формы обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного транспорта имеют определенную организационно-структурную специфику. При решении задач обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью на объектах железнодорожного транспорта наиболее распространенными формами осуществления транспортной полицией административной деятельности являются: ППН; посадочные группы; оперативно-поисковые группы; совместные специализированные группы транспортной полиции и ведомственной охраны; оперативные заслоны; наряды сопровождения поездов; специальные операции и оперативно-профилактические мероприятия (рейды).

Вся деятельность подразделений полиции ОВДТ строится в соответствии с принципами соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, беспристрастности, открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Руководство деятельностью полиции на транспорте осуществляет руководитель МВД России на объектах транспорта в центральном аппарате ГУТ МВД России (*первый* федеральный уровень управления).

Второй окружной федеральный уровень управления – управления на транспорте МВД России по федеральным округам (УТ МВД России ФО).

Третий уровень управления и организации – ЛУ (О) МВД России на транспорте далее включает в себя следующие ответвления:

– межрегиональный (региональный) – линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (ЛУ МВД России на транспорте);

– районный уровень – линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (ЛО МВД России на транспорте).

Четвертый уровень – линейные подразделения полиции:

– линейные отделы полиции (ЛОП);

– линейные отделения полиции (ЛоП);

– пункты полиции (ЛпП).

Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом страны, а нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции, в том числе и ОВДТ, определяются руководителем МВД России (Министром).

Правовое регулирование деятельности линейных подразделений транспортной полиции составляет целый блок нормативных актов.

ООП на транспорте как вид внешней административной деятельности полиции представляет собой:

- осуществляемую в публичных (общественных), а при наличии сведений о возникшей угрозе общественной или личной безопасности граждан – и в иных местах на транспорте деятельность по надзору за соблюдением законодательства;

- деятельность по непосредственной защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных, административно-наказуемых посягательств и общественно опасных событий.

Аппараты ППС полиции на объектах транспорта – это ее структурное звено, непосредственно входящее в состав общей полиции и ОВД на транспорте в виде отделов, отделений, групп и выполняющее функции организации несения службы по ООП и безопасности на подведомственных участках обслуживания (территории).

Подразделения ППС полиции – это ее основное звено в виде частей и подразделений ОВДТ, непосредственно осуществляющих функции по ООП и обеспечению общественной безопасности на объектах транспорта. Они включают в себя полки, отдельные батальоны, роты, взводы ППС полиции линейных подразделений ОВДТ и другие подразделения.

Процесс управления ППСП включает в себя следующие основные стадии: анализ состояния оперативной обстановки; разработку и принятие решения на организацию службы; подготовку, инструктаж и развод нарядов на службу; организацию взаимодействия, маневр силами и средствами; контроль над организацией и несением службы нарядами; учет и оценку результатов работы нарядами и подразделений.

Патрульная зона обслуживаемого участка объектов транспорта – тактическая форма ООП, выработанная практикой и используемая в ОВДТ наряду с патрульными маршрутами и участками. Они создаются на объектах транспорта, как правило, со стабильной оперативной обстановкой, не требующей привлечения значительных сил полиции, а также в районах с относительно благополучной криминогенной обстановкой.

План-расчет является основным документом, содержащим решение о наиболее целесообразной расстановке сил и средств ППС

полиции. Непосредственная ООП в общественных местах осуществляется силами и средствами ППСП.

Силы ППСП – это личный состав служб и подразделений полиции ОВДТ, участвующий в ООП и обеспечении общественной безопасности.

Средства ППСП – это предметы, вещества, устройства и служебные животные, состоящие на вооружении ОВД на транспорте и используемые для охраны общественного порядка. С учетом назначения, порядка и условий их применения они могут подразделяться на обычные и специальные подразделения.

Кроме общей юридической подготовки сотрудникам транспортной полиции для обеспечения эффективного правопорядка необходимо знать технологический процесс работы объектов транспорта вокзалов, портов, в том числе аэропортов, станций, грузовых дворов, багажных помещения, касс и тому подобное, а также правовое регулирование деятельности объектов транспорта. Взаимодействовать с работниками станций (диспетчерами, башмачниками), вагонного и локомотивного депо (поездных и локомотивных бригад) в части обеспечения безопасности и общественного порядка.

В своей деятельности подразделения ППСП взаимодействуют с подразделениями ДПС ГИБДД, подразделениями ФСВНГ.

Главная роль в управлении силами и средствами ППСП – это повседневная и целенаправленная деятельность руководителей УТ МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирского, Забайкальского ЛУ МВД России на транспорте¹, *которая заключается в оптимальном использовании сил и средств подразделений ППСП; поддержании постоянной готовности подразделения ППСП к выполнению поставленных задач; управлении ППСП, в том числе планировании деятельности подразделений ППСП, выработке решений, обеспечивающих успешное выполнение поставленных задач, организации их неуклонного исполнения, контроля за несением службы сотрудниками ППСП.*

Оперативное управление нарядами ППСП в период несения службы возлагается на дежурные части линейных управлений (отделов) МВД России на транспорте, а также группы управления нарядами ППСП.

Непосредственное управление нарядами в границах отдельного участка обслуживания осуществляется начальником патрульного участка, старшим патрульной группы с последующим докладом

¹ Также МВД по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам РФ, начальников территориальных органов МВД России на районном уровне.

в дежурную часть ЛУ (О)МВД России на транспорте (или территориальный орган МВД России на районном уровне), а также о прошедших изменениях в расстановке личного состава.

Вся деятельность ОВДТ, а также подразделений ППСП осуществляется в соответствии с текущими планами работы подразделения.

Итоги выполнения планов рассматриваются на оперативных совещаниях при начальнике подразделения. По окончании планового периода составляется отчет (справка) о выполнении пунктов плана с последующим докладом руководителю, утвердившему план.

Контроль за выполнением планов осуществляют начальники штабов (подразделений), а также соответствующие должностные лица управлений (отделов, отделений) обеспечения ООП.

В целях повышения ответственности и эффективности службы решение на охрану правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах на конкретные сутки в соответствии с планом единой дислокации принимается и оформляется начальником линейного подразделения полиции, занесенное в постовую ведомость.

В решении определяются расчет сил и средств, расстановка нарядов подразделения ППСП, задействованных на обеспечение правопорядка.

Период выполнения конкретной задачи оформляется приказом, специальным планом обеспечения правопорядка, планом расстановки личного состава ППСП.

Основу деятельности подразделений ППСП составляют организация и несение службы на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах.

При принятии решения по организации ППСП учитываются:

- географические, социально-экономические особенности региона (города, района), численность, состав и движение коренного населения, приток иногородних и иностранных граждан и лиц без гражданства, характеристики улиц, места размещения и режим работы организаций и учреждений, расположение объектов особой важности, жизнеобеспечения, разрешительной системы, банков, специальных учреждений ОВДТ;

- плотность пассажиропотока на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта с учетом сезонности (времени года);

- количество, уровень, динамика и структура преступности, административных правонарушений, совершаемых на улицах, объ-

ектах транспорта и в других общественных местах с учетом времени года, суток и метеорологических условий;

- расстановка нарядов ППСП и ее соответствие реально складывающейся оперативной обстановке, система установленных технических средств (видеонаблюдения и системы «Гражданин – полиция») на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах;

- результаты работы нарядов, подразделений, участвующих в ППС, а также обеспеченность личного состава вооружением, средствами связи, патрульным транспортом и их использование;

- места скопления несовершеннолетних, в том числе состоящих на учете в территориальных органах МВД России (групп несовершеннолетних антиобщественного и иного характера).

В таких случаях источниками информации при изучении оперативной обстановки являются: статистическая отчетность, аналитические материалы, оперативные и рабочие карты (схемы) и другие документы, отражающие состояние ООП и борьбы с преступностью, ориентировки о совершенных преступлениях и розыске преступников; оперативные данные, сведения, поступающие от сотрудников подразделений полиции; доклады нарядов ППСП и других нарядов комплексных сил; сообщения ОВДТ и других правоохранительных органов, воинских частей внутренних войск МВД России, подразделений и воинских частей Вооруженных сил РФ; ФОИВ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, госучреждений, общественных объединений и организаций; заявления граждан; сообщения СМИ, сведения, полученные по техническим каналам связи от систем видеонаблюдения, мониторинговых систем и другие.

Сотрудники подразделений ППСП при выполнении своих обязанностей имеют право доступа к информации¹, содержащейся в учетах информационных центров УТ МВД России по федеральным округам, МВД по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам РФ. Таким образом, в решении по организации ППС на последующие сутки предусматриваются:

- общая задача подразделения исходя из сложившейся оперативной обстановки; обязательные нормы выставления сотрудников и выделения технических средств;

- состав, расстановка и задачи ППН, особенности несения службы, организация взаимодействия между ними, с территориальными ОВД: УУП, другими сотрудниками полиции, представителя-

¹ В установленном порядке нормативными правовыми актами.

ми общественных формирований правоохранительной направленности, частных охранных организаций по ООП;

- возможность и формы маневра силами и средствами при изменении оперативной обстановки;
- система связи с нарядами, сроки представления информации, сигналы и условные знаки.

Взаимодействие с другими нарядами комплексных сил организуется начальником линейного подразделения полиции в соответствии с нормативными актами МВД России.

Основными формами взаимодействия являются:

- участие сотрудников других подразделений ОВДТ в проведении инструктажей и занятий с личным составом ППСП по обучению их приемам и методам предупреждения, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, предупреждения и пресечения тактики и методики охраны места происшествия и других задач полиции;

- проведение совместных с соседними территориальными органами МВД России на районном уровне учебно-тренировочных занятий, тактико-специальных, командно-штабных и оперативно-тактических учений по пресечению возможных нарушений ОПиБ на транспорте, терактов, массовых беспорядков, противоправных посягательств на объекты жизнеобеспечения и особо важные объекты, поиску и задержанию лиц, совершивших данные посягательства;

- взаимодействие путем обмена информацией, совместного анализа оперативной обстановки; участия представителей взаимодействующих сторон в оперативных совещаниях; внесения коррективов в расстановку сил и средств, а также согласования порядка действий всех нарядов и оказания взаимной помощи при несении ими службы.

В зависимости от состояния оперативной обстановки может осуществляться маневр (изменение установленной дислокации) на период смены, дежурных суток или на более длительное время. Перестановка нарядов ППСП при маневре отражается в постовой ведомости. При необходимости сосредоточения нарядов ППСП прибывает к назначенному времени в указанный район (участок, маршрут) для несения ППСП. По окончании работы на данном участке и по команде ответственного руководителя наряды ППСП возвращаются на закрепленные за ними маршруты и посты. Маневр силами и средствами в условиях осложнения оперативной обстановки или возникновения чрезвычайных обстоятельств осуществляется по специальному плану.

Контроль за организацией и несением службы нарядами подразделений ППСП осуществляется путем проведения систематических проверок нарядов (не менее одного раза в течение двух часов), во время которых устанавливаются: четкость и оперативность управления нарядами, своевременность доведения до них информации об изменениях оперативной обстановки.

Наряды должны знать обстановку на территории поста, маршрута, выполняемой задачи, дислокацию постов и границ маршрутов ближайших нарядов, способы связи с ними, а также свои права и обязанности.

Организацию и несение службы нарядами подразделений ППСП *обязаны проверять*: представители ГУТ МВД России, УТМВД России по ФО, Восточно-Сибирского, Забайкальского ЛУМВД России на транспорте при проведении инспектирования, контрольных проверок¹, комплексных и целевых выездов в линейные органы МВД России на транспорте и их подразделения; начальники ЛУ (О) МВД России на транспорте, их заместители, командиры полков и батальонов – не реже двух раз в месяц. Заместители командиров полков, батальонов, а также лица инспекторского состава полиции ЛУ (О) МВД России на транспорте – не менее одного раза в неделю. Командиры рот, их заместители, командиры взводов – ежедневно (в выходные дни – по графику). Командиры отделений, начальники патрульных участков – не менее трех раз каждого патрульного (постового) за смену.

Проверка несения службы нарядами может быть гласной и скрытой. От прибывших для проверки патрульный (постовой) требует, если не знает их в лицо, служебное удостоверение, а от лиц, уполномоченных прямым начальником, также письменное предписание на право проверки. Если при отсутствии наряда на маршруте (посту) проверяющий обязан немедленно связаться с дежурным по ЛУ(О) МВД России и выяснить причину отсутствия, установить местонахождение наряда, то при обнаружении недостатков в организации и несении ППС проверяющий обязан принять меры к их устранению.

О результатах проверки ППН проверяющий в обязательном порядке делает запись в служебной книжке сотрудника полиции, бортовом журнале автопатруля подразделения ППСП. В дежур-

¹ О порядке осуществления ведомственного контроля за деятельностью линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, линейных отделов (отделений) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 20 апреля 2012 г. № 347.

ной части проверяющий записывает в постовой ведомости результаты проверки, указывает время их проведения и номер наряда. При скрытой проверке проверяющий скрытно ведет наблюдение за действиями наряда ППСП не менее 1 часа. При проведении скрытых проверок могут использоваться средства теле- и видеонаблюдения, применяться фото- и видеосъемка. Если выявлены нарушения порядка несения службы нарядам помощи проверяющий прекращает скрытое наблюдение и принимает меры по устранению нарушений, оказанию соответствующей помощи. О результатах скрытой проверки проверяющий докладывает рапортом начальнику ЛУ (О) МВД России на транспорте (командиру) или лицу, его замещающему, и в обязательном порядке делает запись в постовой ведомости. Скрытые проверки ППН проводятся в отдельных ротах ППСП не реже четырех раз в месяц, отдельных взводах ППСП – не реже трех раз в месяц, отделениях ППСП – не реже двух раз в месяц.

Начальник ЛУ (О) МВД России на транспорте, начальник полиции и его заместитель (по ООП), командир подразделения не реже одного раза в квартал проводят на оперативном совещании анализ эффективности контроля за несением службы ППСП, его влияния на повышение эффективности работы подразделения ППСП по основным направлениям оперативно-служебной деятельности.

Учет и оценка результатов деятельности подразделений ППСП ведутся в целях определения фактического состояния правопорядка на обслуживаемой территории, соответствия расстановки сил и средств оперативной обстановки на объектах транспорта, а также обеспечения персональной ответственности сотрудников за выполнение поставленных задач.

Таким образом, организация и тактика ООП и ООБ на железнодорожном, водном и воздушном транспорте имеют *отличительные особенности*.

На станциях, вокзалах, платформах, пристанях, в аэропортах, портах, поездах и судах ППС тактика ООП и ООБ организуется начальником ЛУ (О) МВД России на транспорте, линейного отдела (отделения, пункта) полиции с учетом интенсивности пассажирских и грузовых перевозок, движения поездов, судов, полетов самолетов, а также складывающейся оперативной обстановки.

Порядок работы нарядов устанавливается начальником линейного ОВД. Основными формами организации ППС в сфере *пассажирских перевозок являются:*

– патрулирование нарядами ППСП линейного подразделения полиции по залам вокзалов и аэропортов, станциям, портам, пристаням и причалам, с обходом мест сосредоточения пассажиров, посадочным платформам, отстойным паркам вагонов и другим объектам транспорта. Выставление в этих местах постов. Сопровождение нарядами поездов, судов;

– патрулирование на катерах по рекам, водоемам, акваториям портов, проведение рейдов в прибрежной полосе моря. Участие членов общественных формирований правоохранительной направленности, ЧОО в обеспечении правопорядка;

– на отдельных станциях, остановочных пунктах начальники ЛУ (О) МВД России на транспорте в зависимости от оперативной обстановки могут устанавливать полицейские посты, на которые назначаются наиболее подготовленные, способные к самостоятельной работе полицейские;

– обеспечение правопорядка в поездах, самолетах, на судах с помощью нарядов сопровождения. Состав наряда определяется начальником ОВД на транспорте и в количестве не менее двух человек, один из которых назначается старшим. При необходимости наряд возглавляется лицами среднего или старшего начсостава.

Сопровождение нарядами ППСП поездов может осуществляться следующими способами: сквозным – одним нарядом ППСП от пункта формирования поезда до пункта его назначения в пределах РФ; эстафетным – несколькими нарядами ППСП в пределах участков своего обслуживания.

Для сопровождения специальных поездов (судов), туристических поездов (судов), поездов с лицами, следующими организованными группами, выделяется усиленный наряд ППСП.

Предусматривается обязательное патрулирование ночью в пригородных поездах парными патрулями, как правило, от пункта отправления до пункта назначения.

Работа наряда сопровождения осуществляется по графику, разрабатываемому руководством ЛУ (О) МВД России на транспорте (линейного отдела (отделения, пункта) полиции). *В нем должны быть указаны:* перечень подлежащих сопровождению поездов (судов), время начала и конца работы, место и время пересадок. Форма одежды наряда устанавливается начальником ЛУ (О) МВД России на транспорте (линейного подразделения (отдела, отделения, пункта) полиции).

Наряд сопровождения при выполнении задач взаимодействует с территориальными органами МВД России на районном уровне

по маршруту следования поезда (судна), поездной бригадой (судовой командой, экипажем).

Для обеспечения общественной безопасности на отдельных участках дорог, особенно на подступах к крупным городам и важным железнодорожным узлам, выставляется заслон полиции.

При следовании специальных поездов (судов, самолетов) ППСП на объектах транспорта организуется по особым планам, разрабатываемым совместно и по согласованию с соответствующими начальниками ОВДТ и руководителями органов Федеральной службы безопасности.

Все ППН, несущие службу на объектах транспорта, должны знать расположение участка железной дороги, вокзала, аэропорта, акватории, порта, а также дислокацию ближайших нарядов и схему связи с ними, правила перевозки пассажиров и виды проездных документов, основные должностные обязанности работников транспорта, а также особенности совершения правонарушений на объектах транспорта, приемы маскировки преступников.

Во избежание грубых управленческих ошибок любые преобразования в структуре и организации деятельности управляющего субъекта, в данном случае ОВДТ, должны быть согласованы с объективными изменениями во внешней среде функционирования, то есть в транспортном комплексе, поэтому знание особенностей развития того или иного вида транспорта является для сотрудников ОВДТ обязательным.

На станциях, вокзалах, посадочных платформах назначаются *патрули, посты транспортной полиции, посадочные и оперативно-поисковые группы*. В помещениях вокзалов обычно выставляются посты, где постовому полицейскому определяется конкретное место несения службы с учетом наиболее удобного ведения наблюдения за гражданами. Эта форма обеспечивает достаточно оперативное реагирование на правонарушения. В настоящее время получает все большее распространение оборудование в залах ожидания, кассовых залах и других местах, требующих постоянного присутствия сотрудника полиции и стационарных постов, оснащенных телефонной связью и ПЭВМ с доступом к необходимым базам данных. В частности, активно используется программно-технический комплекс «Розыск-Магистраль», в том числе переносные изделия ПТК «Терминал» по выявлению в пассажиропотоке лиц, находящихся в розыске и представляющих оперативный интерес.

В зависимости от интенсивности пассажиропотока на платформах могут быть выставлены посты для контроля за посадкой и высадкой пассажиров. На направлениях массового передвиже-

ния пассажиров и объектах транспорта большой протяженности назначаются патрули. Многими ЛУВД, ЛОВД согласован с сопредельными территориальными ОВД вопрос о приближении постов и маршрутов нарядов ППСМ, вневедомственной охраны, ГИБДД к объектам железнодорожного транспорта в случае осложнения оперативной обстановки. На практике решение этих задач предусматривается планами совместных мероприятий территориальных ОВД и ОВДТ, планами единой дислокации постов и маршрутов. В необходимых случаях плотность нарядов транспортной полиции увеличивается за счет привлечения к охране общественного порядка военнослужащих внутренних войск, курсантов учебных заведений МВД России, казачества, добровольных общественных формирований. Для повышения эффективности патрулирования крупные станции и вокзалы разделяются на секторы, каждый из которых контролируется отдельной совместной группой во главе с сотрудником полиции.

Посадочные группы создаются в целях предупреждения проникновения на объекты железнодорожного транспорта потенциальных правонарушителей; обеспечения порядка и безопасности на перронах, платформах, при посадке и высадке пассажиров из поездов; выявления и удаления с объектов транспорта пьяных, хулиганов, бродяг, попрошайек. Такие группы формируются на крупных станциях из числа работников полиции, железнодорожного транспорта и общественности. Количественный состав посадочных групп определяется в зависимости от потока пассажиров, категории вокзала и размеров посадочных платформ, планировки пассажирских станций, а также интенсивности движения поездов на данном участке. Старшими групп, как правило, назначаются работники полиции.

Оперативно-поисковые группы (ОПГ) представляют собой небольшие мобильные подразделения (2–5 чел.) со специальными задачами, изменяющимися в зависимости от оперативной обстановки. Одни ОПГ действуют в относительно длительном режиме (например, по выявлению в пассажиропотоке разыскиваемых преступников, преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, оружия и боеприпасов), другие создаются для решения временных, ситуативных задач (скажем, для выявления среди граждан, блокировавших участок железной дороги, организатора). ОПГ могут работать как на стационарных объектах транспорта, перегонах, так и в подвижном составе. В состав ОПГ, в зависимости от поставленных задач, могут входить работники подразделений УР, БЭП, БППГ, ПДН, УУП, другие сотрудники полиции. При комплексной отработке поездов и других объектов транспорта в них

могут включаться работники инспекций госпожнадзора, таможенных и пограничных органов, санэпидемстанций.

Для патрулирования, организации засад в грузовых парках станций, на контейнерных площадках и грузовых дворах, в местах стоянки пассажирского подвижного состава, а также на малодетельных станциях и перегонах создаются *совместные специализированные группы полиции и ведомственной охраны (ССГ)*. Их состав, как правило, является постоянным и закрепляется совместным приказом начальника ЛУВД, ЛОВД и подразделения ведомственной охраны железной дороги.

Важной организационно-правовой формой обеспечения правопорядка на железнодорожном транспорте являются *оперативные заслоны полиции*.

В сфере пассажирских перевозок оперативные заслоны создаются: 1) для перекрытия отдельных железнодорожных направлений в целях предупреждения проникновения потенциальных правонарушителей в города, где проводятся общественно-политические, спортивные и другие массовые мероприятия; 2) в целях борьбы с отдельными видами преступлений; 3) в связи с введением карантинных мер; 4) ввиду осложнения оперативной обстановки.

В сфере грузовых перевозок оперативные заслоны формируются на стыковых станциях и выполняют задачи своевременного обнаружения признаков хищений грузов из подвижного состава, установления мест совершения правонарушений и организации раскрытия хищений по «горячим» следам. Стационарные оперативные заслоны на грузовых станциях могут быть внутридорожными, междорожными и межгосударственными. Как правило, они базируются на станциях дислокации соответствующих пунктов коммерческого осмотра поездов.

Организует работу заслона его начальник, назначаемый в большинстве случаев из числа оперативных работников (начальников линейных пунктов полиции). В состав заслона могут входить сотрудники криминальной полиции, ПДН, полицейские или младшие оперуполномоченные уголовного розыска. Как показывает практика, количество работающих в заслонах обычно не превышает 12 человек. При необходимости в состав заслона включаются сотрудники территориальных ОВД и сопредельных линейных органов. Целесообразно создавать на крупных железнодорожных узлах совместные оперативные заслоны полиции, организовывать на их базе оперативно-поисковые группы для выявления и задержания преступников-гастролеров, разыскиваемых лиц, принимать меры к укреплению действующих оперативных заслонов по пресечению

незаконной перевозки железнодорожным транспортом наркотиков и их прекурсоров, оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, незаконной миграции и т. п.

Положительно зарекомендовала себя такая форма обеспечения безопасных условий для проезда пассажиров и работы членов поездных бригад, как *сопровождение нарядами полиции поездов дальнего следования, местного и пригородного сообщений*.

Наряды сопровождения поездов руководствуются в своей деятельности приказом МВД России и Министерства транспорта РФ от 27 декабря 2013 г. № 1022/487 «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения».

При необходимости в целях активизации борьбы с хищениями грузов, укрепления общественного порядка на станциях и в поездах могут организовываться *временные подразделения* – передвижные линейные отделения полиции, специализированные дежурные части в сферах грузовых и пассажирских перевозок и другие подразделения. Специализация временных подразделений позволяет эффективнее управлять силами и средствами, активнее влиять на изменения оперативной обстановки.

Специальные операции и рейды, как одна из форм охраны правопорядка, проводятся по специальным совместным планам ОВД, других правоохранительных органов, администрации предприятий транспорта, внутренних войск и других субъектов правоохранительной деятельности. При их проведении численность личного состава, задействованного в мероприятиях, увеличивается на 20–30 %, вводится усиленный вариант несения службы, осуществляется постоянный анализ оперативной обстановки, организуется круглосуточное дежурство руководящего и оперативно-начальствующего состава полиции, а также командного состава транспорта, проводятся совместные инструктажи. Для разбирательства с правонарушителями создаются специальные группы разбора (при обычном варианте несения службы эта функция осуществляется оперативным дежурным линоргана). В зависимости от целей проведения операциям присваиваются условные наименования: «Вихрь-Антитеррор», «Подросток», «Мак», «Металл», «Пассажир», «Курорт» и т. п.

В целях обеспечения личной безопасности пассажиров и работников транспорта ОВД совместно с другими субъектами правоохранительной деятельности организуется и осуществляется комплекс

антитеррористических мероприятий. Так, в управлениях, филиалах железных дорог, на крупных железнодорожных предприятиях действуют антитеррористические комиссии, в состав которых входят сотрудники ОВДТ. В МПС России в 2000 г. было создано ГУ «Центр координации работы по защите объектов федерального железнодорожного транспорта», в 2001 г. в управлениях железных дорог – самостоятельные отделы, а в отделениях железных дорог – секторы с аналогичными задачами. В настоящее время аналогичные подразделения функционируют в ОАО «РЖД». Во всех УТ налажена работа постоянно действующих оперативных штабов и рабочих групп.

Организационной основой совместных мероприятий по борьбе с терроризмом служат федеральные целевые программы, программы по повышению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, планы совместных мероприятий МВД России и ОАО «РЖД». В последние годы антитеррористические меры принимались в соответствии с планами мероприятий по усилению общественной безопасности, защите населения от терроризма, обеспечению устойчивой работы и охраны объектов и предприятий федерального железнодорожного транспорта, планами мероприятий по укреплению правопорядка в сфере пассажирских и грузовых перевозок на объектах железнодорожного транспорта. По специальным планам проводятся совместные командно-штабные, тактико-специальные учения и тренировки по действиям личного состава при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Отрабатываются, в частности, схемы оповещения, связи, оперативного принятия мер, алгоритмы действий при обнаружении подозрительных предметов, поступлении сообщений о минировании объектов транспорта и других террористических угрозах, захвате заложников, угоне железнодорожного подвижного состава и т. п. При этом осуществляются контрольные закладки подозрительных предметов и муляжей взрывных устройств, имитируются другие действия правонарушителей. В большинстве случаев действия сотрудников полиции, железнодорожников, пассажиров фиксируются с помощью скрытой видеозаписи. После соответствующего разбора и анализа различных ситуаций выработанный порядок действий находит отражение в памятках, инструкциях, картотеках, перечнях неотложных действий и других документах инструктивно-методического характера. Органы управления транспортом периодически информируются ОВД о состоянии оперативной обстановки на участках оперативного обслуживания. Далее предлагаются совместные меры по ее стабилизации. На выявленные недостатки в организации

антитеррористических мероприятий ОВДТ реагируют в пределах своей компетенции путем внесения в соответствующие транспортные инстанции представлений.

Все объекты железных дорог подразделяются на особо важные, повышенной опасности и объекты жизнеобеспечения. В соответствии с указанной классификацией ОВД совместно с ведомственной охраной и Росгвардией организуются пропускной режим и охрана мостов, тоннелей, узлов связи, путепроводов, систем энерго- и водоснабжения. Каждый из указанных объектов периодически подвергается комиссионному обследованию и паспортизации, разрабатывается и при необходимости корректируется план его охраны и обороны в чрезвычайных ситуациях. Совместным приказом за ним закрепляются ответственные лица из числа сотрудников ОВДТ и работников железной дороги. Сведения об объектах вносятся в базы данных УТ, ЛУВД, ЛОВД в виде карточек-талонов.

Охраняемые объекты подвергаются периодическим проверкам, в том числе ночным, внезапным, негласным. С целью выявления фактов незаконного хранения и использования оружия, а также взрывчатых веществ осуществляются проверки сдаваемых в аренду помещений предприятий и организаций транспорта (особенно подвалов и цокольных этажей), учета и хранения огнестрельного нарезного и иного оружия, находящегося во владении транспортных организаций.

Оправдывают свое предназначение такие меры, как опечатывание или опломбирование технологических отсеков пассажирских вагонов, помещений вокзалов, не задействованных в обслуживании пассажиров; блокирование отдельных входов в вокзалы и проездов на территорию станций; введение порядка сдачи ручной клади в камеры хранения только по документам, удостоверяющим личность; осуществление контрольных проверок мест массового скопления людей и складирования грузов, стоянок, мест отстоя железнодорожного подвижного состава, парковок грузового и легкового автомобильного транспорта на территории, прилегающей к железнодорожным объектам. Совместно с ГИБДД, органами местного самоуправления, а также руководством транспортных организаций разрабатываются и утверждаются схемы автомобильной парковки вблизи вокзалов и других объектов.

Особое внимание уделяется осмотру пассажирских, почтово-багажных и грузовых поездов, прибывающих из среднеазиатского региона и республик Северного Кавказа. В этих целях на крупных станциях оборудуются специальные зоны безопасности, контроля и досмотра пассажиров, ручной клади и багажа, а также комисси-

онной выгрузки грузов. Контролируется передвижение вагонов с опасными грузами: оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами, ГСМ. Предпринимаются меры по исключению фактов принятия к перевозке членами поездных бригад различных посылок, передач, а также провоза безбилетных пассажиров. Систематически по громкоговорящей связи вокзалов и поездной радиотрансляционной сети передаются профилактические сообщения, направленные на повышение бдительности, а также о порядке действий пассажиров и работников транспорта при обнаружении бесхозных и подозрительных предметов. На станциях и вокзалах развернута соответствующая наглядная агитация. В целях получения сведений о подготавливаемых преступлениях террористической направленности во многих линорганах и УТ налажена работа телефонов доверия и «горячих» линий. В ряде УТ за информацию, способствующую предотвращению правонарушений такого рода, устанавливается денежное вознаграждение. В целях предупреждения биологического и химического терроризма с использованием почтовой корреспонденции в административных зданиях управлений, филиалов железных дорог, вокзалов, станций и пунктах приема багажа оборудуются специальные помещения для предварительной обработки почтовых отправлений.

Важное значение в деятельности ОВДТ придается внедрению технических средств предотвращения террористических актов. По инициативе УТ, ЛУВД, ЛОВД места концентрации пассажиров оборудуются системами видеонаблюдения с выводом изображения на мониторы дежурных частей полиции, устройствами прямой связи «пассажир – полиция», «дежурный по вокзалу – дежурный по полиции», средствами охранно-пожарной сигнализации, автоматизированными системами радиационного контроля, газоанализаторами-детекторами взрывчатых веществ, химических и биологических аэрозолей, локализаторами взрыва, стационарными рамочными металлоискателями. Системами видеонаблюдения и другими средствами технической охраны оснащаются мосты, тоннели, путепроводы и другие важные объекты. Изыскиваются возможности для приобретения сканеров и анализаторов спектра, позволяющих обнаруживать взрывные устройства при осмотре подвижного состава, подаваемого под посадку пассажиров, верхнего строения пути, других сооружений и коммуникаций. Диспетчерские и справочные службы транспорта, а также дежурные части полиции оборудуются автоматическими определителями номеров телефонов звонивших абонентов, многоканальной звукозаписывающей аппаратурой. В крупных УТ формируются фонотеки речевых сообщений об угро-

зе взрыва объектов транспорта, создаются лаборатории для производства фоноскопических экспертиз, организуются и развиваются кинологические подразделения.

На отдельных железных дорогах внедряются интеллектуальные интегрированные системы безопасности (ИИСБ), позволяющие обеспечить анализ оперативной обстановки и контроль происходящих на охраняемом объекте событий, мониторинг и архивирование видеоинформации, передачу информации по волоконно-оптическим линиям связи. Эти системы обладают высокой степенью эффективности и надежности за счет взаимного дополнения и резервирования средств, управление которыми осуществляется оперативно и централизованно с помощью автоматизированных рабочих мест (АРМ).

Планомерное и целенаправленное осуществление этих и других мер приводит к положительным результатам. Большой объем работы проделан по предупреждению и пресечению анонимных сообщений об акте терроризма. Благодаря принимаемым мерам, в том числе по обеспечению ОВДТ техническими средствами (установка АОН, фонотек и иных цифровых средств), удалось добиться сокращения заведомо ложных сообщений об акте терроризма более чем наполовину.

Нельзя обойти вниманием вопросы организации работы ОВДТ при авариях и крушениях на железных дорогах. Опыт локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций такого рода показывает, что данные задачи приобретают специфику, обусловленную нарушением нормального режима работы транспорта и ритма общественной жизни в зоне бедствия.

В рамках совместного приказа Росжелдора и МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724¹ определен порядок взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с ОВД РФ. К числу основных форм взаимодействия относятся: обмен информацией об обстановке на объектах железнодорожного транспорта общего пользования; совместный анализ складывающейся обстановки на объектах железнодорожного транспорта общего пользования; разработка и проведение совместных мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений

¹ О порядке взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органов внутренних дел Российской Федерации: приказ Росжелдора, МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724.

на железнодорожном транспорте; организация и участие в совместных учениях, тренировках, консультациях, рабочих встречах, совещаниях.

В соответствии с приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636¹ определено Положение, согласно которому линейный орган осуществляет полномочия полиции в области обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также выполняет иные функции в соответствии с законодательством. Следует отметить, что МВД России принимает активное участие в работе межведомственной группы под эгидой Минтранса России. В частности, МВД России приняло самое непосредственное участие в подготовке таких документов, как правила аккредитации юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности; требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц по видам транспорта; перечень специальных средств, видов, типов и моделей служебного огнестрельного оружия, патронов к нему, а также норм обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности; порядок аттестации сил обеспечения транспортной безопасности; правила проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу; перечень объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию по видам транспорта; типовые дополнительные программы профессионального обучения в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности; порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности; порядок проверки субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков объектов транспортной инфраструктуры с использованием тест-предметов и тест-объектов органами государственного контроля (надзора) во взаимодействии с ФСБ России и МВД России; требования к знаниям, умениям, навыкам сил обеспечения транспортной безопасности, личностным (психофизиологическим) качествам; порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспорт-

¹ Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел РФ на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

ной безопасности и требований к ним; требования по обеспечению транспортной безопасности к строящимся объектам; требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требование к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта; требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства; требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного и городского наземного электрического транспорта; правила проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности.

Основной тренд совершенствования законодательства о транспортной безопасности – повышение ответственности субъектов, эксплуатирующих транспортную инфраструктуру, особенно в части обеспечения транспортной безопасности. Задачи полиции в этой ситуации – реагирование на противоправные действия, их пресечение, а также взаимодействие с подразделениями транспортной безопасности. Внесенные изменения в Воздушный кодекс РФ отчасти сняли противоречия его предписаний и норм ФЗ «О полиции» в деле обеспечения авиационной безопасности, что позволило высвободить силы полиции для выполнения задач по эффективному противодействию преступности и обеспечению правопорядка на объектах транспорта.

Таким образом, решение задачи по рассмотрению правовых основ деятельности ОВД МВД России в сфере обеспечения транспортной безопасности позволяет сделать следующие выводы, а именно представить правовую основу данного вида деятельности в виде взаимосвязанной системы, состоящей из следующих элементов: нормативных актов международного права, включающих регулирование аспектов обеспечения транспортной безопасности на межгосударственном уровне, а также определяющих основные принципы и нормы наднационального права, исполнение которых обязательно в каждой стране, их ратифицировавшей; предписывающих норм федерального уровня, регулирующих отношения в области транспорта и транспортной безопасности; запрещающих

норм федерального уровня, регулирующих отношения в области транспорта и транспортной безопасности; норм, определяющих ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения транспортной безопасности; ведомственных и отраслевых норм, определяющих стандарты и требования к объектам транспорта и транспортной инфраструктуры; федеральных и ведомственных норм, определяющих административно-правовой статус ОВД в сфере обеспечения транспортной безопасности; ведомственных и отраслевых норм, определяющих стандарты и требования к объектам транспорта и транспортной инфраструктуры; федеральных и ведомственных норм, определяющих административно-правовой статус ОВД в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Глава 16. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий

16.1. Понятие и виды массовых мероприятий, правовое регулирование их проведения

Одним из способов реализации гражданами своих прав и свобод является участие в массовых мероприятиях. Массовые мероприятия, как правило, доступны большому количеству граждан и проводятся на улицах, площадях, в общественных зданиях, концертных залах, спортивных сооружениях и других общественных местах. Следует отметить, что большое количество проводимых мероприятий привело к разным мнениям относительно определения их сущности и классификации.

Одна из первых попыток в этом направлении была предпринята В. В. Лариным: «Массовое мероприятие есть организованное действие (совокупность действий или явлений социальной жизни) с участием больших масс людей, совершающееся в интересах трудящихся с целью удовлетворения их политических, духовных, физических и других потребностей, являющееся формой реализации их прав, свобод, а также формой социального общения между людьми и способом выработки единства установок личности, коллектива, общества в целом»¹. Автор обозначил основные признаки массового мероприятия, позволяющие отличить его от других социальных явлений: наличие больших масс людей, организованность их действий, наличие цели (целей).

Сотрудники ВНИИ МВД СССР А. М. Алоян и В. И. Эглит характеризовали массовые мероприятия как «организованные или санкционированные компетентными государственными органами или общественными организациями, а также осуществляемые на основании обычаев действия значительных групп (масс) людей, протекающие в общественных местах»². В данном определении внимание исследователей обращено на организационно-правовые аспекты проведения массовых мероприятий, т. е. на обязательность их подготовки или получения разрешения на такие действия от пра-

¹Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985. С. 54.

²Алоян А. М., Эглит В. И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987.

вомочных субъектов социального управления. Авторы также указывают, что в некоторых случаях целенаправленные и правомерные действия больших групп людей осуществляются исходя из обычаев. В первую очередь здесь имеются в виду религиозные праздники, в которых по различным причинам участвуют и лица, далекие от религии. Однако и в приведенном определении не в полной мере отражены сущность и содержание рассматриваемых социальных явлений.

Изучение практической деятельности ОВД по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении подобных акций позволяет выделить основные их признаки:

- наличие больших масс людей;
- организованность их действий;
- общественное место;
- единство целей участников мероприятия.

Таким образом, можно определить массовое мероприятие как *организованное (санкционированное или несанкционированное) действие (совокупность действий), совершающееся в общественных местах, с участием больших масс (групп) людей с целью удовлетворения их потребностей в экономической, политической, социально-культурной, духовной и других сферах.*

Для более глубокого исследования понятия, сущности и содержания массовых мероприятий необходима их классификация, которая осуществляется на основе учета существенных признаков, свидетельствующих о сходстве и различии изучаемых явлений. Массовые мероприятия весьма разнообразны. Отнесение каждого из них к определенной группе помогает правильно понять его социальное назначение и место в классификационной системе, имеет практическое значение для дальнейшего совершенствования работы ОВД по обеспечению законности и правопорядка при их проведении.

В зависимости от целей, характера, распространенности, организационной формы и направленности, а также сферы отношений, в которой они возникают, массовые мероприятия могут быть разделены на следующие виды: общественно-политические, спортивные, культурно-зрелищные, религиозные, специальные, смешанные.

К *общественно-политическим мероприятиям* относятся митинги, шествия, демонстрации, массовые собрания граждан, пикетирования, выборы в органы власти: (федеральные, субъектов РФ, местного самоуправления) и т. д. Для этого вида мероприятий характерны, как правило, высокий уровень организации, общность мотивов и стереотипов поведения, определенность состава участников. Основной целью таких акций является выражение поддержки,

солидарности или, наоборот, осуждения, несогласия либо оказание прямого противодействия со стороны отдельных групп граждан тем или иным социально-политическим решениям органов власти и управления.

Спортивные массовые мероприятия (олимпиады, чемпионаты, спартакиады, матчи, кроссы, эстафеты и т. п.) характеризуются присутствием большого числа зрителей (болельщиков), в массе своей представляющих один из видов экспрессивной толпы. В последнее время все большую остроту для ОВД приобретают проблемы обеспечения правопорядка и безопасности во время проведения этих мероприятий, а также после их завершения, когда участники в массовом порядке покидают спортивные сооружения. Объекты транспорта при этом оказываются такими же зонами риска, как и спортивные объекты.

Значительная концентрация граждан на ограниченной территории объектов спортивно-зрелищного назначения и транспорта, особый психологический настрой болельщиков и зрителей, организационные просчеты организаторов мероприятий создают предпосылки для совершения правонарушений, включая групповые нарушения общественного порядка. Бесчинства хулиганов, факты вандализма имеют место и во время следования болельщиков в поездах дальнего и пригородного сообщений.

К *культурно-зрелищным мероприятиям* относятся фестивали, народные гулянья, театрализованные представления, карнавалы, танцевальные вечера, дискотеки, концерты и т. п. В этих мероприятиях также участвует, как правило, большое количество людей, в массе своей представляющих экспрессивную веселящуюся толпу. На их поведение влияет анонимность присутствия, а нередко и употребление спиртных напитков. Это приводит к снижению чувства ответственности за свои действия, проявлению психологической возбужденности участников мероприятий.

К наиболее распространенным *религиозным мероприятиям* следует отнести такие культовые праздники, как православная либо еврейская пасха, мусульманская ураза и т. д. Основные места их проведения – церкви, синагоги, мечети, костелы, различные молитвенные дома, кладбища. На территории проведения таких праздников наряду с верующими нередко собираются и лица, страдающие психическими заболеваниями, хулиганствующие и другие антиобщественные элементы. Последних привлекают сосредоточение значительных материальных ценностей, открытый доступ к убранствам храма, денежным средствам в виде различных пожертвований, вещи

и предметы, оставляемые приезжими в автомашинах, и иные обстоятельства, способствующие противоправным деяниям.

Специальные массовые мероприятия включают в себя спецпроезды, многолюдные траурные процессии и др. Их проведение направлено на решение каких-либо специфических задач отдельными группами граждан, должностными лицами, коллективами, государственными органами или общественностью. Применительно к объектам транспорта в качестве специальных следует в первую очередь рассматривать литерные мероприятия, связанные с перемещением высших должностных лиц (спецпроезды).

Спецпроезды организуются для обеспечения беспрепятственного и безопасного следования правительственных, иностранных и иных делегаций, массового выезда детей в летние лагеря, перемещения с помощью транспортных средств опасных веществ и предметов, осуществления различных перевозок в особых условиях.

Смешанные массовые мероприятия организуются в целях удовлетворения многообразных познавательных, художественно-творческих, спортивно-оздоровительных, религиозных и иных интересов, запросов различных групп граждан. Наиболее характерны смешанные мероприятия для общегородских праздников. Они проходят, или одновременно в разных местах города (на улицах, площадях, в парках, скверах, спортивных, культурно-зрелищных учреждениях, на водной акватории), или на одном объекте (на площади, стадионе), собирая многотысячные толпы. Некоторые из этих мероприятий начинаются днем, другие – вечером, продолжаясь несколько часов. Объекты транспорта активно задействуются на всех этапах их проведения.

Следует отметить, что Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяет эти мероприятия как публичные. Исходя из приведенной выше классификации понятие «массовые мероприятия» включает в себя указанные публичные мероприятия.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие рассматривается как открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам

политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

В указанном Федеральном законе дается нормативное определение терминов и понятий, характеризующих основные виды публичных мероприятий:

– *собрание* – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

– *митинг* – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

– *демонстрация* – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

– *шествие* – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

– *пикетирование* – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или нескольких граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстро-возводимые сборно-разборные конструкции.

Кроме того, массовые мероприятия могут быть классифицированы и по другим основаниям:

– способу возникновения – плановые (организованные) и спонтанные (неорганизованные, внезапно возникшие);

– территории проведения – районные, межрайонные, городские, региональные, федеральные, международные;

– периодичности проведения – разовые, периодические и повседневные;

– характеру действий их участников – динамичные, статичные или смешанные;

– месту проведения – проводимые в закрытых сооружениях или в открытых общественных (публичных) местах;

- возможности участия – общедоступные (открытые для посещения) и закрытые (с ограниченным количеством участников);
- степени согласованности – согласованные или несогласованные.

Исследования проблемы ООП при проведении различных массовых мероприятий доказывают, что обстановка, складывающаяся при этом, существенно отличается от обычной, повседневной в процессе охраны правопорядка на улицах и в других общественных местах. Особенности такой обстановки обуславливаются рядом факторов, характеризующих массовые мероприятия, к которым относятся:

- одновременное нахождение на определенной территории, в сооружениях или на других специальных объектах значительного количества граждан, что само по себе создает в определенном смысле угрозу общественной безопасности, выражающуюся в возможной гибели людей или причинении им телесных повреждений;
- установление ряда ограничений в связи с характером проводимого массового мероприятия и особенностями места его проведения (полное или частичное прекращение движения транспорта, пешеходов, регулирование движения в определенных направлениях и т. п.);
- установление правил поведения во время массовых мероприятий и др.

Это позволяет сделать вывод о том, что условия, в которых осуществляется ООП при проведении массовых мероприятий, могут быть охарактеризованы как особые и требующие дополнительного правового регулирования.

Правовую основу деятельности граждан, общественных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц при подготовке и проведении массовых мероприятий составляют положения Конституции, общепризнанные принципы и нормы международного права, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», федеральные законы «О митингах», «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О безопасности дорожного движения», «О полиции» и другие конституции (уставы), законы, другие правовые акты субъектов РФ, а также правовые акты органов местного самоуправления, принятые ими в пределах своих полномочий.

В случаях, предусмотренных законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издают Президи-

дент РФ, Правительство РФ, принимают и издают органы государственной власти субъектов РФ.

Проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации или агитации по вопросам референдума регулируется также нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и иными законодательными актами о выборах и референдумах. Проведение религиозных обрядов и церемоний, других публичных акций религиозного характера регулируется отдельными положениями Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В настоящее время в РФ в соответствии с ФЗ «О митингах» другими законодательными актами применяется определенный порядок организации и проведения публичных мероприятий. Организатором уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением публичного мероприятия, проводимого депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с ними, а также собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Уведомление о проведении публичного мероприятия депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с ними (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается в срок не ранее 10 и не позднее 5 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств, уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) – не позднее 4 дней до дня его проведения. Если срок подачи уведомления полностью совпадает с нерабочими праздничными

днями, оно может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням.

Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта РФ. Указанное минимальное расстояние не может быть более 50 метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемых одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта РФ.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени, за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам России, публичных мероприятий культурного содержания.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для его целей местах, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного мероприятия. Условия запретов или ограничений проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

Современная мировая практика свидетельствует о том, что в странах с демократическими формами правления для проведения массовых мероприятий используются три вида общественных мест:

- 1) общественные места, где постоянно разрешается проведение публичных массовых мероприятий, т. е. определенные участки местности, специально предназначенные для высказывания каких-то пожеланий, своего отношения к действительности, митингов, отдельных публичных выступлений в любой форме в рамках уста-

новленных границ данных мест и действующего законодательства (Гайд-парк в Лондоне и др.);

2) общественные места, где, как правило, разрешается проведение массовых мероприятий публичного характера, но только по согласованию с органами власти и в соответствии с процедурами, регламентирующими организацию, проведение и ответственность участников (организаторов);

3) общественные места, где, как правило, проведение массовых мероприятий запрещается законодательством многих государств (территория, прилегающая к правительственным, медицинским и дошкольным учреждениям, территория военных объектов и баз, наиболее важных объектов жизнеобеспечения населения (например, атомных электростанций), а также мосты, тоннели, аэропорты, вокзалы и т. д.).

Органы исполнительной власти субъекта РФ определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее – специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта РФ, при этом указанная предельная численность не может быть менее 100 человек.

При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться: возможность достижения целей публичных мероприятий; транспортная доступность специально отведенных мест; возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры; соблюдение санитарных норм и правил; безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений об их проведении в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

После определения органом исполнительной власти субъекта РФ специально отведенных мест публичные мероприятия прово-

дятся, как правило, в указанных местах. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

В соответствии с законом к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся:

- территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта РФ дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

По предложению органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение, сооружение), где планируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан.

Назначение указанного представителя оформляется распоряжением начальника органа внутренних дел.

Уполномоченный представитель ОВД имеет право требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной

нормы заполняемости территории (помещения), требовать от организатора и участников соблюдения порядка, по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель ОВД вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с ним устранить данное нарушение. В случае невыполнения требования об устранении выявленного нарушения уполномоченный представитель вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.

Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем, публичное мероприятие прекращается.

Статьей 16 ФЗ «О митингах» нормативно закреплены основания прекращения публичного мероприятия.

Таковыми основаниями являются: а) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; б) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия; в) неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предусмотренных ч. 4 ст. 5 закона.

Действующим законодательством предусмотрен определенный порядок прекращения публичного мероприятия. В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель дает указание организатору прекратить публичное мероприятие, обосновав причину, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору, устанавливая при этом время для выполнения указания. В случае невыполнения им указания уполномоченный представитель обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия. В случае невыполнения указания сотрудниками полиции (военнослужащие и сотрудники Росгвардии) прини-

мают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством РФ.

Порядок прекращения публичного мероприятия не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. Тогда применяются специальные планы действий при чрезвычайных обстоятельствах. В условиях чрезвычайных обстоятельств сотрудники полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ФЗ «О полиции», вправе применять меры непосредственного принуждения к правонарушителям, осуществлять их доставку и административное задержание.

Неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников Росгвардии) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством РФ.

При проведении массовых мероприятий различных видов имеются свои особенности. Так, при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий полиция обеспечивает безопасность граждан и общественный порядок совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий. А при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий полиция оказывает содействие организаторам в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

Многих граждан беспокоят проявления экстремизма среди болельщиков на стадионах, в транспорте. В настоящее время необходимо акцентировать внимание на предупреждении вандализма, футбольного хулиганства и вовлечения подростков и молодежи в экстремистские действия. В связи с этим меры превентивного характера МВД России считает приоритетными и наиболее эффективными.

Ситуация на стадионах во время проведения футбольных матчей остается сложной. Особенно напряженной она была в прошедшие годы на играх повышенного риска с участием «Спартака», ЦСКА и «Зенита». Отмечались попытки отдельных лиц прямо или косвенно спровоцировать стычки между болельщиками. Такие факты ставят под угрозу проведение соревнований, создают непосредственную опасность для жизни и здоровья футболистов, судей и зрителей.

Высокую активность в общественных местах проявляют представители правозащитных и природоохранных организаций, политических партий и движений, растет количество верующих граждан.

Массовые религиозные мероприятия, к которым относятся всевозможные праздники различных церковных конфессий, обряды и богослужения, проводятся в соответствующих храмах в условиях большого скопления верующих и просто любопытных. Вместе с тем многие проводимые мероприятия часто сопровождаются явлениями, оказывающими негативное воздействие на состояние общественного порядка, здоровье и безопасность граждан. Например, среди религиозных конфессий встречаются секты, деятельность которых носит антиобщественный характер и представляет опасность для окружающих. Они активно работают среди молодежи, негативно действуют на психику людей, проповедуют сатанизм, а иногда и непосредственно совершают преступления и террористические акты. Все это осложняет оперативную обстановку, что, в свою очередь, требует от ОВД принятия специальных мер по надлежащей охране общественного порядка и безопасности, умения действовать в специфических условиях быстро и эффективно, нейтрализовывать возникающие конфликты.

Итак, одним из основных требований, предъявляемых к проведению массовых мероприятий, является обеспечение безопасности людей, соблюдение их прав и законных интересов, поддержание надежного общественного порядка в местах, где они проводятся. Главным субъектом, ответственным за организацию и поддержание общественного порядка при проведении массовых мероприятий и иных публичных акций, в соответствии с действующим законодательством, являются ОВД.

Именно на них возложены задачи по разработке плана ООП и ООБ при проведении конкретного массового мероприятия, по подготовке и расстановке необходимых сил и средств, по организации и координации взаимодействия со всеми государственными органами и общественными организациями, участвующими в ООП, по контролю за обстановкой, предупреждению и пресечению преступлений и правонарушений со стороны участников и зрителей, а также по привлечению виновных к ответственности.

16.2. Организационные мероприятия органов внутренних дел по подготовке к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятиях

Организация ООП при проведении массовых мероприятий в зависимости от их значения и масштаба обеспечивается соответственно МВД России, МВД, ГУВД, УВД на уровне субъектов РФ и ОВД районного уровня. К участию в этой работе привлекаются все основные службы ОВД, каждая из которых решает присущие ей специфические задачи.



Рис. 1. Понятие охраны общественного порядка при проведении массового мероприятия

Факторы, оказывающие непосредственное влияние на деятельность ОВД при проведении массовых мероприятий:

- характер проводимого мероприятия;
- значительная концентрация людей на ограниченной территории;
- нарушение обычного режима жизни района, города, целого региона;

- возникновение особой психологической атмосферы (обстановки) в местах проведения массовых мероприятий;
- изменение режима работы органа внутренних дел, предприятий, учреждений, организаций и служб обеспечения данного мероприятия;
- возрастание роли общественной опасности совершаемых правонарушений;
- увеличение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций, представляющих угрозу личной безопасности граждан и общественной безопасности;
- высокая динамика изменения оперативной обстановки;
- возможность использования проводимых мероприятий для совершения террористических актов в местах массового пребывания граждан.

Важное значение для поддержания должного общественного порядка и безопасности в условиях осуществления массовых мероприятий имеет успешное решение следующих задач:

- предупреждение и пресечение возможных преступлений и других правонарушений, ООБ в местах проведения таких мероприятий;
- создание условий для нормального осуществления данного мероприятия, охраны прав и законных интересов его участников;
- обеспечение строгого соблюдения участниками и зрителями установленных правил поведения;
- недопущение ослабления ООП на территории, прилегающей к месту проведения мероприятия.

Некоторые задачи полиция выполняет совместно с другими правоохранительными органами. Например, предотвращение террористических актов во время массовых мероприятий требует скоординированных действий с органами ФСБ, а обеспечение пожарной безопасности – с МЧС.

ООП и ООБ в условиях проведения общественно-политических, культурно-массовых, спортивных и других массовых мероприятий осуществляется с помощью форм и методов, прошедших достаточную апробацию.

Ряд массовых мероприятий, особенно календарные спортивные состязания, проводятся по заранее разработанному расписанию. Планирование ООП при их проведении ОВД производят по согласованию с организаторами соревнований.

Подготовительный период, как правило, начинается с момента получения органом внутренних дел задачи на ООП и ООБ во время конкретного массового мероприятия. Начальник органа внутрен-

них дел определяет состав разработчиков плана ООП и ООБ, ставит задачи исполнителям, оказывает им помощь, контролирует ход подготовки данного документа. Если в органе внутренних дел есть типовый план обеспечения общественного порядка при проведении массового мероприятия (например, футбольного матча на стадионе), то он оценивается начальником с позиции сложившейся оперативной обстановки и поставленных задач. Наличие типового плана экономит время исполнителей (рабочей группы) и создает условия для четкого определения перечня показателей, по которым собирается, обобщается и анализируется информация.

Информационно-аналитическую работу методически и логически целесообразно начинать с изучения данных о месте и времени проведения массового мероприятия, его программе и регламенте, предполагаемой численности и составе участников, зрителей и т. п. Такие сведения ОВД получают от организаторов планируемых мероприятий, от администрации культурно-зрелищных, спортивных и иных учреждений. Конечно, эти первоначальные данные недостаточны для принятия управленческих решений, и, следовательно, надо получить более полную информацию о предстоящем событии.

Например, если массовое мероприятие будет проводиться в закрытом помещении, то необходимо получить следующие сведения:

- о путях подходов и подъездов к объекту, о наличии автостоянок, их вместимости и освещенности;
- системе общественного транспорта, на котором будут прибывать участники и зрители массового мероприятия;
- вместимости помещения, числе посадочных мест для зрителей, количестве и пропускной способности основных и запасных выходов;
- наличию в близлежащих районах магазинов по продаже спиртных напитков, пивных баров, кафе и ресторанов, других подобных заведений;
- путях и порядке эвакуации при возникновении на объекте экстремальных условий, о местах оказания первой медицинской помощи;
- о техническом состоянии, т. е. эксплуатационной надежности соответствующего зрелищного сооружения, об устойчивости его строительных конструкций, о состоянии противопожарной безопасности этого объекта.

Блок информации о зрителях будущего футбольного матча должен содержать сведения, позволяющие заблаговременно уяснить:

– характеристики групп граждан, которые посетят мероприятие в качестве зрителей (их количество, состав, места концентрации на спортивном объекте, наличие среди них соперничающих группировок или групп лиц, относящихся резко отрицательно к правоохранительным органам);

– вероятную атрибутику и внешний вид отдельных групп болельщиков (цвет спортивных шапочек, футболок, наличие гудков, металлических заклепок на одежде, манжет с металлическими шипами, ошейников, браслетов и т. п.);

– места сбора соперничающих групп болельщиков (вокзалы, станции метро, площади, скверы и т. д.), маршруты их движения к спортивному объекту;

– перечень предметов, которые могут быть отнесены к запрещенным и подлежать изъятию, а при необходимости – служить основанием к задержанию их обладателей.

Формирование каждого блока требует творческого подхода к определению степени полноты его содержания с учетом существующей потребности в соответствующих данных. Указанный процесс по своей природе индивидуален для каждого вида массового мероприятия. Для правильного регулирования объема и качества информации здесь необходимы, конечно, профессиональные знания о специфике организуемой на ее основе предстоящей деятельности.

Получив и уяснив задание, начальник органа внутренних дел дает предварительные распоряжения подчиненным, в которых указывается краткое содержание задания, объем работы по его выполнению, время готовности к службе, вооружение и снаряжение нарядов. Подготовительная работа включает:

– уточнение программы, места, времени и порядка проведения мероприятия;

– определение возможного числа и состава участников, а также наличия или отсутствия факторов, требующих запрещения проведения массовой акции;

– создание оперативного штаба или группы управления;

– осуществление совместно с организаторами и представителями заинтересованных ведомств комиссионного обследования места проведения массового мероприятия, определение его пригодности к организации надлежащей ООП и принятие мер к устранению недостатков.

Важным элементом подготовки является рекогносцировка местности, на которой будет проводиться массовое мероприятие.

Во время рекогносцировки изучаются особенности местности и степень возможного их влияния на успех проводимого мероприятия;

- определяются места расстановки нарядов, а также участки, где необходимо выставить усиленные посты и удобнее расположить резерв, границы зон и секторов, подлежащих оцеплению, необходимое количество сил и средств, место размещения оперативного штаба или пункта управления. При рекогносцировке определяются наиболее удобные пути движения участников массового мероприятия, личного состава ОВД и других сил, участвующих в ООП и ООБ, места стоянки транспорта и др. Изучаются особенности маршрутов движения транспорта и пешеходов, при необходимости уточняется их изменение, время ограничения или полного прекращения движения. Рекогносцировка территории предстоящего массового мероприятия является важным условием для принятия правильного решения и выполнения поставленной задачи.

В ходе рекогносцировки фиксируют и вносят уточнения в карты района, схемы обследуемых объектов, на которых отмечают:

- подходы к месту проведения мероприятия, состояние дорог, по которым будут следовать участники (зрители), потребность в специальном и полицейском транспорте;

- расположение объектов коммунального хозяйства, предприятий торговли и общественного питания, медицинских учреждений, общественного транспорта и стоянок автомобилей;

- расстановку сил и средств, участвующих в ООП и ООБ; местонахождение оперативного штаба (группы управления), его руководителя, а также лиц, ответственных за отдельные линии работы;

- маршруты эвакуации участников и зрителей в случае пожара, паники, при других чрезвычайных обстоятельствах во время проведения мероприятия.

На этапе сбора информации о предстоящем событии целесообразно активно использовать возможности ППСП, УУП и сотрудников оперативных подразделений. Перед ними ставятся задачи получить данные о настроениях среди населения, например, об отношении отдельных групп молодежи к факту проведения в городе футбольного матча с ожидаемым прибытием болельщиков из других районов. Такие сведения собираются с целью недопущения возникновения конфликтных ситуаций.

Необходимым элементом подготовительного этапа проведения массового мероприятия является оценка оперативной обстановки, учет сил и средств. Изучаются данные о состоянии преступности в районе проведения массового мероприятия, о местах, где вероят-

ны нарушения общественного порядка, об особенностях объектов, расположенных в этом районе. При этом учитывается время года, суток и состояние погоды.

На основе изучения оперативной обстановки определяется целесообразность расстановки нарядов как в районе проведения мероприятия, так и на остальной части обслуживаемой территории, а также рассматриваются необходимые меры по предотвращению возможных преступных проявлений.

Практика свидетельствует, что места проведения многих массовых мероприятий следует оцеплять. Для этого необходимо определить участки, на которые с определенного времени прекращается свободный доступ людей, порядок их оцепления, а также выявить места наиболее вероятных нарушений общественного порядка (площади, многолюдные улицы, вокзалы, входы на стадион и т. д.).

Оцепление участков местности, спортивных сооружений и иных мест планируемого массового мероприятия производится с целью:

- создания надлежащих условий для успешного проведения мероприятия согласно плану;
- предупреждения возможных нарушений общественного порядка;
- исключения проникновения посторонних лиц в район проведения мероприятия;
- обеспечения условий для успешных действий нарядов полиции в случае изменения оперативной обстановки внутри зоны оцепления.

Зона оцепления по периметру разбивается на секторы, а они, в свою очередь, – на участки, где выставляются наряды в виде цепочек, линий, коридоров, постов, патрулей, КПП и т. д.

В ходе ООП и ООБ при проведении массовых мероприятий возникает необходимость досмотра лиц на наличие оружия, взрывных устройств, а также предметов типа металлических прутьев, палок и т. п.

Для поиска оружия, металлических частей взрывных устройств и других опасных металлических предметов используются металлоискатели.

При подготовке к ООП и ООБ во время массовых мероприятий необходимо предусмотреть создание резерва сил и средств при руководителе оперативного штаба (группы управления) и при старших отдельных звеньев служебных нарядов. В состав резерва, находящегося в распоряжении руководителя оперативного штаба, выделяется до 20 % всех привлекаемых к ООП и ООБ сил и средств.

Резервы, находящиеся в распоряжении старших секторов, участков или направлений, составляют 10–15 % сил и средств, используемых на службе в данном секторе, на участке или направлении. Задействованные резервы немедленно восполняются за счет высвобождения сил и средств с менее важных направлений и участков. Резервы следует размещать в наиболее ответственных и удобных для осуществления маневра местах, а также следует обрабатывать несколько вариантов их действий на случай изменения оперативной обстановки, обеспечивать их транспортом и связью.

Планирование работы по ООП и ООБ требует всесторонней оценки складывающейся обстановки и обоснованных расчетов потребности в силах и средствах в зависимости от места, времени и характера предстоящего массового мероприятия. На основе анализа и оценки обстановки определяют силы и средства, необходимые для ООП и ООБ. При необходимости к службе привлекаются подразделения Росгвардии, частные охранные организации, силы общественности, а также силы и средства других ОВД региона, а в отдельных случаях – и других регионов.

На основе оценки собранной информации разработчики решения определяют замысел на ООП. Это помогает более точно выработать организационные меры.

В решении на ООП предусматриваются:

- наиболее рациональные приемы выполнения поставленной задачи, границы зоны оцепления, время развертывания подразделений, введение ограничений движения транспорта и пешеходов, его восстановление после окончания мероприятия;
- разграничение территории по секторам, участкам, виды нарядов, их состав и особые обязанности;
- виды, численность, состав резерва и места его размещения;
- персональный состав оперативного штаба (группы управления) и руководителей секторов, участков, цепочек, нарядов;
- задачи каждому виду нарядов и их старшим;
- порядок подготовки личного состава к несению службы, определение формы одежды, снаряжения и вооружения;
- местонахождение оперативного штаба (группы управления), порядок организации управления подразделениями и нарядами, схема связи;
- мероприятия, направленные на своевременное предупреждение нарушений общественного порядка и пресечение преступлений;
- основные варианты действий ОВД при осложнении оперативной обстановки, маневр силами и средствами;

– порядок взаимодействия с органами ФСБ, командованием воинских частей, руководителями учебных организаций МВД России, ЧОО, общественных формирований, учреждений и предприятий, участвующих в работе по проведению массового мероприятия.

Решение на ООП во время массового мероприятия оформляется, как правило, в виде плана, к которому прилагаются схемы, пояснительные записки и другие документы.

Заключительным этапом подготовки к ООП является репетиция расстановки нарядов непосредственно на местности, где им предстоит выполнять свои обязанности. Репетиции делятся: на предварительные, в которых принимают участие лишь старшие нарядов, а иногда и часть личного состава, и заключительные, в которых участвуют все силы, запланированные к обеспечению данного массового мероприятия.

Целью репетиции является отработка:

– гибкости управления отдельными нарядами и всеми задействованными силами и средствами;

– маневренности и быстроты передвижения нарядов;

– действий резервов и т. п.

В ходе репетиции прорабатываются детали принятого решения, уточняется место несения службы каждым исполнителем; окончательно отрабатываются вопросы взаимодействия как внутри нарядов, так и с соседями, варианты альтернативных действий нарядов, необходимость которых может возникнуть во время ООП и ООБ при проведении массового мероприятия.

В период, предшествующий крупномасштабным массовым мероприятиям, ОВД в целях укрепления общественного порядка, предотвращения преступлений осуществляют:

– увеличение плотности сил ППС на улицах и в других общественных местах, усиление охраны особо важных объектов, проведение рейдов и профилактических операций по выявлению правонарушений, активизацию деятельности оперативных заслонов на узловых железнодорожных станциях, в аэропортах, морских и речных портах и т. д.;

– обследование технического состояния объектов, внесение представлений администрации охраняемых предприятий и учреждений об устранении выявленных недостатков;

– проверку совместно с подразделениями Росгвардии и другими уполномоченными субъектами состояния сохранности огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов, сильнодействующих ядовитых, радиоактивных веществ и других матери-

алов, а также других предметов и веществ, в отношении которых установлена разрешительная система;

- оперативную отработку мест возможного пребывания преступного элемента, выявление лиц, ведущих антиобщественный образ жизни;

- мероприятия по обеспечению БДД в месте проведения массового мероприятия;

- укрепление режима регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства и усиление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил проживания в РФ.

В ОВД устанавливается дежурство руководящего состава и усиленных оперативных групп; все лица, содержащиеся в ИВС, переводятся в следственные изоляторы. Целью этой работы является создание наиболее благоприятной обстановки для проведения массового мероприятия, недопущение совершения правонарушений, их предупреждение и немедленное пресечение.

16.3. Управление силами и средствами, участвующими в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий

Процесс непосредственного проведения массового мероприятия является наиболее напряженным и ответственным. Для непрерывного управления подразделениями и нарядами при проведении массовых мероприятий создается оперативный штаб¹.

Скоротечность событий, скопление людей на небольшой территории, опасность перерастания конфликтных ситуаций в групповые нарушения общественного порядка требуют от оперативного штаба постоянного владения обстановкой, анализа и оценки поступающей информации, умения прогнозировать и предвидеть развитие событий и на этой основе принимать соответствующие меры, предупреждающие возникновение неблагоприятных ситуаций. Важно, чтобы руководители участков и секторов самостоятельно в рамках предоставленных им полномочий принимали оперативные и целесообразные меры по руководству подчиненными силами, поэтому круг принимаемых ими решений, т. е. пределы их полномочий, устанавливается заранее.

Организационной основой деятельности оперативного штаба является четкое определение групп и служб. В составе оперативного штаба по руководству силами образуются группы. Функциональные обязанности членов оперативного штаба должны быть строго разграничены, что является необходимым условием владения обстановкой на всех этапах ООП при проведении массовых мероприятий, оперативного руководства действиями нарядов.

Осуществляя руководство группами, руководитель оперативного штаба координирует их деятельность, мобилизует личный состав органа внутренних дел и приданных сил на активную работу, вносит изменения в расстановку служебных нарядов, при осложнении оперативной обстановки производит маневр силами и средствами, при необходимости вводит в действие резервы, дает указания об установлении и снятии запланированных ограничений движения транспорта и пешеходов.

Руководитель оперативного штаба является старшим оперативным начальником для всех без исключения созданных специальных групп, подчиненных ему служб, отдельных служебных нарядов на период проведения массового мероприятия. Оперативный штаб, привлекая по решению начальника органа внутренних дел личный

¹ Если массовое мероприятие проводится в небольшом городе или районе, вместо оперативного штаба может создаваться группа управления.

состав к выполнению задач по ООП во время проведения массовых мероприятий, решает две главные задачи:

1) заблаговременно обеспечивает готовность задействованного личного состава к несению службы по ООП во время проведения массового мероприятия;

2) непосредственно управляет силами ОВД (в том числе и приданными) во время проведения массового мероприятия.

С момента передислокации сотрудников ОВД к местам несения службы оперативный штаб организует проведение с ними инструктивных совещаний, тренировок и учений непосредственно на местности, на объектах. На инструктивных совещаниях до личного состава доводится общая задача, разъясняется программа проведения мероприятия, расстановка сил и средств. Наряды знакомятся с пропускной системой, обязанностями несения службы на конкретных участках.

Оперативный штаб (оперативная группа) осуществляет руководство подразделениями и нарядами с пунктов управления, которые размещаются на месте, откуда наиболее удобно визуально наблюдать за обстановкой и действиями нарядов на основных участках несения службы.

В зависимости от вида массового мероприятия пункт управления может быть неподвижным, если он создается в служебном помещении, и подвижным, когда он размещается в движущемся автотранспортном средстве (штабном автобусе).

В день проведения мероприятия все наряды примерно за 1–1,5 часа до начала акции прибывают на заранее установленные пункты сбора. Они вводятся в действие по мере развертывания проводимых мероприятий и снимаются немедленно по миновании в них надобности. Недопустимы преждевременный вызов и бесцельное сосредоточение сил, а также необоснованное введение ограничений движения транспорта и пешеходов задолго до начала массового мероприятия.

По прибытии нарядов на места несения службы старшие секторов, участков и цепочек еще раз инструктируют подчиненных, проверяют их экипировку, знание ими своих обязанностей. Затем все участники ООП и ООБ в соответствии с расстановкой, предусмотренной планом, занимают свои места и приступают к выполнению поставленных задач.

Одновременно принимаются меры к освобождению всей зоны оцепления (если она образуется) и прекращается допуск в нее граждан, не имеющих отношения к данному мероприятию.

С учетом того, что личному составу, задействованному в ООП, приходится разбираться с многочисленными просьбами о допуске их в зону оцепления, старшим зон, участков и цепочек предоставляется право решать все возникающие вопросы исходя из конкретной обстановки.

Руководители отдельных звеньев не имеют права без согласования с оперативным штабом или руководителем проводимой операции менять определенную планом границу зоны оцепления, разработанные маршруты движения транспорта и пешеходов, намеченные места стоянок транспорта.

Наряды полиции в установленное планом время прекращают движение транспорта, разрешая проезд в зону проведения массового мероприятия только автомашинам со специальными пропусками. В отдельных случаях при необходимости они могут приостанавливать движение и в местах, не предусмотренных оперативным планом.

Перед началом проведения мероприятия руководитель оперативного штаба еще раз проверяет правильность принятого решения, своевременность выставления нарядов, их инструктажа и уяснение личным составом своих обязанностей.

ООП и ООБ в ходе массовых мероприятий в современных условиях нередко сопровождаются серьезными осложнениями оперативной обстановки. Чаще всего причиной этому являются изменения программы культурно-зрелищных мероприятий или спортивных соревнований, когда между исполнителями и организаторами возникают разногласия финансового характера. Наибольшую опасность представляют ситуации, когда зрители находятся в залах или на трибунах стадиона и в последний момент происходит отмена концерта или матча. В данном случае скапливается большое число недовольных людей, предъявляющих претензии организаторам мероприятия. При этом возможны групповые нарушения общественного порядка.

О таких изменениях оперативному штабу необходимо узнавать заблаговременно и оперативно вносить коррективы в расстановку сил и средств. В случае необходимости руководитель штаба задействует резерв, направляя его на тот или иной участок, решает вопрос о переброске части личного состава с одного пункта на другой.

Обеспечение проведения массовых мероприятий – это комплексная задача, в решении которой, наряду с ОВД, принимают участие медицинская, автотранспортная и энергетическая службы, учреждения культуры, спорта, предприятия жилищно-коммунального хозяйства, торговли и общественного питания и т. д. Для коор-

динации их деятельности, в зависимости от масштаба и значимости предстоящего мероприятия, создаются организационные комитеты или комиссии, в которые входит и начальник соответствующего органа внутренних дел.

Взаимодействие с субъектами проведения массовых мероприятий является одной из важных функций ОВД. Оно организуется, и поддерживается в интересах обеспечения надежного общественного порядка и безопасности, предотвращения преступлений и иных правонарушений и заключается в согласованных по цели, задачам, месту и времени действиях. Взаимодействие осуществляется на всех этапах проведения массового мероприятия. Оно обеспечивается постоянным обменом информацией, совместным планированием и проведением мероприятий подготовительного периода (например, обследование мест проведения спортивных соревнований или концертов), оказанием взаимной помощи в практической деятельности по ходу проведения акции.

Взаимодействие субъектов ООП и ООБ осуществляется штабом, оперативность работы которого во многом определяется четкостью его связи со всеми нарядами, участвующими в ООП, получением своевременной, полной и достоверной информации. Оперативный штаб поддерживает постоянную связь не только с субъектами правоохраны, но и со специальными службами (медицинской, аварийной, противопожарной и др.). Через представителей этих служб штаб обязан своевременно и правильно реагировать на все изменения оперативной обстановки на том или ином участке, оказывать исполнителям помощь силами, средствами, советом. Вместе с тем нельзя заниматься мелочной опекой старших нарядов, необходимо предоставлять им полную самостоятельность действий в рамках принятого решения, поощрять инициативные действия подчиненных. Руководители секторов, участков, старшие цепочек, нарядов в случае изменения обстановки должны оперативно принимать решения, связанные с обеспечением безопасности людей, учитывая быстротечность событий и скопление на ограниченной территории большого количества людей. Эту задачу необходимо выполнять с наименьшими затратами и в кратчайшие сроки.

Тактика действий субъектов ООП и ООБ обуславливается:

- характером массового мероприятия;
- местом его проведения;
- конструктивными особенностями зрелищных, спортивных и иных объектов его проведения;
- наличием специфического контингента участников и зрителей;

- их психологическим отношением к данному мероприятию;
- погодными и иными условиями проводимой акции.

Для массовых мероприятий немаловажен и заключительный период. В первую очередь это относится к крупным спортивным и культурно-зрелищным мероприятиям, когда наряды обеспечивают организованный выход зрителей и участников из зоны проведения. Здесь важно не допустить давки, стычек между болельщиками противоборствующих команд. Под влиянием определенных «возбуждающих» стимулов (хулиганские действия отдельных лиц и групп) толпа может прийти в волнение, выйти из-под контроля сил охраны порядка, проявить склонность к насильственным действиям. В этих ситуациях целесообразно исходить из наступательной концепции и демонстрировать наличие мощных, решительно настроенных полицейских подразделений, чтобы оказать психологическое влияние на участников и зрителей мероприятия, которые из организованной массы превращаются в толпу, стремящуюся быстрее добраться до выходов. Эту толпу необходимо, прежде всего, расчленить на отдельные части и заставить двигаться по определенным «коридорам».

Целесообразно проводить профилактические мероприятия с болельщиками. Необходимо ввести систему контактов с болельщиками, чтобы получать их помощь в сдерживании и недопущении экстремистских действий. Должны быть отработаны особые алгоритмы действий при сопровождении болельщиков на транспорте. Руководителям территориальных и транспортных ОВД необходимо ориентироваться на взаимодействие с администрациями клубов и объединениями болельщиков футбольных команд. Перемещения групп болельщиков следует постоянно держать в поле зрения полиции.

В качестве дополнительного регулятора движения толпы необходимо использовать различного рода объявления по радио, что заставляет участников толпы прислушиваться и в какой-то степени замедлять движение. Поэтому старшие нарядов, участков, секторов и зон несения службы должны осуществлять четкое оперативное руководство личным составом по регулированию потока зрителей, покидающих территорию спортивного или культурно-зрелищного объекта, активному поддержанию пропускного режима, обеспечению организованной посадки людей на общественный транспорт.

По окончании массового мероприятия руководитель оперативного штаба по мере необходимости дает указание о снятии всех нарядов одновременно или частями, отменяет ранее введенные ограничения движения транспорта и пешеходов.

С целью дальнейшего совершенствования ООП и ООБ по окончании мероприятия подводятся итоги несения службы, анализируются недостатки, отмечаются положительные действия нарядов, дается оценка обеспечения мероприятия в целом.

Таким образом, тщательное проведение подготовительного периода и планирования, предусматривающего альтернативное развитие ситуации, целенаправленное оперативное управление силами и средствами, обеспечивающими ОП и ОБ, применение апробированных тактических приемов и способов действий личного состава, организация надлежащего взаимодействия всех субъектов обеспечения акции создают благоприятные условия для успешного проведения массовых мероприятий.

Чтобы обеспечить высокие эффективность и качество организации ООП, руководители ОВД должны иметь глубокие теоретические знания и практические навыки, умело использовать передовой опыт. Для этого необходимо совершенствование их подготовки.

16.4. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий

Понятие и формы протестных публичных мероприятий

Протестные настроения при определенных условиях могут перерасти в стихийные выступления, групповые и массовые нарушения общественного порядка.

В современной политической, социологической, юридической литературе не существует однозначного толкования понятия «протестные мероприятия (действия)». Под протестом (от лат. *protestor* – «публично доказываю») обычно понимают относительно открытую реакцию на общественную ситуацию: иногда в ее поддержку, но обычно – против нее. Таким образом, протестные мероприятия – совокупность организованных активных коллективных действий, публичное выражение мнений протестующих, что направлено на достижение определенных целей и требований.

Протестные действия – это одно из направлений социальной активности граждан через депривацию (активное чувство недовольства, которое проявляется по отношению к реальной действительности, своему настоящему). Как правило, протестные мероприятия выражаются в форме уличных столкновений, которые в первую очередь связаны с нарушением законодательства в сфере ООП. В ряде случаев они могут перерасти в насильственные действия со стороны протестующих.

Основными факторами, вызывающими протестные действия, являются:

- уровень недовольства в обществе сложившимся порядком вещей и действующей властью;
- наличие яркого и резонансного события;
- моральная оценка такого события;
- степень готовности граждан участвовать в акциях протеста;
- единство протестующих;
- устремленность протестующих к власти;
- недовольство социально-экономической политикой государства;
- устойчивая и очевидная тенденция к расслоению общества на бедных и богатых;
- высокий уровень безработицы и рост цен на товары и услуги, в том числе услуги ЖКХ;
- наличие коррупции;
- неэффективная государственная молодежная политика;

– недоверие к структурам власти и политическим лидерам.

Вышеперечисленные факторы порождают у граждан чувство неуверенности в завтрашнем дне, повышают напряженность в обществе. Невозможность защитить свои интересы в суде, непрозрачность власти, ее безразличие или враждебность к общественным инициативам ведут к возникновению системных конфликтов и перманентно создают «взрывоопасные» ситуации.

Основными участниками протестных мероприятий являются: либеральный протестный актив, националисты, левые, креативный класс (люди творческих профессий, художники, журналисты, писатели и др.), образованный средний класс (врачи, учителя, отчасти муниципальное чиновничество и т. д.), студенты, представители среднего бизнеса, офисные служащие, социально уязвимые слои населения (пенсионеры, безработные и др.).

В данной главе рассмотрены протестные мероприятия, не попадающие в зону правового регулирования ФЗ «О митингах». Очевидно, что в настоящее время ОВД обеспокоены именно такими, не подпадающими под действие законодательства РФ, протестными публичными мероприятиями. Связано это в первую очередь с тем, что различные политические лидеры стараются придать им соответствующую форму организации, чтобы не проходить согласительные процедуры с органами государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрим формы протестных публичных мероприятий.

Театрализованная акция – заявление политической позиции или выражение политического протеста в творческой форме с использованием театрального реквизита и с привлечением (при необходимости) профессиональных актеров. По сути, театрализованная акция протеста – это использование в политических целях явлений в искусстве, получивших название «хэппенинг» (англ. *happening*, от *happen* – «случаться, происходить») и «перформанс».

Хэппенинг – направление в постмодернизме, перешедшее от создания эстетических объектов к произведениям-процессам, т. е. к «художественным событиям», осуществляемым либо самим художником, либо помощниками и зрителями, действующими по плану; так называют и само это произведение-событие или акцию. Хэппенинги могут быть своеобразными микроспектаклями с элементами сюжетности и театральным реквизитом либо более отвлеченными ритмическими, динамичными или стабильными композициями.

В них неизменно акцентируется свободное «пространство игры», которое должен прочувствовать зритель-соучастник.

Перформанс – это возникший в XX в. вид визуального искусства, в котором произведениями являются любые действия художника, наблюдаемые в реальном времени. В отличие от театра в перформансе художник обычно является единственным автором. Перформанс по своей природе ближе к поэтическому чтению и исполнению музыкального произведения; он может быть определен как публичный жест (физический, словесный, поведенческий, социальный и т. д.). Перформанс радикально отличается от классического произведения искусства, к его признакам относятся временная деятельность, провокативность, социальность, игровой аспект, поэтому перформансы могут выражать совершенно различные эстетические программы.

Главное отличие хэппенинга от перформанса заключается в том, что в хэппенинге зритель, как правило, вовлечен в театрализованное действие, в то время как перформанс не предполагает участия зрителя.

Цель театрализации уличного протеста – привлечение интереса к мероприятию со стороны общественности и СМИ. Творческое оформление выгодно отличает театрализованную акцию протеста от классического пикетирования при одинаковой массовости мероприятия.

Прорывная акция – непродолжительное по времени (мгновенное) театрализованное политическое действие, направленное на привлечение общественного и медийного внимания к той или иной общественно значимой проблеме, которое заключается в появлении в определенное время в определенном месте некоторого числа политических активистов, производящих заранее согласованные действия, имеющие политический подтекст.

Обычно прорывная акция является несогласованной, именно этот фактор придает ей характер мгновенности и спонтанности. Кроме того, довольно часто оппозиционные структуры используют технологии организации прорывных акций в связи с тем, что возникает необходимость оперативной реакции на то или иное событие политической жизни, но при этом не хватает времени, чтобы подать уведомление в органы власти в соответствии с действующим законодательством.

Общая модель организованной прорывной акции протеста выглядит следующим образом:

- 1) генерация идеи акции;

2) определение плана действий, подготовка и инструктаж участников;

3) оповещение прессы (анонс без уточнения сути и подробностей мероприятия);

4) появление в определенное время в определенном месте некоторого числа политических активистов, производящих заранее согласованные действия;

5) после фиксирования представителями СМИ «картинки» – отход активистов по заранее намеченному маршруту таким образом, чтобы не быть задержанными полицией;

6) появление на месте проведения акции в качестве спикера (лица, уполномоченного общаться с прессой) представителя организации, проводящей акцию, предоставление СМИ необходимых комментариев, ответы на вопросы.

Политический флэшмоб. Необходимо отметить, что прорывные акции нередко путают с политическим флэшмобом. Это ошибочное мнение. Более того, как показала практика, флэшмоб вообще не находит применения в политической деятельности. Термин flash-mob буквально переводится с английского как «мгновенная толпа». Его суть заключается в мгновенном появлении в определенном месте определенного количества людей, которые действуют по определенному сценарию, т. е. выполняют некий порядок действий. При этом главной особенностью флэшмоба является то, что люди, принимающие в нем участие, не знакомы друг с другом, а сценарий не имеет конкретной цели, в то время как прорывные акции имеют вполне конкретные политические цели.

В процессе развития понятие «флэшмоб» стало более широким. В разных странах явление приобрело особый национальный колорит, используются различные способы оповещения, акции могут носить исключительно развлекательный характер либо иметь особые черты: художественность, социальность и т. д.

Сегодня понятие «флэшмоб» размывается во многом благодаря интересу со стороны СМИ, политических сил и производителей рекламы – многие акции с использованием большого количества людей и ярким действием ошибочно именуют флэшмобом.

Можно выделить следующие характерные особенности флэшмоба:

– люди, принимающие участие в акции, в основном не знакомы друг с другом, не являются членами одной общественной или политической организации;

– сценарий флэшмоба не имеет какой-либо конкретной цели;

– он рассчитан в первую очередь на людей, которые являются непосредственными свидетелями акции, и не ставит в качестве самоцели появление материалов о нем в СМИ;

– неожиданность и спонтанность появления участников на месте проведения акции.

Таким образом, можно отметить, что основные характерные черты флэшмоба противоречат логике политического протеста, особенностями которого являются следующие аспекты:

– политический протест проводится, как правило, либо силами активистов конкретного политического движения, либо сторонниками определенных политических идей;

– акции политического протеста преследуют вполне конкретные политические цели;

– они ориентированы на максимально возможный охват аудитории (т. е. людей, которые узнают о том, что данная акция была проведена), а поэтому рассчитаны в первую очередь не на свидетелей акции, а на представителей прессы;

– акция протеста планируется заранее и, в отличие от флэшмоба, лишена эффекта спонтанности (это касается даже прорывных акций), так как на место событий обязательно заранее приглашаются журналисты.

Уличный PR-маневр – это организация протестной акции в рамках массового мероприятия, проводимого политическими оппонентами. Необходимо отметить, что технологии уличных PR-маневров весьма широко используются не только оппозицией в противостоянии действующему режиму, но и в борьбе между политическими партиями, претендующими на одну электоральную нишу.

Организация маневра может иметь следующие цели:

– намеренная дискредитация мероприятия, против которого организуется маневр, и, соответственно, дискредитация политических оппонентов;

– отвлечение внимания общественности и СМИ от заявленных целей мероприятия и сосредоточение внимания на намеренно спровоцированном скандале;

– фиксирование в общественном сознании собственной позиции как наиболее выигрышной.

Самым распространенным и весьма эффективным методом дискредитации является утрирование заявленных целей соответствующего мероприятия, доведение их до абсурда.

Другими формами протестных мероприятий являются:

– *автопробег* – групповое или индивидуальное мероприятие, движение на автомобилях по заданному маршруту, как правило,

между несколькими городами или даже странами. Зачастую автопробеги имеют собственное имя и повторяются с той или иной периодичностью. Так, к примеру, 11 и 19 ноября 2015 г. всероссийская акция дальнобойщиков под названием «Улитка» прошла почти во всех регионах страны. Суть «Улитки» такова: 5–6 грузовиков занимают две крайние полосы, обязательно оставив одну полосу для движения, и сбрасывают скорость до минимума. Сзади через километр двигается следующая «улитка», за ней – следующая и т. д. В одном направлении грузовики планируют проезжать не менее 2 часов, чтобы затем развернуться и начать заново. Таким способом дальнобойщики протестуют против введения платы за проезд грузовиков по дорогам. В ходе проведения данного мероприятия сотрудники полиции не предпринимали активных мер по его предотвращению, имели место лишь единичные случаи остановки и проверки документов водителей;

– *палаточный городок* и *палаточный лагерь* – размещение нескольких (множества) палаток в одном месте для тех или иных целей протестного мероприятия. Так, 21 ноября 2013 г. на площади Независимости в Киеве началась первая и тогда еще мирная акция протеста: активисты разместили палаточный городок. Более полутора тысяч человек выказывали недовольство тем, что президент не спешит идти на сближение с Евросоюзом. Впоследствии количество участников акции увеличилось, начались массовые беспорядки и государственный переворот;

– *«русские пробежки»* – националистические пробежки с использованием имперских флагов, лозунгов;

– *«стрит-пати»* – по форме напоминают митинги, но, в отличие от них, музыкальная часть программы занимает центральное место;

– *«дни памяти»* – проходят без лозунгов и символики, но в то же время имеют ярко выраженную политическую окраску. На акции памяти проносятся цветы и свечи;

– *«прогулки»* – форма протеста в виде собрания и прогулки по городским улицам недовольных граждан;

– *«сеанс живописи»* – публичное коллективное рисование картин, преследующее политические цели;

– *раздача листовок* – как правило, является частью более мирной протестной формы, однако иногда используется самостоятельно;

– с помощью Интернета возможно организовать и сложные массовые мероприятия нового формата – *живые цепочки*.

Примером может стать акция «Белый круг», организованная 26 февраля 2012 г. в Москве. Для организации данного мероприятия был специально подготовлен интернет-сайт, представляющий собой карту Москвы с изображением Садового кольца. Организаторы публичного протестного мероприятия рассчитали требуемое количество участников (34 тыс. человек), необходимое для того, чтобы взявшись за руки и образовав живую цепочку, сомкнуть Садовое кольцо. Кольцо было разбито на более мелкие участки, где также был произведен требуемый расчет участников. Пользователям сети предлагалось зарегистрироваться на каждом конкретном участке с помощью социальных сетей («Одноклассники», «ВКонтакте», «Мой мир», Facebook, Twitter) и предоставлялась возможность пригласить с помощью интернета своих друзей для участия в этой акции. Опасность такого нового формата протестного мероприятия заключается в том, что в отличие от публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетов), согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не требуется;

– помимо динамичных пространственных практик, к которым относится «прогулка», стоит выделить еще одну принципиально важную практику – занятие и удержание определенного пространства. К этому типу относятся так называемые *сидячие забастовки*.

Необходимо отметить, что в современных условиях вызывают особое беспокойство вопросы организации ООП во время проведения встреч депутатов с избирателями. Специально подготовленные встречи обычно проводятся в клубах, кинотеатрах и других местах. Часто они сопровождаются выступлениями артистов и распродажами товаров.

Особое беспокойство вызывают встречи в местах скопления людей: на рынках, около крупных магазинов, в парках, во дворах и т. п. Эти встречи иногда могут проводиться в форме пикетов, иногда могут перерасти в небольшой митинг. В то же время они не требуют согласования с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Перечисленные формы протестных мероприятий являются ненасильственными.

Установлено, что протестные мероприятия существуют только до тех пор, пока не решен вопрос, приведший к их возникновению. Как только вопрос разрешается, действия прекращаются. В противном случае они могут привести к выдвижению политических лозунгов и силовым методам их реализации. Иными словами, гражданин не ставит себе каких-либо глобальных целей, а выражает свое воз-

мушение по совершенно конкретным вопросам, касающимся его личных интересов. Таким образом, основной фактор, приводящий к появлению протестных мероприятий, – допущение грубых ошибок в администрировании.

Организационные основы обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий

Несмотря на появление новых форм протестных публичных мероприятий, ОВД необходимо быть готовыми принимать эффективные административные и иные меры, направленные на обеспечение правопорядка и общественной безопасности. Кроме того, необходимо пресекать случаи, когда подобные мероприятия становятся групповыми и массовыми административными нарушениями общественного порядка либо перерастают в массовые беспорядки.

Рассматривая данную проблему, необходимо отметить, что одним из ключевых аспектов являются предупредительные меры общего характера, принимаемые ОВД. Своевременное получение информации о готовящихся протестных публичных мероприятиях, об их организаторах и активных участниках позволит своевременно предотвратить возникновение угрозы нарушения общественного порядка и общественной безопасности. Активный, «наступательный» поиск оперативно значимой информации о проведении протестных публичных мероприятий дает возможность не допустить развития групповых нарушений общественного порядка и последующего перерастания их в массовые беспорядки.

Важно отметить, что проведению любой формы протестного публичного мероприятия предшествует подготовка. Организатором либо группой организаторов формулируются цели, задачи мероприятия, определяется место и время его проведения, разрабатывается сценарий. Например, для подготовки флэшмоба либо другой формы протестных публичных мероприятий проводится ряд агитационных действий, с помощью которых осуществляется привлечение участников. Для этого в целях создания массовости в основном используется Интернет, посредством которого происходит рассылка приглашений принять участие в обсуждении тех или иных наболевших социальных или политических вопросов. С целью формирования определенного поведения, психологического настроя, установки предполагаемому участнику направляется информация, способная заранее сформировать мнение о тех или иных проблемах.

Для своевременного получения информации о проведении протестных публичных мероприятий ОВД необходимо в режиме

онлайн проводить мониторинг социальных сетей. С этой целью следует подготовить и реализовать ряд организационных мер:

1) определить порядок проведения профилактического мониторинга социальных сетей, при этом закрепить конкретных исполнителей и ответственных руководителей; предусмотреть ресурсное обеспечение данного мероприятия необходимыми средствами, предоставив материально-техническое и программное оборудование;

2) с целью оперативного реагирования и принятия превентивных мер по недопущению незаконных протестных публичных мероприятий приблизить к местам возможного их проведения маршруты патрулирования нарядов, входящих в систему единой дислокации территориального органа внутренних дел. В дни предполагаемых протестных акций использовать тактический прием заблаговременного создания нарядов экипированных сотрудников ППС при взаимодействии с ОМОН Росгвардии с дислокацией их в предполагаемых местах проведения акций;

3) при наличии АПК «Безопасный город», камер видеонаблюдения и видеофиксации в местах возможного проведения протестных публичных мероприятий осуществлять круглосуточный мониторинг складывающейся обстановки с накоплением информации в ситуационном центре ОВД или дежурной части территориального органа;

4) включить в ежедневные инструктажи нарядов, заступающих на смену по ООП, постановку задач по недопущению проведения протестных публичных мероприятий, информацию о тактике действий по задержанию и доставлению в территориальный орган их организаторов и участников, а также о незамедлительном докладе в дежурную часть о признаках подготавливаемых или совершаемых акций в виде флэшмоба, палаточных городков, автопробегов;

5) ввести в практику ежедневные доклады руководителям оперативных и курирующих ООП подразделений информации о состоянии оперативной обстановки, об имеющихся потенциальных угрозах проведения протестных публичных мероприятий, в том числе выявленной в ходе мониторинга социальных сетей, а также полученной от оперативных источников;

6) на основании анализа полученной информации готовить аналитические справки о характере проведенных акций, составе и действиях участников, результатах работы ОВД и направлять в вышестоящие подразделения по организации охраны общественного порядка и оперативные подразделения МВД России;

7) при получении сведений о подготавливаемом протестном публичном мероприятии незамедлительно уведомлять руководителя территориального органа внутренних дел;

8) организовать взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ и муниципальными органами соответствующих уровней по вопросам реагирования на сведения, полученные в ходе мониторинга социальных сетей, рассматривать эти вопросы в рамках межведомственной комиссии по профилактике; выйти с предложением о размещении на имеющихся информационных порталах органов власти общественно значимой, правовой, разъяснительной информации профилактического характера;

9) с учетом поступившей информации о возможном проведении протестных публичных мероприятий подготовить план мероприятий по ООП и ООБ, сформировать орган управления силами и средствами: оперативный штаб, группу управления нарядами, рабочую группу.

Таким образом, становится очевидным, что от своевременности получения информации о проведении публичного протестного мероприятия зависит дальнейший алгоритм действий руководителя территориального органа. В целом возможно выделить две основные ситуации:

1) когда информация о предстоящем проведении протестного публичного мероприятия поступила заранее в ходе мониторинга социальных сетей или проведения ОРМ, а также из различных иных источников ОВД;

2) когда поступила информация об уже проходящем протестном публичном мероприятии.

Рассматривая *первый вариант*, необходимо отметить, что руководитель территориального органа внутренних дел имеет ряд тактических преимуществ и возможность заранее подготовиться к проведению данного мероприятия. С учетом полученной информации о количестве участников акции, составе, месте проведения он принимает соответствующие управленческие решения, учитывая при этом возможность возникновения групповых нарушений общественного порядка и других непредвиденных обстоятельств, создающих угрозу общественному порядку и безопасности граждан:

1) поручает подготовить приказ по территориальному ОВД о задействовании группировки сил и средств в ходе проведения мероприятий по ООП и ООБ;

2) дает указание подготовить план по ООП и ООБ при проведении протестного публичного мероприятия;

3) формирует органы управления силами и средствами (оперативный штаб, группу управления нарядами, рабочую группу);

4) дает указание начальнику полиции подготовить и провести комплекс ОРМ, направленных на получение информации об организаторе протестного мероприятия, неформальных лидерах, составе активных участников, целях, месте, форме проведения мероприятия и об имеющихся требованиях к органам власти и управления;

5) докладывает вышестоящему руководству МВД России;

6) информирует прокурора, руководителя Следственного комитета, ФСБ, органы исполнительной власти и управления о проведении протестных акций и при необходимости проводит рабочие встречи;

7) проводит заседание оперативного штаба, в ходе которого принимаются управленческие решения, направленные на выработку мер по недопущению проведения протестных публичных мероприятий, поддержание общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

8) на месте проведения мероприятия организует подготовку расчета сил и средств для обеспечения правопорядка и общественной безопасности;

9) дает указание на разработку замысла действий на случай резкого осложнения оперативной обстановки и перехода в режим ЧО и ЧС;

10) пересматривает расстановку постов и маршрутов в планах единой дислокации, графики работы подразделений ППСП и ДПС ГИБДД;

11) принимает дополнительные меры, направленные на организацию дорожного движения в месте предстоящего проведения протестных публичных мероприятий с возможным изменением маршрута общественного транспорта;

12) с учетом имеющейся информации о проведении протестных публичных мероприятий в форме автопробега принимает превентивные меры, направленные на недопущение проезда к месту проведения мероприятий возможных участников, усиливает и составляет посты ДПС ГИБДД по вероятным маршрутам проезда.

При *втором варианте* развития событий руководитель территориального ОВД с учетом ограниченности во времени принимает следующие управленческие решения:

1) дает указание начальнику полиции, ответственному от руководства территориального ОВД, оперативному дежурному принять меры к наращиванию сил и средств на месте проведения протест-

ного публичного мероприятия, направляет наряды к месту проведения мероприятия;

2) при необходимости задействования дополнительных сил обеспечивает сбор личного состава территориального ОВД, доводит имеющуюся информацию об оперативной обстановке на месте проведения протестного мероприятия, формирует необходимые наряды и проводит их инструктаж;

3) формирует резерв сил и средств из расчета не менее 10 % от основных нарядов, задействованных в ООП и ООБ;

4) докладывает вышестоящему руководству МВД России;

5) информирует прокурора, руководителя Следственного комитета, ФСБ, органы исполнительной власти и местного самоуправления о проведении протестных публичных мероприятий;

6) создает органы управления силами и средствами ОВД на месте проведения публичных протестных мероприятий;

7) обеспечивает устойчивую и надежную радиосвязь между задействованными нарядами и группами предназначения;

8) обеспечивает экипировку задействованного личного состава;

9) приближает посты и маршруты патрулирования комплексных сил и средств к месту проведения публичных протестных мероприятий;

10) с учетом имеющейся информации о проведении протестных публичных мероприятий в форме автопробега принимает превентивные меры, направленные на недопущение проезда к месту проведения мероприятий возможных участников, усиливает и составляет посты ДПС ГИБДД по вероятным маршрутам проезда;

11) все остальные мероприятия организует с учетом требований законодательства об административных правонарушениях и уголовной ответственности.

Таким образом, возможно сделать главный вывод: если ОВД удалось получить превентивную информацию о предстоящем проведении протестных публичных акций, имеется реальная возможность заблаговременно и в полном объеме подготовиться к обеспечению ООП. В этом случае имеется достаточно времени для принятия мер превентивного характера к недопущению нарушения законодательства со стороны организаторов, лидеров, активных участников протестных публичных мероприятий, к организации взаимодействия с заинтересованными правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления. В том случае, если протестные публичные мероприятия начались стихийно либо организованно, но в ОВД внезапно поступи-

ла информация об уже происходящем протестном мероприятии, необходимо не теряя времени оперативно приступить к реализации мероприятий по второму сценарию.

Здесь также можно выделить два варианта развития событий:

1) участники добровольно прекращают мероприятие и расходятся с места проведения протестной публичной акции по требованию сотрудников ОВД;

2) участники продолжают проведение акции (несогласованного публичного мероприятия) и не расходятся, несмотря на требования сотрудников ОВД.

В первом случае сотрудникам ОВД, находящимся на месте проведения протестных публичных акций, необходимо привлечь к административной ответственности установленных организаторов, составив с этой целью протокол об административном правонарушении в соответствии с требованиями ст. 28.2 КоАП РФ. Административная ответственность наступает в соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ.

Если в силу различных причин не имеется возможности составить протокол на месте, виновные лица в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ доставляются в служебные помещения ближайшего ОВД, где на них составляются соответствующие протоколы об административном правонарушении, при необходимости – протоколы о доставлении или административном задержании.

Во втором случае, когда участники протестных публичных мероприятий не расходятся и, более того, складывающаяся ситуация грозит перерасти в массовые беспорядки, руководитель ОВД организует мероприятия по прекращению групповых либо индивидуальных нарушений общественного порядка, с этой целью привлекая специально созданные группы из числа сотрудников полиции (группы патрулирования, ограничения движения транспорта, сопровождения, правового информирования, обеспечения связи, оцепления (блокирования), фиксации правонарушений, а также посты наблюдения и резерв).

Группа патрулирования формируется из числа личного состава полиции по ООП, в основном из сотрудников ППС. Патрулирование обеспечивается моторизованными патрулями, патрулями на лошадях и пешими патрулями, постами охраны порядка. Количество маршрутов и их протяженность устанавливаются исходя из оценки сложившейся обстановки и вариантов ее обострения, а также наличия транспортных средств.

Задачи группы:

- ООП на месте проведения протестных публичных акций и на прилегающей территории, поиск организаторов, лидеров, активных участников и зачинщиков массовых беспорядков;
- предупреждение и своевременное пресечение преступлений и иных противоправных действий.

При обнаружении разыскиваемых лиц группа задерживает или удерживает их до подхода подкрепления.

Группа ограничения движения транспорта формируется в основном из сотрудников ДПС ГИБДД, также в ее состав могут включаться сотрудники ППСП и других служб.

По прибытии на место проведения несогласованных публичных мероприятий:

1) обеспечивает соответствующее ограничение движения транспортных средств путем отвода транспортных потоков по имеющимся запасным маршрутам движения транспорта, в том числе с применением средств ручного регулирования;

2) обеспечивает досмотр транспортных средств с целью недопущения провоза в район проведения протестных мероприятий оружия, взрывчатых веществ, иных запрещенных или ограниченных в гражданском обороте предметов и веществ;

3) обеспечивает пропускной режим транспорта, не допускает проезда возможных дополнительных участников несогласованных публичных мероприятий, в том числе проезда участников автопробега;

4) информирует участников дорожного движения о вводимых в установленном порядке временных ограничениях или прекращении движения транспортных средств по автомобильным дорогам, а также об изменениях в организации дорожного движения в местах проведения несогласованных публичных мероприятий и на прилегающих территориях;

5) принимает меры по обеспечению БДД в местах проведения несогласованных публичных мероприятий;

6) оказывает помощь иным нарядам ОВД, задействованным в осуществлении ООП в ходе проведения несогласованных публичных мероприятий, в том числе обеспечивает автосопровождение.

Группа правового информирования образуется из сотрудников отдела информации и общественных связей ОВД, в ее состав могут включаться штатные психологи, а также лица, имеющие опыт ведения переговоров в ходе проведения спецопераций.

По прибытии на место проведения мероприятия группа при помощи специальных технических средств звукоусиления:

1) требует немедленного прекращения противоправного поведения;

2) дает правовую оценку неправомерным действиям участников протестных мероприятий, разъясняет юридические последствия данных действий;

3) проводит разъяснительную работу, направленную на прекращение противоправного поведения организаторов, лидеров и иных участников протестных публичных мероприятий. Следует отметить, что в ряде случаев своевременное личное вмешательство руководителей ОВД в разъяснительную работу «в толпе» приводит к положительным результатам, однако может нести риски для личной безопасности. В таких случаях руководитель поступает по своему усмотрению, учитывая вероятность провоцирующего характера личного вмешательства;

4) осуществляет взаимодействие с представителями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и СМИ.

Группа обеспечения связи формируется из сотрудников подразделений связи, по прибытии на место проведения протестных мероприятий обеспечивает управление силами и средствами, ретрансляцию радиосвязи. Порядок использования связи и режим работы радиосредств определяются руководителем ОВД, руководителем оперативного штаба и оформляются соответствующим распоряжением.

Группа оцепления (блокирования) формируется из личного состава подразделений ППС, ВОП, Росгвардии, УУП, курсантов (слушателей) образовательных организаций МВД России. По прибытии на место проведения протестных акций группа осуществляет следующие мероприятия:

1) изолирует район проведения несогласованных публичных мероприятий с целью недопущения в него посторонних граждан и проезда транспортных средств путем выставления постов ДПС ГИБДД, патрулей, полицейских (войсковых) цепочек, КПП, коридоров безопасности;

2) принимает при необходимости меры по временному ограничению или запрещению движения автотранспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах путем выставления КПП, по недопущению транспортных средств и граждан на отдельные участки местности и объекты, а также по отбуксировке транспортных средств;

3) производит проверку документов, удостоверяющих личность, у должностных лиц и других граждан;

4) задерживает и доставляет в ОВД лиц, совершивших или совершающих правонарушения или действия, направленные на воспрепятствование выполнению законных требований сотрудников правоохранительных органов, а также связанные с проникновением или попыткой проникновения в место проведения мероприятий по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка;

5) осуществляет личный осмотр и осмотр вещей граждан;

6) обеспечивает блокирование мест или направлений, где проводятся протестные мероприятия, в целях недопущения их участниками нарушений правопорядка, проникновения в район проведения несогласованных публичных мероприятий посторонних лиц, возможных сообщников организаторов (подстрекателей) массовых беспорядков, а также транспортных средств;

7) создает условия для рассредоточения и рассеивания толпы, а также изъятия из нее активных участников и организаторов несогласованных публичных мероприятий;

8) задерживает возможных организаторов, активных участников несогласованных публичных мероприятий при их попытке прорыва через рубеж оцепления.

Группа фиксации правонарушений формируется из сотрудников оперативных подразделений ОВД (ЦОРИ, ЦПЭ), сотрудников ЭКЦ, оснащается средствами визуального наблюдения, фото- и видеоаппаратурой, аппаратурой звукозаписи, а также непилотируемыми летательными аппаратами. Группа по прибытии на место проведения протестных публичных мероприятий обеспечивает документирование противоправных действий, осуществляет проверку правонарушителей по имеющимся учетам и базам данных, а также фиксирует действия участников несогласованных публичных мероприятий и сотрудников группировки сил и средств.

Пост наблюдения обеспечивает своевременную информацию о ходе проведения мероприятия и изменениях обстановки, оснащается системой видеонаблюдения и другими необходимыми техническими средствами.

Группа рассредоточения формируется из личного состава подразделений ППС, сотрудников уголовного розыска, курсантов учебных заведений МВД России и усиливается специальными машинами для применения воды или воздуха под давлением и другой техникой. Она предназначена для рассечения толпы участников массовых беспорядков на более мелкие группы и вытеснения их из района беспорядков, для обеспечения изъятия организаторов, активных участников и восстановления порядка.

Резерв предназначен для решения задач при изменении и осложнении руководителем оперативного штаба.

По окончании мероприятий осуществляется отвод сил и средств, принимавших в них участие, проводится проверка наличия личного состава, средств индивидуальной защиты и других технических средств. Руководитель территориального ОВД проводит совещание, на котором подводит итоги несения службы, дает оценку действиям сотрудников.

Основной целью возможного привлечения СМИ после завершения мероприятий ОВД по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка является формирование правосознания населения, доведение до него истинного положения дел, осуществление профилактики дальнейших протестных действий.

Глава 17. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению общественного порядка и безопасности при подготовке и проведении избирательных кампаний

17.1. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки избирательной кампании

Начиная рассмотрение аспектов обеспечения правопорядка и общественной безопасности ОВД в период подготовки избирательной кампании, необходимо перечислить стадии избирательного процесса:

- 1) назначение выборов;
- 2) образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей;
- 3) выдвижение кандидатов и их регистрация.

Таким образом, отправной точкой является стадия назначения выборов. На данной стадии осуществляется подготовка избирательной кампании. Этим занимаются не только избирательные комиссии, но и другие органы государственной власти, в том числе ОВД. При этом важно подчеркнуть, что вопросы обеспечения правопорядка и общественной безопасности имеют свою особенность. В период подготовки избирательной кампании реализуется специфический круг задач с применением характерных форм и методов. Рассмотрение деятельности правоохранительных органов и ОВД в частности на стадии назначения выборов позволяет определить организационно-правовые механизмы, при помощи которых осуществляются координация деятельности и взаимодействие в целях оказания помощи избирательным комиссиям и обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

При этом реализуются организационные формы, которые направлены на выработку совместных согласованных управленческих решений, их принятие осуществляется совещательными, коллегиальными органами под руководством первого лица государства, главы субъекта Российской Федерации, муниципалитета.

Совершенно очевидно, что уровень проведения избирательной кампании (федеральный, региональный, муниципальный) влияет на порядок применения организационных форм. От сложности и значимости избирательной кампании зависит, какие коллегиальные органы управления будут задействованы. Следует выделить пять основных уровней обеспечения взаимодействия:

- 1) Совет безопасности Российской Федерации;
- 2) Правительство Российской Федерации;
- 3) оперативный штаб при МВД России;
- 4) оперативный штаб при МВД России по субъекту Российской Федерации;
- 5) оперативный штаб при территориальных органах МВД России на уровне муниципалитета.

Координация деятельности государственных органов в целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении избирательных кампаний федерального значения осуществляется в рамках Совета безопасности Российской Федерации. В Конституции он закреплен как государственный орган, деятельность которого регламентирована Федеральным законом «О безопасности»¹. Данный нормативный правовой акт определяет, что Совет безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по различным вопросам, в том числе вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании.

Состав Совета безопасности позволяет эффективно решать возложенные на него задачи. Постоянные члены имеют право вносить предложения, которые в последующем влияют на принимаемые решения. Решения принимаются на заседаниях и совещаниях в порядке, определяемом Президентом РФ. Министр внутренних дел является постоянным членом Совета безопасности и входит в состав Межведомственной комиссии Совета безопасности РФ по общественной безопасности².

Необходимо отметить, что вопросы обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний федерального значения вносятся в план проведения заседаний. Решения принимаются простым большинством голосов от общего числа присутствующих постоянных членов Совета. Таким образом, ОВД в лице Министра непосредственно участвуют в принятии управленческих решений Совета безопасности в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний федерального значения.

¹ О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

² Вопросы Совета безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2721.

Во время работы Совета безопасности по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании принимаются управленческие решения, которые оформляются протоколами заседаний Совета. Эти решения вступают в силу после их утверждения Президентом РФ. Впоследствии разрабатывается комплексный план по обеспечению правопорядка и безопасности при подготовке и проведении избирательной кампании.

В этом документе содержится перечень конкретных мероприятий, направленных на обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании. Он определяет цели, задачи, функции, формы и методы, необходимые правоохранительным органам в ходе реализации мероприятий; устанавливает порядок взаимодействия правоохранительных органов, таких как МВД, ФСБ, Минюст, Минобороны, СК, Генпрокуратура. Это позволяет совместно и согласованно решать задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, создавать условия для беспрепятственной реализации избирательных прав граждан.

Вторым уровнем, на котором осуществляется координация деятельности государственных органов и ОВД, является Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2016 г. № 315 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» наделяет органы исполнительной власти дополнительными правами и обязанностями в рассматриваемый период.

Третьим уровнем обеспечения координации и взаимодействия является оперативный штаб МВД России по профилактике правонарушений. Важно отметить, что он является постоянно действующим нештатным координационным органом, образованным для обеспечения деятельности структурных подразделений МВД России, МВД по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации по профилактике правонарушений, а также по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения общественно-политических, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий федерального (межрегионального) значения.

Четвертым уровнем обеспечения координации и взаимодействия является оперативный штаб МВД России по республикам, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации.

При них также создаются рабочие группы, которые осуществляют сбор, анализ и обобщение сведений о нарушениях избирательного законодательства; оказывают практическую помощь в организации оперативно-служебной деятельности нижестоящим подразделениям ОВД; принимают управленческие решения в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности, которые в последующем оформляются в виде комплексного плана организационно-практических мероприятий. План утверждается руководителем МВД Республики, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации.

Пятым уровнем обеспечения координации и взаимодействия является оперативный штаб территориального органа МВД России на муниципальном уровне. Задачей данного штаба является организация деятельности ОВД в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Штабом принимаются управленческие решения в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности, которые в последующем оформляются в виде комплексного плана организационно-практических мероприятий; он утверждается руководителем органа внутренних дел на муниципальном уровне.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности на стадии назначения выборов выполняются различные мероприятия:

- 1) создаются временные органы управления, посредством которых обеспечивается взаимодействие ОВД с другими органами государственной власти;
- 2) осуществляется планирование организационных и практических мероприятий, которые предстоит выполнить в период подготовки и проведения избирательной кампании.

Образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей входят в период подготовки избирательной кампании.

Регистрация избирателей – это фиксирование необходимых персональных данных избирателей, к которым относятся фамилия, имя, отчество, дата рождения, пол, гражданство, адрес места жительства, вид документа, удостоверяющего личность, серия и номер этого документа, наименование и код органа, выдавшего документ, дата выдачи документа. К персональным данным, необходимым для регистрации, также относятся сведения о виде регистрации, даты начала и окончания регистрации по месту пребывания, адреса мест прибытия и убытия, даты и причины прибытия и убытия, сведе-

ния о событиях, зарегистрированных в органах записи актов гражданского состояния, о причинах ограничения избирательных прав и иные подобные сведения¹.

В настоящее время для учета избирателей активно используется комплекс средств автоматизации ГАС «Выборы». Данные о гражданах, обладающих избирательными правами, концентрируются в информационных массивах системы ГАС «Выборы». Таким образом, формируется регистр избирателей, который содержит в себе информацию о персональных данных избирателей. Важно отметить, что осуществление учета избирателей – процедура, требующая постоянной работы не только в период подготовки избирательной кампании, но и в межвыборный период. Полученные с помощью регистрации сведения в последующем используются в целях обеспечения избирательных прав граждан, для образования избирательных округов, избирательных участков. Кроме того, на основе регистрации составляется список избирателей. В последующем полученная информация применяется для проверки достоверности персональных данных избирателей, поставивших свои подписи в подписных листах в поддержку кандидата².

В целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности информацию, содержащуюся в регистре, используют и ОВД. Она применяется в следующих случаях: для перекрытия каналов незаконного финансирования избирательных объединений; при проверке подписных листов в целях выявления недействительных подписей.

Следующей избирательной процедурой после регистрации (учета) является составление списка избирателей. Включение в этот список позволяет гражданам реализовать свое активное избирательное право. Избирательная комиссия, организующая выборы, составляет список, используя при этом сведения, полученные в ходе регистрации (учета).

Необходимо подчеркнуть, что список избирателей – это документ, в соответствии с которым избирателю выдается бюллетень для осуществления тайного голосования. Данный документ содержит общее число избирателей, проживающих на территории избирательного участка и обладающих активным избирательным правом; проведение голосования без этого документа невозможно.

¹ Юсов С. В., Мажинская Н. Г. Избирательное право и избирательный процесс: учеб. для вузов. Ростов н/Д., 2008. С. 143.

² Там же.

В период реализации данной избирательной процедуры ОВД оказывают содействие избирательным комиссиям по уточнению списка избирателей: на основе представлений избирательной комиссии осуществляют проверку по месту проживания граждан, обладающих избирательным правом и внесенных в список избирателей; выявляют граждан, не обладающих избирательным правом на данной территории (при смене места жительства, призыве на военную службу, осуждении к лишению свободы). Подобные проверки осуществляются и при отработке жилого массива участковыми уполномоченными. Полученные сведения направляются в органы регистрации (учета) населения и в избирательную комиссию, организующую выборы.

Сведения используются для образования избирательных округов и участков. Обусловлено это требованиями, предъявляемыми к количеству избирателей, которые должны быть зарегистрированы в избирательных округах и на участках. Кроме того, образование избирательных округов обеспечивает всеобщность голосования граждан на выборах.

Деятельность ОВД во время образования избирательных округов сводится к следующему:

- членами оперативного штаба ОВД осуществляется сбор информации, значимой для обеспечения правопорядка и общественной безопасности, в избирательной комиссии, организующей выборы;

- членами оперативного штаба ОВД уточняются границы избирательных округов, избирательных участков;

- с учетом полученных сведений корректируется План-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (далее – План-расчет); производится расстановка нарядов ППС, ДПС;

- в целях визуализации процесса планирования на рабочую карту обслуживаемой территории руководителя ОВД наносятся границы избирательных округов и участков. Соответствующими условными обозначениями отмечаются места расположения избирательных комиссий различного уровня, избирательных штабов политических партий и кандидатов.

Избирательные участки устраиваются в школах, спортивных залах и других общественных местах, которые равномерно распределяются по жилым массивам. Их можно считать территориальной единицей, специальным помещением, куда приходят граждане в день голосования. Так, избирательным участком является территория, образованная для проведения голосования и подсчета голо-

сов избирателей, где и дислоцируются участковые избирательные комиссии. Списки избирателей составляются по конкретным избирательным участкам.

Необходимо подчеркнуть, что, как правило, места расположения избирательных участков и границы территорий от избирательной кампании к избирательной кампании не меняются. Данное обстоятельство способствует обеспечению правопорядка и общественной безопасности, т. к. позволяет использовать опыт, накопленный в ОВД во время прошедших выборов.

В день голосования избирательный участок становится местом массового пребывания граждан. Поэтому в целях обеспечения допустимого уровня безопасности всех субъектов, подлежащих защите ОВД, проводится ряд организационных мероприятий:

- в целях обеспечения полноты и своевременности сбора информации за сотрудниками ОВД приказом руководителя закрепляются конкретные избирательные участки;

- закрепленными сотрудниками осуществляется сбор информации у избирательной комиссии, организующей выборы, о границах избирательных участков и количестве зарегистрированных избирателей;

- изучаются особенности архитектурного построения каждого избирательного участка, помещения для голосования и места для хранения избирательной документации. Особенности территории и здания избирательного участка учитываются при планировании мероприятий по обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

Прежде чем приступить к рассмотрению вопроса обеспечения правопорядка и общественной безопасности ОВД на стадии выдвижения кандидатов (списка кандидатов) и их регистрации, необходимо отметить, что реализация пассивного избирательного права для гражданина Российской Федерации начинается с его выдвижения в качестве кандидата. С этого момента можно считать, что состоялся юридический факт, который предполагает возникновение целого ряда правоотношений, регулируемых избирательным законодательством. Процедура выдвижения кандидата является актом публичного заявления о притязаниях на возможность реализации своего пассивного избирательного права.

Избирательное законодательство Российской Федерации предусматривает возможность выдвижения кандидатов двумя способами: самовыдвижение – самостоятельная инициатива гражданина, желание выдвинуться в качестве кандидата для участия в выборах; выдвижение кандидата (списка кандидатов) избирательным объ-

единением в депутаты и на иные выборные должности в орган государственной власти и муниципальные органы.

Выдвижение кандидатов осуществляется политическими партиями в процессе проведения съезда, конференции, собрания региональных или местных избирательных объединений. Выдвижение осуществляется с помощью тайного голосования с соблюдением требований, предъявляемых законом к выдвижению кандидатов для политических партий. Общероссийские избирательные объединения осуществляют выдвижение с помощью тайного голосования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. На съездах, конференциях (собраниях) региональных отделений либо на федеральных съездах (конференциях) этих объединений выдвижение осуществляется при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации; на собраниях местных либо региональных отделений этих объединений – в органы местного самоуправления¹.

Собрания, конференции и съезды политических партий для выдвижения кандидатов являются значимым общественно-политическим событием в жизни общества. Подобные мероприятия проходят с привлечением делегаций из региональных отделений, сторонников и членов партии, всевозможных наблюдателей и представителей СМИ. Выдвижение кандидата политической партией является массовым мероприятием. Оно проводится, как правило, на крупных площадках (в концертных залах, на спортивных и театральных аренах). В связи с этим ОВД принимаются меры, направленные на обеспечение безопасности прибывших делегатов, журналистов, наблюдателей и приглашенных:

- выставляются патрули, призванные обеспечивать безопасность на прилегающей территории, используются контрольно-пусковые пункты с применением металлоискателей;

- обеспечивается безопасность членов политической партии, ее лидеров и представителей;

- разрабатывается и проводится необходимый перечень мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности с применением служебных собак и других специальных средств;

- принимаются меры по обеспечению безопасности представителей СМИ, освещающих съезд, конференцию.

На стадии выдвижения кандидатов ОВД осуществляются мероприятия при регистрации кандидатов. Основная функция органов – недопущение проникновения на выборные должности представите-

¹ Белоновский В. Н. Электоральное право Российской Федерации. М., 2010. С. 752.

лей криминально направленных структур, для чего используются информационно-справочные учеты, которые позволяют своевременно предоставлять соответствующую информацию избирательным комиссиям для принятия мер, исключающих возможность участия в выборах кандидатов с неснятой и непогашенной судимостью.

Актуальным в настоящее время является вопрос противодействия экстремистским проявлениям в обществе, т. к. распространение идей экстремизма способно разрушить общественно-политическое и государственное устройство Российской Федерации. Поскольку в период проведения избирательной кампании кандидатам предоставляется широкая возможность проведения агитации в СМИ, важно исключить участие в избирательной кампании экстремистски настроенных кандидатов. Это возможно сделать на стадии регистрации кандидатов при проверке биографических сведений. Своевременное использование арсенала информационных средств, которыми располагают ОВД, позволяет не допускать экстремистски и криминально настроенные элементы к участию в выборах во властные структуры.

Законодательство о выборах содержит в себе административно-правовые средства, несущие запрет регистрации в качестве кандидата лиц, привлекавшихся к ответственности за совершение уголовных или административных правонарушений экстремистской направленности. Не могут быть избраны граждане, подвергнутые административному наказанию за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию¹.

Проверка кандидатов по информационно-справочным учетам является формой обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки избирательной кампании. Поводом являются представления, поступившие из избирательных комиссий. В случаях, когда при проведении проверки получены сведения о наличии у кандидата судимости за деяния, признаваемые УК РФ преступлением, данные анализируются с учетом положений ст. 84–86 и 95 УК РФ на предмет возможности ее погашения или снятия. Проводится дополнительная проверка в районных (городских) судах по месту жительства кандидата на предмет возможного

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

снятия судимости. По результатам проверки информируется избирательная комиссия.

Продолжая рассмотрение деятельности ОВД на стадии выдвижения кандидатов и их регистрации, необходимо отметить, что вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию предоставляются сведения о размере и источниках доходов кандидатов, об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) по праву собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

В последующем избирательная комиссия осуществляет проверку полученных сведений, направляя представления в различные исполнительные органы государственной власти, в том числе и ОВД. Сведения о совершенных регистрационных действиях, зарегистрированных транспортных средствах кандидата избирательные комиссии получают в регистрационно-экзаменационных подразделениях ГИБДД. С помощью подобных проверок могут быть выявлены различные нарушения законодательства или несоответствия представленной информации, что послужит поводом к отказу в регистрации кандидата и к отстранению его от участия в выборах. Проверенные сведения избирательная комиссия направляет в СМИ для информирования избирателей.

Иными словами, установленные законом ограничения и административно-правовые процедуры регистрации кандидатов на выборные должности, а также деятельность ОВД оказывают непосредственное влияние на состояние правопорядка и общественной безопасности во время подготовки избирательной кампании. С помощью обязательных правовых установлений осуществляется противодействие процессам проникновения во власть криминальных структур, предотвращается распространение идеологии экстремизма, не только отрицательно влияющей на состояние правопорядка и общественной безопасности, но и разрушающей общественно-политическое и государственное устройство Российской Федерации в целом.

Переходя к рассмотрению средств обеспечения правопорядка во время сбора подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов) и последующей проверки подписных листов, необходимо отметить, что порядок сбора подписей и их количество определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражд-

дан Российской Федерации»¹ определяет порядок сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов. Статья 37 устанавливает общие правила сбора подписей. Уточнения могут быть изложены в других нормативных правовых актах, регулирующих порядок подготовки и проведения избирательных кампаний на различных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Сотрудники ОВД руководствуются действующим законодательством и имеющимися в нем правилами сбора подписей. Нарушение изложенных правил и административно-правовых запретов при сборе подписей является основанием для привлечения к административной ответственности.

Обеспечивая правопорядок и общественную безопасность во время сбора подписей в поддержку кандидата, сотрудники ОВД контролируют, чтобы в процессе не были задействованы лица, не достигшие 18-летнего возраста; сотрудники органов государственной власти; сотрудники органов местного самоуправления; органы управления организаций всех форм собственности и учреждений; члены избирательных комиссий с правом решающего голоса. С лицом, осуществляющим сбор подписей, может быть заключен договор о сборе подписей. Данная работа выполняется за вознаграждение, которое выплачивается только через избирательный фонд кандидата. Законодатель определил места, в которых сбор подписей запрещен: рабочие места, места выдачи заработной платы, пенсии, социальных выплат. Нарушением также будет считаться принуждение граждан в процессе сбора подписей и вознаграждение избирателей.

Эти правовые установления должны знать сотрудники ОВД. Следует отметить, что жесткая административно-правовая регламентация сбора подписей предусмотрена законодателем для исключения административного ресурса. При установлении фактов нарушения законодательства, регламентирующего порядок сбора подписей, сотрудник ОВД обязан составить протокол об административных правонарушениях, опираясь на ст. 5.47 КоАП РФ «Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом».

По окончании сбора подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов) в избирательную комиссию сдаются подписные листы. Они представляются, как правило, пронумерованными и сброшюрованными в папки. Избирательная комиссия, организующая

¹Там же.

выборы, к полномочиям которой относится регистрация кандидатов (списков кандидатов), образует рабочую группу по приему и проверке избирательных документов. К проверке подписных листов привлекаются специалисты ОВД. Они включаются в состав рабочей группы как откомандированные от МВД России. Как правило, привлекаются специалисты-почерковеды. При проведении проверки подписных листов используются технико-криминалистические средства, а именно специалист использует свои профессиональные знания, специальное оборудование и сведения, имеющиеся в информационных базах данных ОВД; каждая запись изучается визуально, при необходимости применяются технико-криминалистические средства. На основании заключения специалиста подпись может быть признана недействительной. Подобные заключения выносятся в случае обнаружения нескольких подписей, выполненных одним лицом. Иногда данные об избирателе вносятся лицом, осуществляющим сбор подписей, а подпись выполнена избирателем. Это является основанием для вынесения заключения о недействительности подписи.

Таким образом, при обеспечении правопорядка и общественной безопасности в период подготовки избирательной кампании на каждой рассмотренной стадии избирательного процесса, входящей в этот период, имеются определенные средства, применяемые ОВД. Совместную деятельность избирательных комиссий и ОВД в период подготовки избирательной кампании можно назвать правовым и организационным фильтром, осуществляющим противодействие нарушителям избирательного законодательства, криминалитету и экстремизму.

17.2. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период проведения избирательной кампании

Стадиями обеспечения правопорядка и общественной безопасности ОВД в период проведения избирательной кампании являются: стадия информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации, стадия голосования и определения итогов голосования.

Законодатель четко определяет, что информационное обеспечение выборов включает в себя две составляющие – *информирование избирателей и предвыборную агитацию*¹.

Информирование избирателей осуществляется по принципам достоверности, объективности и беспристрастности. Оно представляет собой деятельность по доведению избирателям объективной и достоверной информации о проводимой избирательной кампании. Осуществляют информирование органы государственной власти, местного самоуправления, избирательные комиссии, организуемые выборы, средства массовой информации, юридические и физические лица.

Агитация имеет целью побуждать голосовать за определенных кандидатов, списки кандидатов или против них. Избирательное объединение, выдвинувшее кандидата для участия в выборах, проводит агитационные мероприятия с целью привлечения электората, обнародует свою политическую программу, доказывает необходимость проведения политических реформ, стремится получить максимальное количество голосов на выборах. Партии и другие избирательные объединения самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации.

Сотрудники ОВД должны знать, что предвыборной агитацией является распространение призывов голосовать за или против кандидата (списка кандидатов). В качестве агитации избирательные объединения вправе описывать возможные последствия избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов); выражать собственные взгляды по отношению к деятельности кандидатов. Важно отметить, что агитацией признается распространение информации со значительным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, избирательных объединениях вне зависимости от характера – позитивного или негативного. Необходимо подчеркнуть, что агита-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

цией также является распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его службой; создание положительного или отрицательного имиджа кандидата (списка кандидатов) – иными словами, любая деятельность, способная побудить избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них¹.

Избирательное законодательство четко определяет временные рамки проведения агитации (агитационный период): со дня выдвижения гражданина в качестве кандидата и до полуночи по местному времени за одни сутки до дня голосования. Таким образом, в день голосования и в предшествующий ему день любая агитационная деятельность запрещается.

Несмотря на изложенные ограничения, запреты, правовые предписания, необходимо отметить, что предвыборная агитация занимает центральное место в избирательном процессе; ее можно охарактеризовать как наиболее интенсивную и интересную по своим проявлениям стадию. При ее проведении применяются различные противоправные избирательные технологии. Все это вызывает широкий общественный резонанс.

Вопросам организации и проведения предвыборной агитации кандидаты уделяют особое внимание, расходуя основные средства своих избирательных фондов. Для координации агитационных мероприятий избирательным объединением создаются собственные штабы, в которые входят специалисты различных направлений (финансист, пресс-секретарь, политический организатор и др.). К этому штабу примыкают доверенные лица, группа поддержки кандидата, группа социально-политологического обеспечения, состоящая из профессиональных политологов, социологов, психологов, юристов, имиджмейкеров (специалистов по политической рекламе), активистов-добровольцев и агитаторов, спонсоров кампании и некоторых других ее активных участников.

Возможно выделить следующие обязанности ОВД во время проведения агитации:

- выявление и пресечение незаконной агитации;
- установление источников незаконного финансирования избирательных кампаний;
- пресечение незаконного финансирования избирательных кампаний со стороны заинтересованных в исходе выборов финансово-промышленных групп, криминальных структур и спецслужб враждебно настроенных государств;

¹Там же.

– предотвращение попыток дестабилизации ситуации во время проведения агитации с помощью распространения агитационных материалов, содержащих в себе идеи сепаратизма, экстремизма, национальной нетерпимости¹.

В случае выявления нарушений проведения предвыборной агитации сотрудники ОВД в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ уполномочены составить протокол об административном правонарушении². Во время проведения агитации сотрудники ОВД обязаны не только пресекать совершенные административные правонарушения, но и осуществлять мероприятия профилактического характера. Их проведение позволяет своевременно пресекать изготовление и распространение незаконной агитации. Одной из профилактических мер является проверка имеющихся на территории обслуживания органа внутренних дел типографий и издательств, где есть оборудование для изготовления агитационной продукции. При проведении таких проверок сотрудники ОВД проводят следующие мероприятия:

– проверяют наличие лицензии на осуществление такого рода деятельности;

– изучают производственную документацию с целью установления фактов изготовления работниками типографии агитационной продукции;

– при обнаружении подобного заказа уточняют тираж, дату выпуска и способы оплаты. Следует подчеркнуть, что на изготовление данной продукции должен быть составлен соответствующий договор, оплата по которому должна быть осуществлена из специально созданного избирательного фонда. Сигнальные экземпляры агитационной продукции должны быть предоставлены в избирательную комиссию, организующую выборы;

– проверяют количество изготовленных экземпляров, так как тираж, обозначенный в договоре, может быть намеренно занижен. В таких случаях часть тиража оплачивается не из избирательного фонда кандидата, а из незаконных источников, что также является нарушением.

При осуществлении проверок издательств и типографий могут быть обнаружены факты изготовления подложной агитационной продукции, имитирующей популярные печатные издания.

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002 г. № 1. Ч. I. Ст. 1.

Она изготавливается с использованием символики другой партии, от имени другого кандидата, содержит, как правило, материалы фальсифицированного содержания или носит клеветнический характер. Подобные технологии используются для подрыва доверия к кандидату-конкуренту. Изготовление такой продукции оплачивается не из избирательных фондов, а из незаконных средств, которые выделяются заинтересованными финансово-промышленными группами, криминальными элементами, общественными объединениями экстремистской направленности, транснациональными компаниями, специальными службами враждебно настроенных государств.

Рассматривая стадию предвыборной агитации, необходимо остановиться и на вопросах обеспечения правопорядка и общественной безопасности ОВД при проведении публичных мероприятий.

В период проведения избирательных кампаний публичные мероприятия носят агитационный характер. Данная форма агитации активно используется различными избирательными объединениями для выражения и распространения своих основных политических позиций и предвыборных программ и к тому же является одним из наиболее эффективных видов агитации¹.

ФЗ «О полиции» возлагает на сотрудников ОВД обязанность обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок.

Эта обязанность возложена и на соответствующий орган внутренних дел, на территории обслуживания которого проводится данное мероприятие. Для этого распоряжением (приказом) начальника территориального ОВД назначается уполномоченный представитель, наделенный правами требовать от организатора и участников мероприятия соблюдения положений соответствующего законодательства вплоть до прекращения публичного мероприятия. В случае если участник публичного мероприятия не выполняет законные требования сотрудников полиции или оказывает неповиновение, законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Управление силами и средствами ОВД в период проведения публичных мероприятий осуществляется специально организуемыми штабами (пунктами) ОВД. Как правило, это штабные автобусы, в которых организуются рабочие места для членов оперативного штаба, они оснащаются средствами телефонной и радиосвязи. Руководитель штаба должен иметь план-расстановку личного состава ОВД, картографическое решение плана мероприятий по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Штаб, как правило, располагается в районе проведения мероприятия, является организационно-правовым средством обеспечения правопорядка и общественной безопасности и выполняет свои функции в три этапа: подготовительный, исполнительный, заключительный. Подробно мероприятия, проводимые ОВД при обеспечении правопорядка и общественной безопасности во время публичных мероприятий, освещаются в других разделах данного учебника.

Продолжая описывать деятельность ОВД в период проведения избирательной кампании, необходимо обратиться к заключительной стадии избирательного процесса – голосованию и определению его итогов. Целесообразно отметить, что голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов – завершающая, самая ответственная стадия избирательного процесса, подводящая итог всей работе по подготовке к выборам¹.

Эта стадия детально регламентируется избирательным законодательством. С помощью правовых средств создан и функционирует механизм реализации гражданами своих избирательных прав. Необходимо подчеркнуть, что реализация главных принципов избирательного процесса – свободного и тайного голосования – является основой заключительной стадии. Система избирательных комиссий организует процесс голосования, а органы государственной власти и ОВД оказывают им содействие в целях обеспечения беспрепятственной реализации гражданами своих избирательных прав.

Одними из средств обеспечения безопасности участников избирательного процесса, применяемых ОВД в день голосования – являются технические средства. С их помощью создаются условия безопасности в помещениях избирательных комиссий, избирательных участков, в помещениях для голосования, в местах хранения избирательной документации. Все перечисленные помещения должны соответствовать требованиям безопасности. Соответствующая техническая укрепленность помещений способствует безопасному хра-

¹ Иванченко А. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 1999. С. 390.

нению избирательной документации, аппаратно-программных комплексов электронного голосования, веб-камер, предназначенных для видеотрансляции процесса голосования.

В процессе подготовки к голосованию сотрудниками ОВД проводится комиссионное обследование избирательных комиссий, избирательных участков, помещений для голосования и помещений для хранения избирательной документации. С целью устранения недостатков в инженерно-технической укрепленности и антитеррористической устойчивости выдаются соответствующие акты. Данные обследования проводятся совместно с представителями избирательных комиссий и избирательных участков.

В актах отражаются результаты обследования с указанием конкретных недостатков. Определяется перечень технических мероприятий, направленных на создание устойчивости строительных конструкций, дверных и оконных проемов; на установку средств охранной сигнализации и экстренного оповещения граждан. Один экземпляр акта вручается руководителю учреждения, в котором расположена избирательная комиссия, избирательный участок, второй – председателю избирательной комиссии.

Так как здания и помещения для избирательных комиссий и избирательных участков выделяются главой муниципального образования, результаты комиссионного обследования с указанием конкретных недостатков в технической укрепленности и антитеррористической устойчивости избирательных комиссий, избирательных участков, помещений для голосования и помещений для хранения избирательной документации направляются в его адрес. Для принятия мер соответствующего реагирования председателю вышестоящей избирательной комиссии направляется информация о результатах обследования.

Особое внимание в период подготовки и проведения избирательной кампании уделяется сохранности избирательной документации. Необходимо подчеркнуть, что избирательные бюллетени и открепительные удостоверения являются бланками строгой отчетности, от их сохранности зависит честность и достоверность выборов. В случае если бланки избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений будут похищены, ими могут воспользоваться лица, заинтересованные в результатах выборов. Поэтому вопросы сохранности избирательной документации возложены не только на избирательные комиссии, но и на сотрудников ОВД.

Необходимость обеспечения сохранности избирательной документации возникает не только во время ее хранения, но и в процессе ее транспортировки. Доставка бюллетеней и открепительных

удостоверений из вышестоящей избирательной комиссии в участковую осуществляется после их получения из полиграфической организации. Так как избирательные бюллетени и открепительные удостоверения являются бланками строгой отчетности, вышестоящая избирательная комиссия передает их по акту в нижестоящие. В участковые избирательные комиссии бюллетени доставляются заблаговременно, чтобы было возможно провести с ними определенную работу (наклеить марки, поставить подписи, заверить печатью); передача осуществляется не позднее чем за один день до дня голосования.

Для обеспечения безопасности во время доставки избирательных бюллетеней в участковые избирательные комиссии привлекаются сотрудники полиции. Подразделениями полиции, отвечающими за безопасность дорожного движения, разрабатываются основные и запасные маршруты перевозки бюллетеней. Они согласуются с избирательными комиссиями. При этом учитываются особенности дорожно-транспортной сети и интенсивность движения, определяется порядок взаимодействия наряда полиции, участвующего в охране перевозимой избирательной документации, с другими сотрудниками ОВД, задействованными в обеспечении правопорядка и общественной безопасности по маршруту следования. Транспортировка избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений и избирательной документации также предусматривается по окончании голосования.

Одно из средств обеспечения безопасности при осуществлении транспортировки – проверка водителей, задействованных в перевозке избирательной документации, по оперативно-справочным учетам ОВД. С помощью информационных средств осуществляется проверка, позволяющая выявить водителей, систематически нарушающих правила дорожного движения, либо лиц, привлекавшихся к административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения. Кроме того, устанавливаются лица из числа задействованного водительского состава, привлекавшиеся к уголовной ответственности.

В случае выявления подобных фактов сотрудники ГИБДД подают в избирательную комиссию ходатайство об отстранении этих лиц от управления транспортным средством, перевозящим избирательную документацию. Безопасность транспортировки избирательной документации обеспечивается также с помощью проверки технического состояния автотранспорта.

Как только в избирательные комиссии доставляются бюллетени, они берутся под круглосуточную охрану ОВД, так как эта обя-

занность возложена на МВД России. Мероприятия по охране избирательных участков проводятся в рамках Плана-расчета. Руководитель территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации принимает решение о взятии под охрану избирательных участков и размещении на них постов охраны из числа сотрудников полиции.

При размещении постов охраны на избирательных участках учитываются возможности сотрудников полиции в обеспечении безопасности членов избирательной комиссии и избирательной документации. По окончании рабочего дня избирательная документация, включая бюллетени и открепительные удостоверения, сдается на хранение в специальное оборудованное сейфом помещение. Все помещения избирательной комиссии принимаются под охрану сотрудником полиции¹.

Работа избирательных участков в день голосования начинается в 8:00 и прекращается в этот же день в 20:00 по местному времени. Правопорядок и общественную безопасность на избирательных участках в день голосования осуществляют сотрудники полиции в рамках Плана-расчета. Несение службы в день голосования осуществляется с соблюдением корректного и вежливого обращения с гражданами. Во время несения службы сотрудники полиции обеспечивают безопасность всех участников избирательного процесса, пресекают правонарушения, факты незаконной агитации и подкупа избирателей, проведение несогласованных публичных мероприятий. Активно принимаются меры к усилению бдительности к возможным проявлениям терроризма и экстремизма. Важно отметить, что сотрудники полиции, несущие службу на избирательном участке, не вправе вмешиваться в избирательный процесс самостоятельно: для разбирательства приглашается председатель избирательной комиссии.

Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в день голосования осуществляется сотрудниками полиции с помощью пеших и автопатрулей, контрольно-пропускных пунктов, постов охраны правопорядка и общественной безопасности. Рядом авторов выделяется система безопасности, включающая в себя четыре зоны (зоны безопасности), которые имеют различные режимы присутствия в них сотрудников ОВД. Первая – в радиусе 200–400 метров

¹ Бутаев В. И., Волков В. П., Шебунова В. Я. Методическое пособие по оказанию ОВД содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М., 2007. С. 41–44.

от помещения для голосования: это внешняя зона, где особое внимание уделяется несанкционированным пикетам, митингам, попыткам агитации, подкупа избирателей и т. д. Вторая зона непосредственно примыкает к помещению для голосования, где могут быть различные провокации. Третья и четвертая – само помещение для голосования, зал для голосования¹.

Необходимо конкретизировать функции сотрудников ОВД в каждой зоне. *В первой зоне* сотрудники полиции обеспечивают правопорядок и общественную безопасность в форме пеших и автопатрулей, их функция – выявление фактов незаконной агитации и подкупа избирателей, пресечение проведения несогласованных публичных мероприятий; предотвращение возможного проявления экстремизма и терроризма и других правонарушений.

Во второй зоне обеспечение правопорядка и общественной безопасности осуществляется в форме парного поста из числа сотрудников полиции, их обязанности – обеспечение безопасности на территории, прилегающей к зданию избирательного участка, пресечение попыток проведения незаконной агитации, подкупа избирателей, выявление подозрительных предметов, имитирующих взрывные устройства.

В третьей зоне обеспечение правопорядка и общественной безопасности осуществляется в форме контрольно-пропускного пункта полиции. Важно отметить, что пост из числа сотрудников полиции, несущих службу в третьей зоне, расположен на входе в здание, в котором размещен избирательный участок. Функциональной обязанностью этого поста является осуществление пропуска избирателей на избирательный участок с применением досмотровой техники с целью выявления взрывных устройств, оружия и других запрещенных предметов.

В четвертой зоне действует пост охраны правопорядка и общественной безопасности. Зона располагается в зале для голосования, где сотрудник полиции не имеет права вмешиваться в избирательный процесс. Он обязан пресекать правонарушения, совершающиеся в зале для голосования; задерживать для привлечения к ответственности лиц, осуществляющих незаконную агитацию либо подкуп избирателей; удалять избирателей.

Время окончания голосования установлено законодательством о выборах: в 20:00 по местному времени председатель либо член участковой избирательной комиссии с правом решающего голо-

¹ Волков В. П., Дамаскин О. В., Шапиев С. М. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009. С. 127.

са закрывает помещение для голосования, и воспользоваться своим активным избирательным правом могут только те избиратели, которые находятся внутри. По окончании голосования сотрудники полиции, несущие службу в четвертой зоне, осуществляют обход и осмотр помещений участковой избирательной комиссии; удаляются лица, которые не должны находиться в помещениях избирательной комиссии после окончания голосования. Сотрудники полиции, несущие службу в третьей зоне, находятся у входа в здание участковой избирательной комиссии и выпускают избирателей и посторонних лиц, которым запрещено оставаться в помещении по окончании голосования. Таким образом, должны остаться только те лица, которым разрешено в соответствии с законодательством участвовать в подсчете голосов и работе с протоколами.

По окончании голосования в помещении участковой избирательной комиссии и помещении для голосования могут находиться только лица, указанные в п. 1, 3, 11 ст. 30, п. 9 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Сотрудники ОВД обязаны знать, что при подсчете голосов избирателей и работе с протоколами об итогах голосования вправе присутствовать определенные законом лица: во-первых, члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов; во-вторых, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка; в-третьих, представители СМИ; в-четвертых, наблюдатели, направленные кандидатом, политической партией, выдвинувшей кандидата, иностранные (международные) наблюдатели¹.

Сотрудники полиции проверяют документы у указанных лиц и по указанию председателя участковой избирательной комиссии разрешают присутствовать при подсчете голосов, который осуществляется гласно. Представители СМИ имеют право освещать деятельность избирательной комиссии, что обеспечивает принцип гласности во время выборов.

Необходимо отметить, что сотрудники ОВД наделены административно-правовыми средствами для обеспечения принципа

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

гласности. Применение норм КоАП РФ обеспечивает защиту прав граждан на открытые и честные выборы.

По окончании подсчета голосов члены участковой комиссии заполняют протокол об итогах голосования на избирательном участке. Бюллетени и избирательная документация упаковываются, печатаются и доставляются в вышестоящую избирательную комиссию. Сотрудники полиции обеспечивают сохранность избирательной документации. Перевозка бюллетеней и документации осуществляется на транспорте избирательной комиссии. Используется заранее разработанный маршрут, транспортировка разрешена только на автомобилях, проверенных до дня голосования сотрудниками инспекции безопасности дорожного движения.

Глава 18. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) по реализации государственной политики в сфере миграции

18.1. Миграционная политика Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации

Миграция в известной мере стимулирует выработку государственных мер по ее регламентации. Одни государства стремятся ограничить въезд и пребывание мигрантов, другие, наоборот, наращивают свою миграционную привлекательность. На современном этапе в Российской Федерации миграционная политика становится одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти.

Миграция, включая ее законодательное регулирование, относится к числу комплексных общенациональных проблем, требующих учета всей суммы факторов, влияющих на миграционную ситуацию.

На сегодняшний день неотъемлемой чертой человеческой цивилизации является высокий уровень миграционных процессов. Российская Федерация занимает одно из передовых мест в мире по количеству прибывающих мигрантов. От того, как будут развиваться миграционные процессы, какой они примут вектор движения, зависит не только политическая стабильность и территориальная целостность страны, но также социальное и экономическое развитие, уровень жизни населения, реализация национальных и геополитических интересов, участие в мировом разделении труда и в конечном итоге рациональная интеграция России в мировую экономику.

В России потребность в миграционном труде стала постоянной структурной составляющей экономики. В современном индустриальном мире достижение адекватного количества квалифицированной рабочей силы и рост производства напрямую зависят от интернационализации этой самой рабочей силы. В связи с этим главным вызовом для России является разработка государственной политики, способной увеличить число легализованных трудовых отношений с иностранными работниками, обеспечив при этом поддержание социального единства и безопасности в стране.

За последние годы последовательно приняты две концепции государственной миграционной политики, которые стали ключевыми актами в вопросах развития миграционного законодательства на долгосрочную перспективу. Вместе с тем следует отметить

реформирование органов исполнительной власти, которое непосредственно затронуло миграционную сферу. Указанные обстоятельства в совокупности с масштабами миграционных процессов, имеющих место на территории Российской Федерации, актуализируют необходимость подробного рассмотрения основных аспектов в области государственной миграционной политики и организационно-правового статуса подразделений МВД России, осуществляющих деятельность в сфере миграции.

В сфере государственного управления миграционными процессами важнейшую роль выполняет МВД России. Кроме того, организационный механизм выработки и реализации миграционной политики предусматривает конкретизацию контрольных полномочий Президента РФ в данной сфере. Так, Правительству РФ вменяется в обязанность ежегодно отчитываться перед Президентом РФ о реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Следует отметить, что нормативное определение термина «миграционная политика» в законодательстве Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует. При этом в юридической литературе выработан подход к определению миграционной политики исходя из широкого и узкого значения. В широком смысле миграционная политика – это, по мнению многих ученых, часть социальной политики государства, затрагивающая вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, а также она:

- является одним из направлений государственной политики и определяется характером государственного устройства, целями, которые преследуются государством;
- представляет собой государственную доктрину или концепцию регулирования миграционных процессов;
- неразрывно связана с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной и культурной политиками;
- разделяется на реальную и декларируемую, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов мигрантов, а реальная выражает интересы принимающего государства и правящих элит.

В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов и направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики, тесно связанные с демографической проблематикой. Государственная миграционная политика Рос-

сийской Федерации базируется на комплексе нормативных правовых актов, обеспечивающих правовой фундамент для ее выработки и реализации.

Миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 г. (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 г. составит 142,8–145,6 млн человек.

Отметим, что миграционное законодательство Российской Федерации является одним из самых динамично развивающихся, с учетом необходимости соответствия текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Законодательство в сфере миграции ориентировано преимущественно на привлечение иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации, а также установление мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

Вместе с тем несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

Основные положения миграционной политики Российской Федерации сформулированы в документе стратегического планирования в сфере миграции, которым является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согла-

сия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Основным источником восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами должно оставаться его естественное воспроизводство. Миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. Она должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества. При этом, обеспечивая соблюдение разумного баланса государственных, общественных и частных интересов, важно сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают требования законодательства Российской Федерации, бережно относятся к ее окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни российского населения.

Основными принципами миграционной политики являются:

а) комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;

б) приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории;

в) учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

г) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере миграции;

д) участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

е) финансовая обеспеченность мер по реализации миграционной политики.

Задачами миграционной политики являются:

а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

– добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

– въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России;

б) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

в) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства о противодействии коррупции;

е) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории России.

Основными направлениями миграционной политики в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пре-

бывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц, являются:

а) обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий:

- въезда в Российскую Федерацию, включая оформление виз; получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности;

- приобретения гражданства Российской Федерации;

б) совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе:

- корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц;

- концентрация финансовых ресурсов на оказании содействия добровольному переселению соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения и повышении эффективности расходования финансовых средств на эти цели;

- устранение необоснованных административных барьеров, временных и финансовых издержек, связанных с ввозом в Российскую Федерацию и регистрацией имущества, включая объекты интеллектуальной собственности, средства производства и иные основные фонды;

в) повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе исходя из реальной ситуации на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан;

г) развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников.

Основы миграционной политики определяются Президентом РФ. Палаты Федерального Собрания РФ в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению миграционной политики.

Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации в сфере миграции и обеспечивает проведение единой миграционной политики.

Федеральные органы государственной власти при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принимают меры по реализации миграционной политики.

Таким образом, Российская Федерация в настоящее время является открытым государством, в том числе для граждан других государств, которые могут свободно въезжать на ее территорию и свободно покидать ее. А это означает, что объективно возникают различного рода вопросы, связанные с перемещением на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Мобильность населения, одной из форм которой является миграция, может рассматриваться с позиции как положительного, так и отрицательного влияния на общество, но, как и любой социальный процесс, миграция несет в себе позитивный заряд лишь в случае ее подконтрольности, которая относится к компетенции правоохранительных органов.

18.2. Правовая основа и основные задачи ГУВМ МВД России в реализации миграционной политики Российской Федерации

В апреле 2016 г. МВД России переданы функции и полномочия упраздненной Федеральной миграционной службы. С тех пор МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере миграции. Кроме этого, МВД России получило правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции.

В структуре МВД России создано ГУВМ МВД России, обеспечивающее и осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Основными задачами ГУВМ МВД России являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции;
- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции;
- обеспечение координации деятельности ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции;
- организация и координация деятельности ТОВД по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления;
- организационно-методическое обеспечение деятельности ТОВД и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной политики в сфере миграции.

ГУВМ МВД России выполняет функции головного подразделения в сфере обеспечения:

- производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина;
- осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

– оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

– осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

– осуществления в соответствии с законодательством контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников и трудоустройства граждан Российской Федерации за ее пределами;

– разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями МВД России, ТОВД, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

– исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

– осуществления оперативной координации действий ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

Помимо ГУВМ МВД России, в ТОВД на региональном уровне сформированы подразделения по вопросам миграции, деятельность которых регламентируется соответствующими положениями, разработанными на основе типового положения о подразделении по вопросам миграции ТОВД на региональном уровне¹.

Положение о подразделении по вопросам миграции утверждается руководителем (начальником) ТОВД. Подразделение по вопросам миграции в своей деятельности руководствуется Конституцией, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, ФЗ «О полиции», иными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами ТОВД.

¹ Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне: приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214.

Основными задачами подразделения по вопросам миграции являются:

- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда, проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также для осуществления трудовой деятельности на ее территории;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) и оказание государственных услуг в сфере миграции;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- реализация во взаимодействии с другими территориальными органами ФОИВ мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В современных условиях полномочия по реализации миграционной политики в Российской Федерации возложены преимущественно на ОВД (полицию), которые осуществляют ее реализацию в соответствии с действующим законодательством.

Для России важным направлением миграционной политики должно стать расширение программ культурной и языковой адаптации, обучения русскому языку на разных уровнях. Причем языковая и социокультурная интеграция предполагает адаптацию не только самих мигрантов, но и членов их семей. Европейский опыт показывает, что государство, декларируя политику языковой интеграции, должно подкреплять ее специальными программами адаптации и интеграции с привлечением ресурсов и средств бизнеса, общественных организаций, объединений мигрантов.

До сих пор миграция является недооцененным ресурсом, иногда воспринимается исключительно как угроза безопасности страны, миграционная политика носит непоследовательный характер, име-

ется значительный разрыв между концептуальными основаниями и практикой регулирования миграции. И хотя постепенно в отношении граждан бывшего СССР и соотечественников сформировались приоритеты в миграционной политике России, они продолжают оставаться недостаточно четко выраженными, а на практике порой вязнут в бюрократических ловушках.

Учитывая вышеизложенное, ГУВМ МВД России и подразделения по вопросам миграции в ТОВД большое внимание уделяют вопросам правотворчества и нормотворчества в сфере миграции, рассматривая иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве специальных субъектов права.

18.3. Меры принуждения, применяемые в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства

Далеко не все люди посещают нашу страну с миролюбивыми целями, к «нарушителям спокойствия» применяется такое наказание, как административное выдворение за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ). По информации ГУВД города Москвы, только из столицы в 2021 г. было депортировано 7 886 иностранных граждан и лиц без гражданства, из них 611 человек выдворено под конвоем. При этом чаще всего высылке за пределы страны подвергаются граждане Вьетнама: в 2020 г. из Москвы было выдворено 1 600 человек, из них 285 – под конвоем. На втором месте – граждане Китая (соответственно 311 и 76 человек). В целом преступления, совершаемые иностранными гражданами, составляют небольшую долю от общего числа преступлений: согласно официальным статистическим данным – примерно 1 %. Однако опасность таких преступлений заключается в том, что они имеют стойкую тенденцию к росту; кроме того, преступления и административные правонарушения, совершаемые иностранными гражданами и лицами без гражданства, приобретают все более радикальные формы. В связи с этим возникает необходимость в модернизации правовых механизмов, которые определяли бы процедуру выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушающих правопорядок в нашей стране.

Полагаем, такое административное наказание в перспективе будет применяться достаточно часто. Но перед тем как начать анализ содержания этой меры, необходимо отметить, что согласно п. 3 ст. 62 Конституции иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. В свете этого в основу классификации прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства может быть положена признанная в правовой науке и практике классификация правовых возможностей граждан России. Ее критериями являются, во-первых, односторонность материального содержания этих прав и соответствующих обязанностей и, во-вторых, в подавляющем большинстве случаев – однотипность правовых норм, их закрепляющих. Сущность такой классификации состоит в том, что права и обязанности граждан, закрепленные, в частности, нормами административного права, подразделяются на общие, то есть реализуемые ими во всех сферах государственного управления, и специальные, реализуемые в какой-либо одной или нескольких

отраслях или сферах государственного управления. Не претендуя на бесспорность указанной дифференциации прав личности, отметим, что существуют и иные классификации.

Статья 19 Конституции закрепляет положения о всеобщем равенстве перед законом и судом; о гарантии государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения и других обстоятельств; о запрете любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Из этого следует, что права иностранных граждан в нашей стране не могут быть ограничены по перечисленным мотивам, а всякого рода ограничения прав иностранных граждан и лиц без гражданства, установленные их национальным законодательством по указанным причинам, не признаются и не могут получить применение на территории Российской Федерации.

Однако права иностранных граждан в нашей стране могут быть ограничены в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов российских граждан, а также для обеспечения обороны и безопасности государства.

Иностранные граждане и лица без гражданства полностью в правах и обязанностях с гражданами России не уравниваются, в связи с чем объем их прав и обязанностей несколько меньше. Непредоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства ряда прав обусловлено тем, что функции обеспечения безопасности, правопорядка, государственной власти – прерогатива исключительно граждан нашей страны. То же самое можно сказать и об обязанностях иностранных граждан и лиц без гражданства. Их (обязанности) можно разделить на две группы. К первой группе следует отнести те, которые полностью совпадают с обязанностями граждан России, за исключением обязанности служить в Вооруженных Силах РФ (ст. 59 Конституции). Вторую группу составляют обязанности, соблюдение которых возложено исключительно на иностранных граждан и лиц без гражданства (причем за невыполнение некоторых из них и предусмотрено выдворение за пределы страны). Обязанностей второй группы немного, и направлены они прежде всего на предупреждение и пресечение неконтролируемых миграционных процессов.

Депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) (ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О право-

вом положении иностранных граждан в РФ». По своей сути депортация ничем не отличается от административного выдворения: и в том, и в другом случае иностранный гражданин или лицо без гражданства высылается из страны. Обе меры применяются в судебном порядке. Отличие состоит в том, что административное выдворение – мера административного наказания, а депортация не является таковой (поскольку данная мера принуждения не закреплена в ст. 3.2 КоАП РФ) – это мера административного предупреждения или административного пресечения, применяемая исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае возникновения оснований, предусмотренных в ст. 7 и 8 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

Иностранные граждане и лица без гражданства в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения возложенных на них обязанностей несут юридическую ответственность в соответствии с российским законодательством. Так, согласно п. 1 ст. 1.4 КоАП РФ физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, а также других обстоятельств. К иностранным гражданам и лицам без гражданства применяются те же административные наказания и в дополнение – административное выдворение за пределы Российской Федерации за предусмотренные КоАП РФ нарушения режима Государственной границы РФ (ст. 18.1), режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ст. 18.4), режима пребывания в стране (ст. 18.8), правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы (ст. 18.10), иммиграционных правил (ст. 18.11).

В отечественной юридической литературе вопросу административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства не уделено должного внимания, в связи с чем на протяжении ряда лет оставался дискуссионным вопрос о правовой природе данной меры. Анализируя проблему, необходимо отметить, что это, прежде всего, административное наказание (п. 7 ст. 3.2 КоАП РФ). А целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Что же такое «административное выдворение» и каков порядок его применения? В действующих международных правовых актах употребляется понятие «высылка иностранных граждан» как наиболее общее. Зафиксировано оно и в Международном пакте от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах».

В ст. 13 этого документа отмечается, что иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на предоставление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью лицом или лицами.

В современном законодательстве ряда зарубежных государств (США, Германии, Франции, Швеции, Финляндии и др.) различные формы удаления из страны пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших различного рода правонарушения, определяются такими терминами: «выселение» (имеется в виду переселение в другой регион страны), «высылка», «выдворение», «изгнание», «принудительная высылка». Термин «высылка» использовался в нашей стране до 1917 г. В законодательстве царской России различались высылка в административном порядке и высылка по судебным приговорам. В советской учебной и научной литературе использовалось понятие «высылка за пределы СССР».

Согласно ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы страны или в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ. Данное административное наказание в соответствии с п. 2 ст. 3.3 КоАП РФ может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания к иностранному гражданину или лицу без гражданства.

Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства не является односложным актом. Данное наказание назначается судьей районного суда. Как показывает практика, перед рассмотрением дела и назначением данного наказания к иностранному гражданину могут быть применены иные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание и др.). Про административное задержание следует сказать подробнее.

Согласно ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания не должен превышать трех часов. Посягающее на установленный режим Государственной границы РФ и порядок пребывания

на территории нашей страны лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в случае необходимости (для установления личности или выяснения обстоятельств административного правонарушения) может быть подвергнуто административному задержанию на срок не больше 48 часов. Согласно ст. 22 Конституции каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Ссылаясь на это положение, в 1998 г. лицо без гражданства Яхья Дашти Гафур, обратившись с жалобой в Конституционный Суд РФ, отстоял конституционное право на свободу и личную неприкосновенность, и положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» были признаны несоответствующими Конституции.

В силу ч. 2 ст. 22 Конституции иностранный гражданин или лицо без гражданства, пребывающие на территории страны, в случае выдворения из нее в принудительном порядке могут быть до судебного решения подвергнуты задержанию на срок, необходимый для выдворения, но не свыше 48 часов. Сверх указанного срока лицо может оставаться задержанным лишь по судебному решению и лишь при условии, что без такого задержания решение о выдворении не может быть исполнено. Такое судебное решение призвано гарантировать лицу защиту не только от произвольного продления срока задержания, но и от неправомерного задержания как такового, поскольку суд в любом случае оценивает законность и обоснованность задержания. Еще одной гарантией соблюдения требований закона при применении административного выдворения является то обстоятельство, что при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административное выдворение за пределы России иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным (п. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

Постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства исполняются органами и войсками пограничной службы (при совершении административных правонарушений, предусмотренных п. 2 ст. 18.1 и п. 2 ст. 18.4 КоАП РФ), и ОВД (при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8, п. 2 ст. 18.10 и ст. 18.11 КоАП РФ).

Такова юридическая природа административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и основные направления реализации этого правового института, ориентированного на укрепление правопорядка в стране.

В отношении иностранных граждан применяются специальные меры административного принуждения, предусмотренные законодательством Российской Федерации. К этим мерам относятся: сокращение срока временного пребывания, административное выдворение, депортация, реадмиссия, принятие решения о нежелательном пребывании, закрытие въезда на территорию Российской Федерации.

При применении перечисленных мер необходимо руководствоваться следующими основными нормативными правовыми актами:

- Конституцией (1993 г.);
- Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (1950 г.);
- Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
- Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- КоАП РФ (2001 г.).

В связи с тем что такие меры административного принуждения, как административное выдворение, депортация, реадмиссия, принятие решения о нежелательном пребывании, закрытие въезда влекут за собой длительный запрет на въезд в Россию и могут тем самым серьезно ограничивать право иностранца на семейную жизнь, перечисленные меры не могут быть применены в отношении иностранцев, имеющих близких родственников, состоящих в гражданстве Российской Федерации и проживающих совместно с ними на территории России. Исключение составляют случаи, когда пребывание (проживание) данного иностранца создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства.

Сокращение срока временного пребывания. Такая административная процедура применяется в отношении законно находящегося на территории России иностранца, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд на территорию России. В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ срок

временного пребывания определяется сроком действия выданной иностранцу визы. Если он прибыл в безвизовом порядке, срок его пребывания не может превышать 90 суток, за исключением случаев, предусмотренных законом. Основаниями для сокращения срока временного пребывания являются:

- аннулирование разрешения на работу;
- расторжение договора на обучение в российском образовательном учреждении;
- осуществление иностранцем деятельности, не соответствующей заявленной цели въезда;
- нарушение режима пребывания иностранцами, законно находящимися на территории Российской Федерации.

Административное выдворение – это принудительное и контролируемое перемещение иностранцев через Государственную границу за пределы России, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – контролируемый самостоятельный выезд выдворяемых из России. В качестве общего правила ст. 3.10 КоАП РФ предусмотрен судебный порядок применения административного выдворения. Несудебный порядок допустим только при совершении иностранцем правонарушения при пересечении Государственной границы (ст. 18.1, 18.4 КоАП РФ). В данном случае дела об административных правонарушениях рассматриваются соответствующими должностными лицами пограничных органов (ст. 23.10 КоАП РФ). Срок рассмотрения дела об административном правонарушении составляет 15 дней со дня получения соответствующим субъектом административной юрисдикции протокола об административном правонарушении и других материалов. Однако в случае если правонарушение влечет за собой административное выдворение, дело рассматривается не позднее 48 часов с момента задержания. Административное выдворение с помещением в ЦВСИГ осуществляется судебными приставами, МВД России осуществляет контроль за выездом с территории России тех иностранных граждан, кому было назначено административное выдворение с самостоятельным контролируемым выездом.

Иностранные граждане, в отношении которых было принято судебное решение об административном выдворении, могут быть помещены в специальное учреждение, либо суд принимает решение о самостоятельном контролируемом выезде таких иностранных граждан, если это возможно. Специальное учреждение – это учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или

его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в России.

Содержание иностранных граждан в специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения, исключая возможность самовольного оставления указанных учреждений, в целях обеспечения исполнения принятых в соответствии с КоАП РФ постановлений судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. Иностранцы содержатся в специальных учреждениях в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности, охраны здоровья граждан. В целях обеспечения безопасности иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, а также сотрудников специальных учреждений, иных лиц, находящихся на территориях специальных учреждений, осуществляется охрана данных учреждений в порядке, определяемом Правительством РФ.

Типовые требования к проектированию, техническому оснащению и оборудованию специальных учреждений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции. Депортация – это принудительная высылка иностранца из России в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в стране. Депортации подлежат не выехавший из России в установленные сроки иностранец в следующих случаях:

- если ему сократили сроки проживания или временного пребывания либо аннулировали разрешение на временное проживание или вид на жительство;
- принято решение о нежелательности его пребывания (проживания) в стране;
- он получил уведомление об отказе в признании беженцем либо об утрате или о лишении статуса беженца и по другим основаниям, предусмотренным ст. 13 ФЗ «О беженцах»;

– иностранец прибыл в Россию в соответствии с договором о реадмиссии и не имеет законных оснований для пребывания (проживания) в России.

Информация о принятом решении о депортации иностранца направляется в МИД России, а также в пригласивший иностранца орган, дипломатическое представительство (консульское учреждение) иностранного государства, международную организацию либо ее представительство, юридическому или физическому лицу, по ходатайству которых иностранцу было оформлено приглашение на въезд в Россию.

Рeadмиссия – это передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными.

Порядок и условия осуществления реадмиссии определяются международными договорами или соглашениями Российской Федерации о реадмиссии. Иностранцы, подлежащие передаче либо принимаемые в соответствии с договором о реадмиссии, но не имеющие законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, размещаются в специальном учреждении, предназначенном для временного содержания указанных иностранцев.

Закрытие въезда на территорию Российской Федерации может происходить в случаях, если иностранцы:

– в пункте пропуска через Государственную границу РФ нарушили правила пересечения Государственной границы, таможенные правила, санитарные нормы, – до устранения нарушения;

– сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в РФ;

– неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности за совершение правонарушения на территории России;

– в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;

– в период своего предыдущего пребывания в РФ не выехали из страны до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию РФ по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в России, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвра-

тимых обстоятельств) или иных явлений стихийного характера, – в течение трех лет со дня выезда из РФ;

– участвуют в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности.

Поскольку закрытие въезда может нарушить некоторые основные права и свободы иностранца (неприкосновенность личности, право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на уважение частной и семейной жизни и т. д.), вынесение таких решений должно быть целесообразным и соответствовать характеру и степени опасности совершенных деяний. В целях соблюдения международной Конвенции о защите основных прав и свобод человека, Конституции не рекомендуется выносить решение о закрытии въезда в отношении иностранцев:

- состоящих в близком родстве с гражданами РФ либо с иностранцами, проживающими в России на основании разрешения на временное проживание или вида на жительство;
- временно или постоянно проживающих на территории РФ;
- подавших заявление на выдачу: разрешения на временное проживание, вида на жительство, гражданства РФ.

Нежелательность пребывания (проживания) иностранца в РФ. В соответствии со ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ в отношении иностранца, незаконно находящегося на территории РФ, либо лица, которому не разрешен въезд в Россию, а также в случае если пребывание (проживание) иностранца, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранца в России. Иностранец, у которого выявлены заболевания, включенные в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих»¹, подлежит депортации после вынесения решения

¹ Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих: постановление Правительства Рос.

о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Нормативным основанием применения мер административного принуждения являются нормативные правовые акты, в которых установлена возможность их осуществления в отношении физических или юридических лиц. Процессуальное регулирование предполагает, в свою очередь, рассмотрение в качестве нормативного основания тех актов, в которых изложена процедура реализации мер административного принуждения.

Система нормативных актов, в которых содержатся процедурные правила осуществления мер административного принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в значительной мере совпадает с системой нормативных актов, образующих нормативную основу процедуры административного принуждения, применяемого к гражданам РФ, поскольку сами по себе административно-принудительные меры имеют универсальный характер и, как правило, реализуются вне зависимости от принадлежности лица к гражданству какого-либо государства.

Исключения составляют специфические меры, применение которых законодателем предусмотрено сугубо в отношении иностранцев и апатридов и связано с лишением возможности дальнейшего нахождения этих лиц на территории РФ. Хотя отечественная история знает примеры высылки собственных граждан за границу, в настоящее время это невозможно ввиду ориентации федерального законодателя на общепризнанные принципы и нормы международного права. Так, положение ч. 1 ст. 61 Конституции, устанавливающее прямой запрет высылать граждан России за пределы РФ, отвечает требованиям ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, регламентирующей право каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Производство по реализации административно-принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не отличается однородностью ввиду большого количества мер административного принуждения, к ним применяемых: административно-предупредительных, административно-пресекательных, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административных наказаний и административно-восстановительных мер. Сообразно этому строится разграничение нормативного основания применения перечисленных мер; все они

Федерации от 1 декабря 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 49. Ст. 4916.

предусмотрены различными законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами, существенно различаются и процедуры их применения.

На внутрисударственном уровне в РФ производство по применению специальных мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства не имеет систематизации. Кроме того, наряду с федеральными законами действуют и федеральные нормативные правовые акты подзаконного уровня, содержащие подробную регламентацию процедур реализации отдельных мер административного принуждения.

В течение некоторого периода времени согласно положениям первоначальной редакции ст. 27.19 КоАП РФ была предусмотрена возможность регламентации отдельных процедурных вопросов, связанных с созданием и деятельностью специальных учреждений для содержания административно выдворяемых иностранных граждан и апатридов, на уровне региональных нормативных правовых актов (данные учреждения создавались в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ).

Однако в настоящее время такая возможность вполне объяснимо была законодателем устранена, поскольку в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Содержание выдворяемых в специальных учреждениях до их удаления за пределы РФ как раз и относится к подобным ограничениям, порядок реализации которых должен быть определен федеральным законодателем.

В заключение следует отметить, что в целом законодателем определена логичная структура нормативного правового регулирования процедур административного принуждения, применяемого к иностранным гражданам и лицам без гражданства, которая не требует дополнительной систематизации. Однако имеются определенные недостатки правовой регламентации, которые должны быть устранены в ходе текущей законотворческой деятельности.

18.4. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) в отношении иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии, и их содержание в специальных учреждениях

Государства в соответствии с действующими международными правовыми актами в своей законодательной и правоприменительной практике должны гарантировать соблюдение прав и свобод граждан. Такой подход следует распространять на все категории лиц, которые находятся в пределах юрисдикции государства. Свобода внешнеэкономической деятельности для российских предпринимателей и открытость отечественной экономики для иностранных инвестиций, снятие многих ограничений на въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории для иностранных граждан и лиц без гражданства, развитие деловых связей и туризма – все это привело к резкому увеличению числа иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих в нашей стране. Таким образом, в связи с развитием международных отношений проблема правового регламентирования сроков пребывания и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства приобретает для России все большую актуальность.

Законодательное регулирование вопросов выдворения из Российской Федерации (законы о выдворении): КоАП РФ от 30 декабря 2001 г., Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 40 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях”», иные законодательные и подзаконные акты.

Административное выдворение производится в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации принимает суд (гл. 18 КоАП РФ).

Основания привлечения иностранных граждан к административной ответственности. Как следует из ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации

административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть привлечены к административной ответственности в случае совершения на территории Российской Федерации административных правонарушений.

Основные виды административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, за совершение которых предусмотрено назначение административного наказания, содержатся в гл. 18 КоАП РФ.

Наиболее распространенными правонарушениями в сфере миграции являются: нарушение правил прибытия в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) (ст. 18.8 КоАП РФ), нарушение правил нахождения в Российской Федерации (ст. 18.9 КоАП РФ), незаконный труд в Российской Федерации (ст. 18.10 КоАП РФ), нарушение срока обращения за выдачей патента (ст. 18.20 КоАП РФ).

Как правило, за первичное привлечение к административной ответственности по вышеуказанным статьям КоАП РФ органами полиции назначается наказание в виде штрафа в размере от 2 до 5 тыс. рублей.

При повторном совершении данных правонарушений возможно назначение судом наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Основания административного выдворения иностранных граждан за пределы Российской Федерации. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных российским законодательством, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Данная мера административного наказания может устанавливаться в качестве как основной, так и дополнительной санкции. Право назначения административного выдворения принадлежит судьям районных судов, а в случае совершения административного правонарушения при въезде на территорию Российской Федерации – должностным лицам пограничных органов и войск.

В качестве дополнительного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации может быть назначено за совершение отдельных видов нарушений миграционно-

го законодательства (ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ).

В качестве обязательного дополнительного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации назначается за совершение административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом и потреблением наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ч. 2 ст. 6.8, ч. 2 ст. 6.9, ч. 2 ст. 6.16.1 КоАП РФ), и за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащим реадмиссии, обязательных правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии (ст. 18.18 КоАП РФ).

В качестве обязательного дополнительного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации назначается за уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения ранее назначенного ему наказания в виде административного выдворения в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации (ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ).

Выдворение из Российской Федерации возможно путем самостоятельного выезда – за счет иностранного гражданина при соответствующем уведомлении МВД России.

Если у иностранного гражданина нет документов, подтверждающих его личность, либо нет уведомления о постановке на миграционный учет (регистрации), либо правонарушение совершено повторно, суд может вынести решение о помещении иностранца в ЦВСИГ. В таком случае выдворение возможно как за счет государства, так и за счет самого иностранного гражданина.

Критерии выбора о назначении наказания в виде штрафа и административного выдворения за пределы Российской Федерации. Изучение практики применения судами административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства показало, что решения судей о назначении дополнительного наказания в виде административного выдворения всегда должны быть мотивированы и подтверждены данными, свидетельствующими о действительной необходимости применения к лицу столь суровой меры ответственности, а также о ее соразмерности в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в административном процессе.

Наиболее распространенным основанием для освобождения иностранных граждан от наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации является наличие

у последних семейных отношений с гражданами России (супруга, дети, один из родителей и т. п.).

Также основаниями для назначения наказания в виде административного выдворения могут быть:

- характер и тяжесть совершенного правонарушения;
- наличие у иностранного гражданина разрешения на временное проживание, вида на жительство, патента на осуществление трудовой деятельности;
- длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации;
- отношение к уплате российских налогов, наличие доходов, обеспеченность жильем на территории Российской Федерации;
- род деятельности и профессия;
- законопослушное поведение;
- обращение о приеме в российское гражданство.

Оспаривание выдворения. Обжаловать постановление о выдворении можно в судебном или административном порядке. Для судебного рассмотрения вопроса в течение 10 дней после получения постановления мигрант должен подать жалобу в суд. Отменить уже принятое решение получится, если удастся доказать, что выдворение из страны нарушает права иностранца и является вмешательством в его личную жизнь. В качестве доводов приводят факт наличия детей, супруга, которые являются гражданами России, постоянной работы и стабильного заработка.

Если постановление о выдворении принималось на границе ответственным лицом погранслужбы, то обжалование происходит путем подачи жалобы непосредственно руководителю этого ведомства.

Юридические последствия выдворения. Административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации является специальным видом наказания. Помимо выдворения из страны к иностранцу применяются и ограничительные меры. Это запрет на последующее посещение Российской Федерации на протяжении 5 лет – жесткая и безальтернативная санкция, ее нельзя заменить штрафом и не так просто оспорить или отменить. Но такая строгость со стороны государства продиктована недопустимостью игнорирования российского законодательства иностранными гостями. Выдворение таким образом решает задачи профилактики последующих возможных преступлений со стороны мигранта.

Если постановление о выдворении выносится во второй раз, то въезд в Россию закрывают уже на 10 лет. Одновременно с выдво-

рением аннулируются и все разрешительные документы: вид на жительство, патент, разрешение на работу и т. п.

Естественно, что на протяжении этих 5–10 лет иностранец не сможет получить визу, разрешение на временное проживание, обратиться с заявлением о вступлении в гражданство. Дополнительные штрафные санкции при выдворении не применяются.

Содержание иностранных граждан в специальных учреждениях. Иностранные граждане, содержащиеся в специальном учреждении, должны соблюдать правила и распорядок дня специального учреждения, контрольно-пропускной и внутриобъектовый режимы.

Распорядок дня специального учреждения устанавливается руководителем (начальником) специального учреждения на основе типового распорядка дня специальных учреждений, утверждаемого Министром внутренних дел Российской Федерации.

Иностранные граждане содержатся в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления ими таких специальных учреждений. В специальных учреждениях создаются бытовые условия для содержащихся иностранных граждан, отвечающие требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности.

Руководство специального учреждения предоставляет иностранным гражданам, в нем содержащимся, информацию об их правах и обязанностях, о порядке и условиях содержания в специальном учреждении, а в случае необходимости обеспечивает их услугами переводчика.

Специальное учреждение осуществляет прием и размещение поступивших иностранных граждан при наличии соответствующего решения суда или Министра внутренних дел Российской Федерации (его заместителя) либо руководителя (начальника) соответствующего территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Сведения об иностранных гражданах, поступивших в специальное учреждение, заносятся сотрудником (работником) специального учреждения в журнал учета приема иностранных граждан в специальное учреждение, составленный по форме.

При поступлении в специальное учреждение иностранные граждане должны быть ознакомлены под подпись с правилами и распорядком дня специального учреждения, а в случае необходимости обеспечены услугами переводчика. Правила и распорядок дня специального учреждения вывешиваются в комнатах специального учреждения на видном месте.

При поступлении в специальное учреждение иностранные граждане подлежат личному досмотру, дактилоскопированию и фотографированию.

На каждого иностранного гражданина, поступившего в специальное учреждение, заводится личное дело, к которому приобщаются материалы, касающиеся административного выдворения, депортации или реадмиссии данного иностранного гражданина, опись личных вещей и предметов, имеющихся у данного иностранного гражданина при поступлении в специальное учреждение, полученных в передачах и посылках либо выданных специальным учреждением в пользование.

При поступлении иностранного гражданина в специальное учреждение медицинским работником специального учреждения проводятся опрос и медицинский осмотр данного лица.

При поступлении иностранного гражданина в специальное учреждение сотрудником (работником) специального учреждения или сотрудником территориального органа МВД России производится в присутствии данного иностранного гражданина досмотр находящихся при нем вещей.

Документы, ценные вещи и деньги иностранный гражданин, поступивший в специальное учреждение и содержащийся в нем, вправе передать на хранение администрации специального учреждения.

При наличии у иностранного гражданина, поступившего в специальное учреждение, телефона сотовой связи он передается на хранение администрации специального учреждения. Данным иностранным гражданам разрешается пользоваться принадлежащими им телефонами сотовой связи в установленном распорядком дня специального учреждения время.

Остальные вещи, за исключением лекарственных препаратов для медицинского применения, по описи сдаются на ответственное хранение на склад, где хранятся в отдельной ячейке.

Ответственность за сданные на хранение документы, вещи, в том числе ценные вещи, и деньги несет руководитель (начальник) специального учреждения.

Требования к содержанию иностранных граждан в специальных учреждениях. Иностранцы содержатся в специальных учреждениях в комнатах, норма санитарной площади которых составляет не менее 6 кв. метров на 1 человека, при установке 2-ярусных кроватей – не менее 4,5 кв. метра на 1 человека. Помещение для размещения семьи имеет площадь не менее 15 кв. метров. В комнатах иностранные граждане обеспечиваются индивидуаль-

ным спальным местом и постельными принадлежностями (матрац, подушка и одеяло).

В специальном учреждении отдельно содержатся:

а) лица мужского пола и женского пола;

б) лица, имеющие признаки инфекционного заболевания, которые изолируются в специально оборудованные помещения (инфекционные изоляторы) до момента их помещения в специализированные медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь больным инфекционными заболеваниями в стационарных условиях.

Иностранные граждане, поступившие и содержащиеся в специальных учреждениях, с признаками психического заболевания изолируются от окружающих в отдельное помещение специального учреждения до направления их в медицинскую организацию.

Совместно в отдельном помещении специального учреждения могут содержаться только супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья, родные сестры, дедушка, бабушка, внуки иностранного гражданина.

Иностранные граждане, содержащиеся в специальных учреждениях, обеспечиваются питанием по нормам.

Несовершеннолетние иностранные граждане и лица без гражданства, содержащиеся в специальных учреждениях совместно с родителями или иными совершеннолетними близкими родственниками – иностранными гражданами (далее – несовершеннолетние иностранные граждане), обеспечиваются питанием по норме.

В отопительный сезон в помещениях специальных учреждений поддерживается температура не ниже 18 градусов по Цельсию.

Права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в специальном учреждении. Иностранцы, содержащиеся в специальном учреждении, выполняют обязанности, пользуются правами и свободами, установленными для иностранных граждан и лиц без гражданства, с ограничениями, предусмотренными законодательством Российской Федерации. Не допускается дискриминация либо предоставление привилегий по признакам национальности, расы, языка, вероисповедания, происхождения, имущественного или должностного положения, политических убеждений, принадлежности к общественным объединениям и организациям, а также по иным обстоятельствам.

Иностранцы, содержащиеся в специальном учреждении, имеют право:

а) получать информацию о своих правах и обязанностях, режиме содержания, порядке подачи предложений, заявлений и жалоб;

б) на личную безопасность во время пребывания в специальном учреждении;

в) при возникновении угрозы жизни, здоровью либо угрозы совершения преступления против личности иностранного гражданина со стороны других лиц, пребывающих в специальном учреждении, обращаться к любому сотруднику (работнику) специального учреждения с заявлением о переводе в другое помещение специального учреждения. В этом случае сотрудник (работник) специального учреждения обязан принять незамедлительные меры по обеспечению безопасности иностранного гражданина и по переводу его в безопасное помещение специального учреждения;

г) получать питание, материально-бытовое и первичное медико-санитарное обеспечение;

д) обращаться с просьбой о личном приеме к руководителю (начальнику) специального учреждения либо его замещающему сотруднику (работнику) специального учреждения;

е) на 8-часовой сон в ночное время;

ж) иметь спальное место, постельные принадлежности и постельное белье;

з) на вежливое обращение со стороны сотрудников (работников) специального учреждения;

и) пользоваться собственной одеждой и обувью по сезону;

к) пользоваться настольными играми, периодическими изданиями, смотреть телепередачи и слушать радио в установленное расписание дня специального учреждения время;

л) пользоваться телефоном в порядке, установленном руководителем (начальником) специального учреждения;

м) отправлять религиозные обряды в комнатах, иметь при себе религиозную литературу, предметы религиозного культа, соблюдая указанные правила и не ущемляя прав других иностранных граждан, содержащихся в специальном учреждении;

н) получать вещевые и продуктовые передачи;

– приобретать дистанционным способом продукты питания, предметы первой необходимости и другие разрешенные к хранению и использованию в специальном учреждении товары в порядке, установленном Правилами продажи товаров по договору розничной купли-продажи, утвержденными постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2463 «Об утверждении Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему товара, обладающего этими же основными потребительскими свойствами»;

ми, на период ремонта или замены такого товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих обмену, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

о) обжаловать решения, действия (бездействие) сотрудников (работников) специального учреждения и иные решения, действия (бездействие), нарушающие права и свободы данных иностранных граждан.

Иностранные граждане, содержащиеся в специальном учреждении, обязаны:

а) соблюдать режим содержания;

б) выполнять законные требования сотрудников (работников) специального учреждения, не препятствовать выполнению ими служебных обязанностей;

в) соблюдать требования гигиены и санитарии;

г) соблюдать требования пожарной безопасности;

д) бережно относиться к имуществу специального учреждения;

е) проводить в соответствии с графиком дежурств уборку комнат и мест общего пользования специального учреждения, мусор выносить в отведенные для этого места;

ж) не совершать действий, унижающих достоинство сотрудников (работников) специального учреждения и других пребывающих в специальном учреждении иностранных граждан;

з) не совершать умышленных действий, угрожающих собственной жизни и здоровью, а также жизни и здоровью других лиц;

и) курить в специально отведенных местах на территории специального учреждения.

Ответственными за поведение несовершеннолетних иностранных граждан и соблюдение ими правил и распорядка дня в специальном учреждении являются их родители или их заменяющие лица.

Иностранным гражданам, содержащимся в специальном учреждении, запрещается:

а) изготавливать, хранить и употреблять спиртные напитки и наркотические средства, играть в азартные игры;

б) выбрасывать что-либо из окон помещений специального учреждения;

в) портить оборудование и мебель помещений специального учреждения, делать надписи на стенах и имуществе специального учреждения, а также наклеивать на стены и инвентарь фотографии, рисунки, вырезки из газет и журналов;

г) засорять места общего пользования;

- д) пользоваться самодельными или неисправными электроприборами;
- е) использовать открытый огонь на территории специального учреждения;
- ж) держать любых животных и насекомых;
- з) производить обмен или продажу вещей;
- и) вступать в пререкания с сотрудниками (работниками) специального учреждения, отказываться или уклоняться от выполнения их законных требований;
- к) покидать территорию специального учреждения без сопровождения уполномоченных должностных лиц.

Запрещается привлечение иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, к трудовой деятельности, в том числе их привлечение к раздаче пищи.

Запрещаются прием иностранными гражданами, содержащимися в специальных учреждениях, и передача им предметов, веществ и продуктов питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья людей или могут быть использованы в качестве орудия преступления.

Передаваемые иностранным гражданам, содержащимся в специальных учреждениях, продукты питания, предметы первой необходимости, одежда, обувь и другие промышленные товары проверяются, принимаются должностным лицом специального учреждения и передаются иностранным гражданам в присутствии передающего.

Иностранные граждане, содержащиеся в специальных учреждениях, нарушающие установленный режим содержания и допускающие противоправные действия, привлекаются к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Убытие иностранных граждан из специального учреждения. Иностранные граждане содержатся в специальном учреждении до исполнения соответствующего решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии.

В день осуществления административного выдворения в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии иностранным гражданам возвращаются под расписку принятые у них на хранение при поступлении в специальное учреждение документы, деньги, ценные вещи и прочие предметы.

Таким образом, в современных условиях весьма актуальными являются проблемы, связанные с незаконной и нежелательной миграцией, в связи с чем вопросы содержания незаконно находящихся в российском государстве иностранных граждан вызывают особое внимание у правоохранительных органов.

18.5. Зарубежный опыт реализации миграционной политики в сфере организации противодействия незаконной миграции

В настоящее время идет активная работа над совершенствованием законодательства в сфере урегулирования и противодействия рассматриваемой проблеме. В этой связи для Российской Федерации представляет особый интерес опыт зарубежных стран, в том числе на законодательном уровне, в противодействии незаконной миграции различной направленности (трудовой, переселенческой и т. д.).

На национальном уровне проводится также весьма серьезная работа по противодействию нелегальной трудовой миграции. В подтверждение этого можно привести примеры некоторых стран, которые активно принимают трудящихся-мигрантов.

Европа

Активно борются с нелегальной миграцией страны – члены ЕС. Страны Южной Европы в конце XX в. стали весьма привлекательными центрами притяжения иностранной рабочей силы, а потому проблема борьбы с нелегалами в них стоит очень остро.

Так, в Греции была создана специальная пограничная служба для борьбы с нелегальным перемещением мигрантов и торговлей людьми, усилена система патрулирования территории городов. Вместе с тем были приняты меры по депортации нелегалов.

Самыми громкими акциями в отношении нелегальных гастарбайтеров удалось обратить на себя внимание мирового сообщества Португалии. Здесь применяется большое количество инструментов в борьбе с нелегалами: от ареста и депортации из страны до обширных амнистий.

Примечательно то, что иностранный работник, находящийся на нелегальном положении, имеет право, например, обращаться в налоговую службу, чтобы работодатель ему компенсировал невыплату заработной платы, либо в случае легализации его статуса по эту процедуру может попасть не только сам нелегал, но и члены его семьи, проживающие в данный момент с ним либо находящиеся за пределами страны. Нелегальный иностранный работник может подвергнуться депортации только по решению суда.

США

Наиболее показательным в этом отношении является пример США. Иммиграционная политика США демонстрирует постепенный переход от чрезмерной либерализации к чрезмерному ужесточению въезда трудовых мигрантов на территорию страны в настоящее время. Практика ужесточения иммиграционного законодатель-

ства связана как с наплывом нелегальных мигрантов и ухудшением общей экономической ситуации, так и с соображениями коллективной безопасности, особенно после событий 11 сентября 2001 г. В контексте разработки новой концепции национальной безопасности США произошла реформа органов управления иммиграцией, в частности была упразднена Служба иммиграции и натурализации, а ее функции переданы Министерству внутренней безопасности. Так, вопросами борьбы с нелегальной миграцией и ее профилактикой в рамках Министерства внутренней безопасности занимается Бюро гражданства и иммиграции.

Еще до событий 2001 г. был принят ряд федеральных законов, которые, во-первых, ограничили въезд отдельных категорий иностранных граждан в США на основании качественных и количественных ограничений, во-вторых, усилили ответственность работодателей за наем нелегальной рабочей силы, а в-третьих, расширили полномочия специализированных служб по делам иммиграции.

Так, по иммиграционному закону, вступившему в силу с 1 апреля 1997 г., предусмотрена процедура «ускоренной депортации» незаконно въехавших иностранцев и преступников из числа иностранных граждан.

Иммиграционным властям предоставлены полномочия самостоятельно принимать решения о высылке иностранцев без дальнейшего пересмотра такого решения, если иностранец прибывает в пункт въезда в США с фальшивыми документами или без документов вообще. Согласно новым правилам иностранный гражданин может быть немедленно депортирован при въезде в Соединенные Штаты по многократной визе, если он нарушил срок предыдущего пребывания хотя бы на 1 день. Причем в ближайшие 5 лет он не получит разрешения на въезд в США. В случае если будет установлено, что иностранный гражданин незаконно находится на территории США в течение 6 месяцев, то он не сможет въехать в США в течение трех лет. При нарушении срока пребывания на 12 месяцев и более въезд будет запрещен в течение 10 лет. В настоящее время за незаконный наем иностранцев работодатели подвергаются крупному штрафу.

В отдельных случаях, например особо жестоких случаях обращения с трудовыми мигрантами и трафиком, законодательство США предусматривает карательные меры против работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов, и организаторов нелегальной иммиграции, наказываемых наложением штрафа и лишением свободы. Однако число работодателей, привлеченных к

ответственности за трудоустройство нелегальных мигрантов, невелико.

Австралия

Другим примером борьбы с нелегальной трудовой миграцией может служить иммиграционная политика Австралии. Австралия традиционно считается «государством благоденствия» для иммигрантов со всех концов света. Ее иммиграционная политика наиболее либеральна, поскольку не делает различий по признаку национальности, расы и ряду других критериев. В целом в иммиграционной политике Австралии поддерживается принцип мультикультурализма.

Особенность иммиграционной политики Австралии также состоит в том, чтобы привлекать постоянных мигрантов, хотя в последнее время наблюдается тенденция к расширению программ временной иммиграции. Обладатели виз временного жителя обязаны платить налоги с дохода, полученного в Австралии, однако не имеют права на помощь австралийских служб социального обеспечения и доступа к государственному медицинскому обслуживанию.

Большинство нелегальных трудовых иммигрантов в Австралии – лица, оставшиеся в стране по завершении срока действия визы и работающие без разрешения на работу, что связано с особым географическим расположением страны. Вопросами регулирования иммиграции и борьбы с нелегальной трудовой миграцией занимается Департамент иммиграции, который инициировал создание базы данных «The Movement Alert List», содержащей сведения о лицах, которые в случае их въезда могут представлять значительную опасность для страны. Сотрудники Департамента иммиграции активно взаимодействуют со службами международных аэропортов, чтобы исключить проникновение в страну лиц без соответствующих документов, представляющих угрозу национальной безопасности. Объектом особого внимания у иммиграционной службы является трафик (перевозка на территорию нелегалов), который жестко преследуется по закону.

Для борьбы с трафиком и другими формами проявления нелегальной миграции используются следующие меры: создание иммиграционной зоны, в которую вошли острова, расположенные в северной части побережья Австралии; лишение лиц, въезжающих в страну нелегально и претендующих на получение убежища в Австралии, возможности обратиться в будущем за получением визы на постоянное пребывание, а также возможности воссоединения в Австралии с членами семьи; ужесточение наказания лиц, способствующих

незаконному въезду иностранцев: лишение свободы на срок от 5 до 20 лет (от 8 до 20 лет при повторном нарушении закона) и взыскание штрафа в размере 220 тыс. долларов США; активизация информационных кампаний за рубежом, целью которых является предупреждение нелегальной иммиграции.

Подобная ситуация с нелегальной иммиграцией характерна и для Новой Зеландии, где большинство из числа нелегальных мигрантов составляют те, кто нарушил правила пребывания в стране.

Канада

Канада наряду с Австралией считается страной с наиболее благоприятным миграционным режимом для иммигрантов. Привлечение иммигрантов в страну рассматривается с позиции экономического и демографического роста, а потому осуществляется на основании специального иммиграционного плана и по балльной системе (впервые была применена на практике именно в Канаде). Канада, равно как и Австралия, делает ставку на постоянных иммигрантов, но при этом существенную долю миграционного потока в страну составляют иностранные рабочие. Как и во многих других странах – активных импортерах рабочей силы, в Канаде существует процедура найма временных работников, связанная с получением приглашения от потенциального работодателя и разрешения от Министерства иммиграции и гражданства. Для изменения статуса временного трудового мигранта на статус постоянного жителя необходимо по истечении срока визы подать ходатайство. Если оно не будет удовлетворено, а трудовой мигрант продолжит свое пребывание на территории Австралии, тогда он автоматически перейдет в статус нелегального мигранта.

Меры борьбы с нелегальными мигрантами весьма суровы, поскольку предусматривают арест нелегального иммигранта с последующей депортацией его из страны. Для организаторов нелегальной миграции и торговли людьми предусмотрено суровое наказание в виде пожизненного лишения свободы и штрафа более 1 млн канадских долларов. Лица, которые подделывают документы или занимаются подлогом в целях содействия нелегальной миграции, наказываются лишением свободы от 5 до 14 лет.

Глава 19. Деятельность органов внутренних дел (полиции) по обеспечению комплексной безопасности собственных объектов

19.1. Некоторые теоретические положения обеспечения безопасности

Любое государство, система, организация стремятся к достижению поставленных целей. Такой целью, национальным приоритетом, потребностью и необходимостью является обеспечение безопасности, как внешней, так и внутренней.

Эти обстоятельства способствуют формированию нового мировоззрения, пробуждению духовности (от потребительства к нравственности), повышению чувства ответственности, выявлению новых подходов, методов, средств, мер защиты, которые необходимо применять в реальной действительности в обществе «рисков».

Каждая историческая эпоха вырабатывает собственную парадигму развития и соответствующую ей некую исходную концептуальную схему, модель постановки проблем и их решения, направленных на формирование безопасных условий развития путем согласованности всех частей и механизмов государства как основного гаранта безопасности.

Синхронизировать процессы, функции для достижения поставленной цели в любой организационной системе сложно. Здесь важно сосредотачивать усилия на самых важных вопросах, таких как знание, умение извлекать ошибки произошедших масштабных аварий, катастроф, террористических актов, пожаров, природных явлений, современных эпидемий, а также заранее предвидеть, предотвратить потенциальные риски и обладать способностями управлять ими.

Принимая во внимание вышесказанное, а также утверждение виднейших ученых о том, что «обеспечение безопасности человека, общества, государства стало важным приоритетом XXI в. и превратилось в одну из главных целей стратегии существования цивилизации в современных и прогнозируемых условиях»¹, выделим некоторые общие методологические положения, характеризующие социально-правовое, глобальное явление «безопасность», которое является частью бытия, существования и деятельности, фундаментальным правом на жизнь, социогуманитарным проектом, позволяющим обществу безопасно развиваться, а также важным фактором

¹ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Ч. IV. М., 2007. С. 9.

сбережения нации (снижением смертности, сохранением жизни и здоровья от различных опасностей, угроз, рисков)¹.

Прежде всего, современная парадигма безопасности базируется на утверждении, что общество подвержено воздействию рисков социального и техногенного характера; на теоретических выводах многих научных дисциплин и отражает теснейшую связь субъектов управления безопасностью с механизмами функционирования общества, государства как в обычных, так и в сложных условиях, порой неопределенных.

Парадоксально, но для того, чтобы человечество развивалось и совершенствовалось, необходимо многообразие опасностей, рисков различного характера, которые ведут человека по пути эволюции, изменяют его, вырабатывая иммунитет к ним, делают его мышление все более подвижным, динамическим, приближают его к образу «сверхчеловека». Пока же мы согласны с философами, констатируем, что человек – единственное существо, для которого собственное существование является проблемой.

Основываясь на мнении признанных специалистов в области теории безопасности, традиционных представлений о социально-правовом явлении, при этом не претендуя на исчерпывающую информацию (сообщение) о содержательной части парадигмы безопасности, отметим следующее.

Прежде всего, ее фундамент должен, на наш взгляд, состоять из некоторых эксплицитных (ярко выраженных, очевидных) утверждений, которые необходимо учитывать при планировании и разработке государственных программ, стратегий обеспечения безопасности, формировании законодательства:

- развитие цивилизации происходит на фоне перманентных рисков «черных лебедей», многие из которых создаются самим человеком, собственной деятельностью;

- проблему безопасности человечества в современных условиях решают ученые из самых различных областей науки: философы, социологи, юристы, экономисты, инженеры, математики, исследующие и разрабатывающие различные научные положения и рекомендации, которые необходимо выполнять;

- основной критерий безопасности жизнедеятельности – жизнь человека, безопасное развитие общества, экономики, окружающей среды;

¹ Подробнее см.: Елагин А. Г. Основы теории и управления общественной безопасностью (просто о сложном). М., 2022. С. 8–10.

– в процессе обеспечения общественной безопасности поведение человека как способность действовать в соответствии с правилами и нормами, установленными в обществе, через сознательные действия следует рассматривать в качестве решающего фактора;

– национальная безопасность напрямую зависит от разрешения совокупности происходящих в обществе противоречий, факторов и причин, способных сформировать и вызвать чрезвычайную ситуацию при возникновении катастроф;

– безопасность в системе ОВД всегда конкретно обусловлена, и поэтому она может и должна быть обеспечена и контролируема;

– среди множества действий по обеспечению безопасности является определение (поиск) ключевых факторов (причин), лежащих в основе возникновения опасностей, что позволит в будущем разрешить проблему;

– компетентность людей в мире опасностей и способах защиты от них – необходимое условие достижения безопасности жизнедеятельности, так как она обладает способностями и умением выполнять функцию государственного управления безопасностью.

Управление безопасностью происходит в процессе деятельности, которая позволяет предотвратить, локализовать или ликвидировать как имеющиеся, так и потенциальные источники опасности, в том числе спорадические, как на мировом уровне, на уровне страны, региона, отрасли, различных объектов защиты. Это управленческая деятельность. Структура (сама деятельность), по мнению многих исследователей, включает следующие составляющие: *потребность – мотив – задача – средства – операции – действия*. Эти элементы определяют сущность деятельностного подхода в процессе обеспечения безопасности. Технологии деятельностного подхода не разрушают «традиционную» систему деятельности «*мыслить – желать – действовать*», а преобразовывают, включая информационные и коммуникативные технологии. Советский и российский философ и методолог Г. П. Щедровицкий считал, что деятельность – это система.

В сегменте обеспечения безопасности большую роль играет поведенческий подход, где в центре внимания находится человек, его поведение и действия, иногда осмысленные и наоборот. Применение поведенческого подхода в управлении безопасностью позволяет реализовать известный принцип: «безопасность каждого есть необходимое условие безопасности всех».

В этом случае новая философия обеспечения безопасности заключается в ее непрерывном управлении через мышление, деятельностный подход и поведение.

Управление деятельностью по обеспечению безопасности – это прежде всего управление поведением людей. Мы хотим управлять безопасностью – нужно управлять действиями людей. Сказанное выше представляет определенную сложность. Тем не менее эту задачу надо решать. Прежде всего за счет четко поставленной цели; мотивации для достижения этой цели; проведения поведенческих аудитов; эффективных методов управления; изменения отношения людей к безопасности; повышения сознания людей; традиций и привычек; последовательности постоянных действий по обеспечению безопасности.

Управлять деятельностью по обеспечению безопасности можно в том случае, когда мы понимаем и предвидим опасности, реагируем на них. Знать опасности, их характеристики, гипотетический ущерб и вред. Предвидеть (прогнозировать) – это значит предполагать, как будет развиваться чрезвычайное событие (этапы развития и затухания), реакцию на них профессионалов. Реагировать – это значит минимизировать последствия возникших опасностей.

Сущность управления заключена в словах великого мыслителя Сократа: «Есть много путей преодоления опасностей, если человек что-то готов говорить и делать».

Парадигма обеспечения общественной безопасности должна также базироваться на законах безопасности, не имеющих юридической силы, которые дополняются более детализированными текстами, регулируют различные аспекты проблемы. Так, всеобщий закон безопасности – следовать правилам безопасного поведения и нормам безопасности, установленным в обществе.

Формулировка закона деятельности: любая деятельность человека основывается на следующей взаимодействующей технологии: мыслить – желать – действовать – нести за эти действия ответственность, является «дорожной картой», в первую очередь для руководителей любого уровня.

Закон «абсолютной безопасности»: методов, способов, средств, мер, которые навсегда и гарантированно могли бы обеспечить безопасность, не существует, предусматривает стратегию должного контроля над рисками, опасностями и обеспечение безопасности настолько, насколько это возможно.

Приведенные выше утверждения и раскрытие их сущности позволяют сделать следующие выводы:

1) все они являются фундаментом системной работы по обеспечению общественной безопасности, устанавливают стандарты безопасного поведения, позволяют уделить больше внимания расширению превентивной деятельности (проактивной), прежде всего,

за счет выявления и устранения причин и условий возникновения опасностей, совершенствования качественной консультативной, информационной, пропагандистской работы;

2) появление новых рисков, нарастающая уязвимость людей от них, недооценка человеком последствий опасностей, масштабность и системность опасностей и другие факторы ставят перед обществом сложные задачи: как наилучшим образом реагировать на них, организовать адекватную защиту от рисков. Ответы на эти вопросы следующие: усиление роли государства за критическими (с точки зрения безопасности) объектами; совершенствование деятельности органов публичной власти, разработка новой модели безопасности, в которой безопасность и сбережение народа – синонимы, сформулировать культуру безопасности, готовить «профессионалов-безопасников», добиваться, чтобы замыслы преобразований реализовывались.

19.2. Обеспечение собственной безопасности системы органов внутренних дел Российской Федерации

Проблема обеспечения безопасности не абстрактна, как уже отмечалось, она предельно конкретна. Решая многочисленные задачи по охране прав человека, система ОВД сама стремится к самосохранению и пытается защититься от негативного воздействия на нее (систему) потенциальных угроз различного характера. Эта деятельность должна основываться на симбиозе ретроактивного (соблюдения правил, регламентов, требований безопасности, разработка и внедрение профилактических мер и др.) и проактивного подходов (нацелен не на ожидание, а на выявление причин, факторов, условий, которые еще не проявились, но могут стать причиной возникновения чрезвычайных ситуаций). Минимизировать ущерб от наступления негативных последствий можно путем прогнозирования, принятия комплексных решений, их непрерывности и определения приоритетов в стратегии обеспечения безопасности.

В концепции обеспечения собственной безопасности в системе МВД России сформулирована официальная позиция Министерства по вопросам повышения уровня защищенности системы от воздействия угроз социального, техногенного, природного характера. Она сводится к следующему: обеспечение собственной безопасности является составной частью государственной политики в сфере внутренних дел. Деятельность по обеспечению собственной безопасности рассматривается в качестве важнейшей обязанности руководителей всех уровней системы МВД России. Они же несут персональную ответственность за безопасность личного состава, информации, собственности.

Собственная безопасность в системе МВД России – состояние ее защищенности от угроз деструктивного и дезорганизуемого воздействия посредством создания эффективных механизмов противодействия коррупционным и иным противоправным проявлениям, обеспечения инженерно-технической укрепленности и антитеррористической защищенности объектов инфраструктур системы от преступных посягательств, сохранности информационных ресурсов, государственной защиты сотрудников ОВД, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и их близких, а также принятия оперативных и действенных мер по предотвращению негативных последствий и пресечению факторов угроз. Громоздкость

закрепленной в Концепции обеспечения собственной безопасности дефиниции определяется тем, что вторая часть ее посвящена непосредственно процессу обеспечения безопасности. Между тем ясность определения зависит от его краткости и четкости. В этом случае собственная безопасность МВД России – способность системы ОВД противостоять опасностям (угрозам) и функционировать в случае их воздействия.

С точки зрения выполняемых функций процесс принятия решений является составной частью и важным элементом управленческой деятельности в области обеспечения собственной безопасности. Объектом управленческих решений является деятельность по обеспечению собственной безопасности. Субъектом управленческих решений в зависимости от организационной структуры ОВД и значимости принимаемых решений может быть высшее руководство, а также руководители территориальных ОВД – лицо, принимающее решения для выполнения задач (рис. 2).

Решение проблемной ситуации может быть типовой (повседневной) задачей (что характерно для системы ОВД), возникающей время от времени в системе ОВД, а может быть «уникальной», не имеющей аналогов и являющейся в этой связи наиболее трудоемкой и сложной. Это могут быть крупные пожары, террористические акты, нападения на объекты и др.

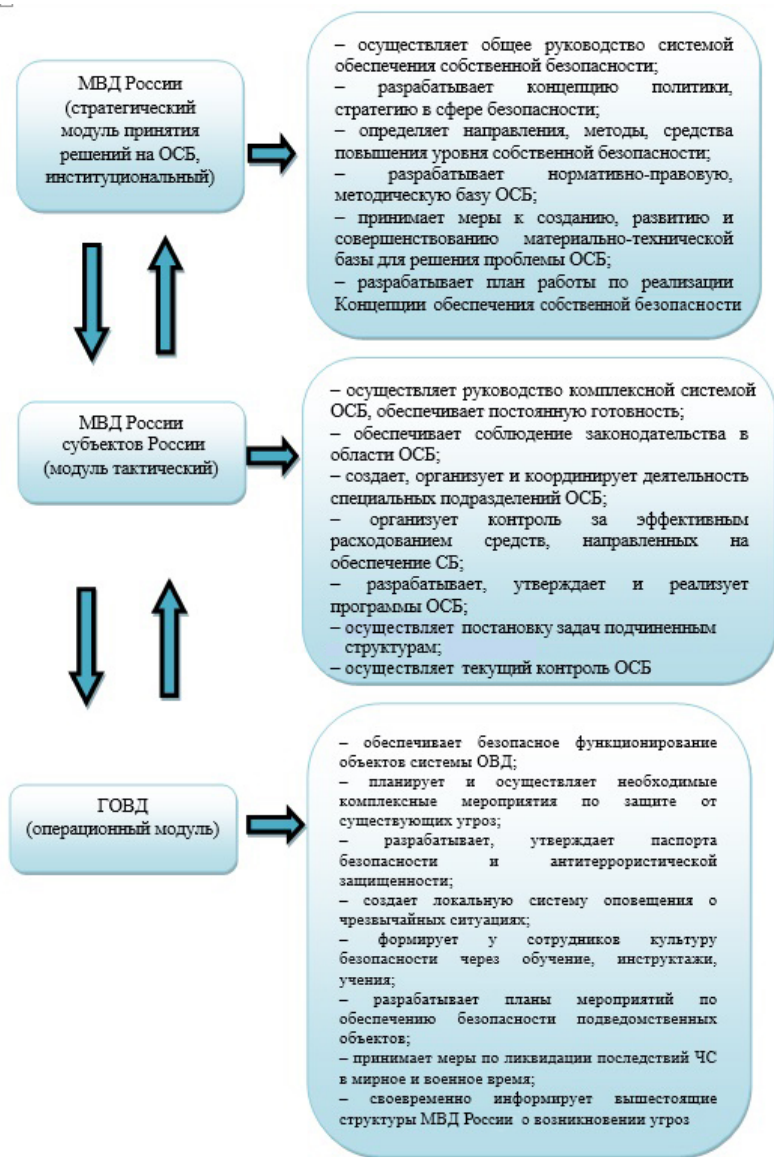


Рис. 2. Основные задачи руководителей ОВД по обеспечению собственной безопасности

В процессе деятельности по обеспечению собственной безопасности правильным решением следует считать то решение, которое макси-

мально обеспечивает достижение цели ОВД при минимальных затратах и времени.

Зачастую ЛПР в сфере обеспечения собственной безопасности фактически устраняется от принятия решений, так как у него нет мотивации к разрешению этой проблемы, отсутствуют базовые знания в этой области.

Таким образом, процесс принятия решений в сфере обеспечения безопасности подведомственных объектов начинается в осознании возникновения проблемной ситуации и заканчивается действиями по устранению проблемы.

В процессе принятия решения в сфере обеспечения собственной безопасности можно выделить три основных этапа (стадии):

- 1) постановка задачи принятия решения;
- 2) формирование вариантов решения;
- 3) выбор эффективного варианта решения.

Сами управленческие решения, которые вырабатываются в системе ОВД, направленные в нашем случае на устранение причин, условий, способствующих возникновению чрезвычайной ситуации внутри системы, могут быть сгруппированы с наиболее общих позиций следующим образом:

- управленческие решения, направленные на создание комплексной системы обеспечения собственной безопасности;
- управленческие решения, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- управленческие решения, направленные на реагирование, устранение их и на минимизацию последствий опасностей.

В области деятельности в сфере обеспечения собственной безопасности можно выделить следующие управленческие решения:

- организационные;
- прогноз-плановые;
- аналитические;
- контрольные;
- координационные;
- экономические.

Приведенная выше классификация управленческих решений позволит более обоснованно выбрать методы разрешения проблемных ситуаций, адекватные разрабатываемым решениям.

Комплексной системе обеспечения собственной безопасности должны быть присущи следующие основные принципы:

- системности как совокупности взаимосвязанных элементов (субъектов);

– структурности, определяемой взаимосвязями между элементами системы;

– надежности, рассматриваемой как мера сохранения системы; она описывает стремление системы к усовершенствованию своей внутренней структуры, к повышению запаса ее устойчивости;

– упорядоченности, под которой понимается мера соответствия управляемой траектории развития системы поставленным целям; упорядоченность показывает степень приспособленности системы к функционированию во внешней среде, состоящей, как правило, из ряда противоборствующих систем;

– устойчивости, определяемой как качество состояния или степень сопротивляемости (адекватности) системы деструктивным изменениям работоспособности системы, позволяющей восстанавливать в случае негативных последствий ранее существовавшее «равновесие», то есть выполнять свои функции в полном объеме.

Кроме того, комплексная система обеспечения собственной безопасности должна обладать известным консерватизмом, сопротивляемостью к попыткам трансформировать ее (для системы ОВД это привычное явление), устойчивостью к воздействиям, в том числе их принудительному управлению. Важнейшую роль в деятельности комплексной системы обеспечения собственной безопасности играют коммуникационные и информационные связи между элементами.

Итак, система комплексной защиты объектов органа внутренних дел включает в себя меры защиты, субъекты защиты, объекты защиты, методы обеспечения безопасности, структура которой метафорично показана на рис. 3.

Комплексность заключается в продуманности, сбалансированности действий объектов защиты с полным охватом мер методологического, правового, организационного, технического, знаниевого характера с последующим обеспечением контроля за их выполнением.

Формирование системы обеспечения комплексной безопасности (comprehensive security) любой организации, предприятия, включая и объекты ОВД, означает необходимость заинтересовать в этом всех лиц, начиная от каждого сотрудника до первого руководителя. Если оставить вопрос обеспечения собственной безопасности только в руках руководителя территориального ОВД и инспектора по безопасности (иногда их нет), то это станет предпосылкой недостаточного уровня обеспечения безопасности.

Ответственность при решении сложнейших проблем обеспечения собственной безопасности лежит на руководителях ОВД с основной их задачей организовать деятельность системы в этой сфере и управлять безопасностью, поэтому в нормативных актах указано, что обе-

спечение собственной безопасности – важная обязанность руководителей всех уровней системы МВД России.

Это в первую очередь ставит задачи распознать риски, ликвидировать их на ранней стадии и выявлять истинные причины возникновения ЧС, а не преследовать цель наказания виновных. Естественно, это достигается организацией и управлением.

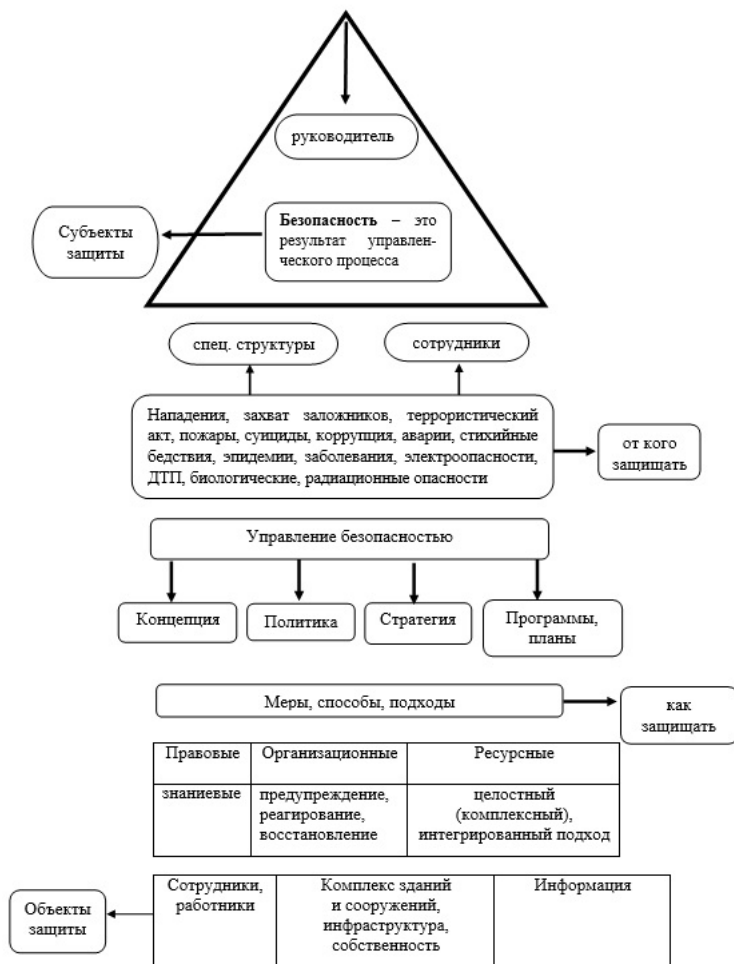


Рис. 3. Комплексная субъекто-объектная система обеспечения собственной безопасности

Построение комплексной системы обеспечения безопасности объекта органа внутренних дел требует организации нескольких рубежей защиты, построенных на различных физических принципах. Количество основных технических средств и рубежей защит ыбудет зависеть от важности охраняемой зоны (см. рис. 4).

Комплексность – это один из принципов обеспечения собственной безопасности, основан на совокупности предметов и явлений, образующих одно целое и функционирующих в единой «связке». Создание комплексных систем защиты должно быть экономически оправдано.

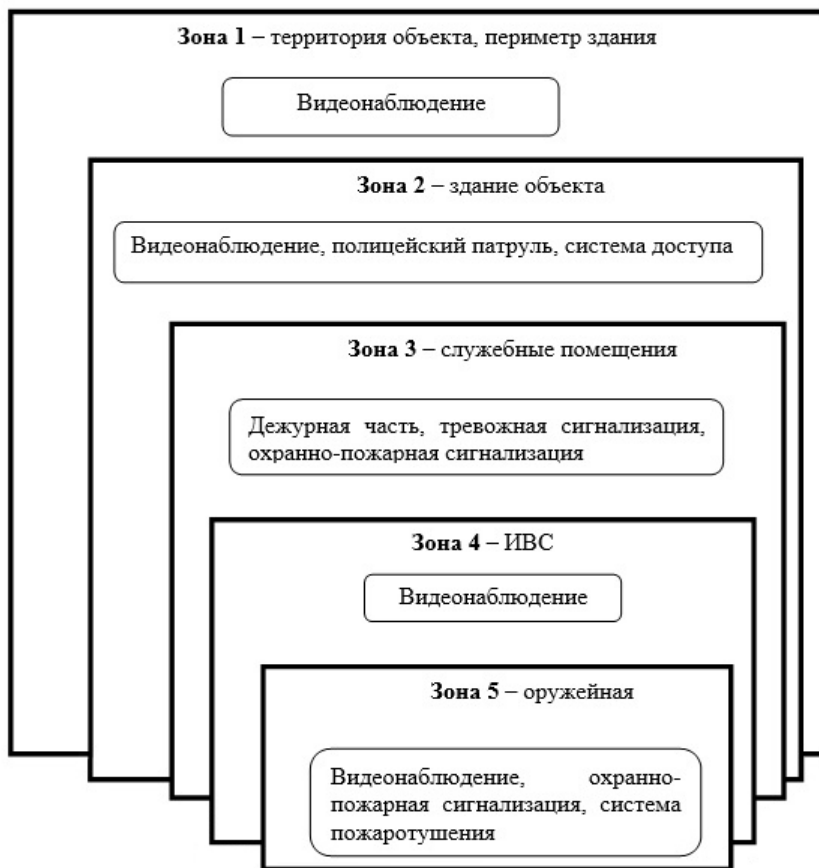


Рис. 4. Зоны защиты и технические средства обеспечения

Так, например, зоны 4 и 5 должны быть оборудованы всем комплексом основных технических средств. Оптимальное расположение зон безопасности и размещение в них технических средств обнаружения и ликвидации угроз составляют основу концепции безопасности объекта ОВД.

Обеспечение собственной безопасности имеет нормативную правовую основу. Это означает, что все проводимые в МВД России мероприятия в этой сфере должны соответствовать федеральным законам РФ, ведомственным актам Министерства, государственным нормативным требованиям безопасности, иным нормативным правовым актам.

Структура ведомственного регулирования вопросов обеспечения собственной безопасности включает в себя две основные подсистемы:

- концептуальную;
- нормативно-правовую.

Концептуальная подсистема представлена Концепцией обеспечения собственной безопасности. Эта Концепция положила начало системе правового регулирования обеспечения безопасности подведомственных объектов. Концепция несет в себе по меньшей мере четыре вывода, для научного исследования и практического управления безопасностью: Концепция обеспечения собственной безопасности является документом, определяющим содержание политики МВД России в этой сфере. Она является управленческим документом, формирующим и запускающим в действие механизм ее исполнения. Этот документ обладает юридической силой посредством принятия соответствующего приказа. Концепция определяет исходное состояние собственной безопасности, принципы, дает понятийный аппарат. Она также включает: сроки (этапы реализации), субъекты, объекты управления в этой сфере, их задачи и субординацию.

Развитие сферы обеспечения собственной безопасности, создание приемлемых условий для стабильного функционирования ОВД, сохранение ее целостности, противостояние влиянию внутренних и внешних угроз – таковы цели разработки Концепции. Основным принципом обеспечения собственной безопасности является принцип персональной ответственности руководителей (начальников) всех уровней за организацию и состояние работы по обеспечению собственной безопасности в подчиненных подразделениях.

Положения Концепции направлены на защиту жизни, здоровья и имущества сотрудников и гражданских служащих системы ОВД, как непреходящих ценностей; повышение уровня защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от опасно-

стей различного характера; минимизацию последствий от воздействия на системы этих опасностей.

Нормы Конституции выполняют системно образующую роль и определяют всю систему национального законодательства в области обеспечения безопасности. Это в первую очередь ст. 2, ч. 2 ст. 16, ч. 2 ст. 15, ст. 45. Их смысл заключается в государственной защите прав и свобод человека и гражданина РФ, собственности.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ является первым нормативным правовым актом в этой области. Его действие распространяется на отношения, возникающие в процессе обеспечения безопасности федеральными органами исполнительной власти, в том числе и ОВД.

Так, МВД России и его организационные структуры по отношению к подведомственным организациям:

- разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях;

- утверждают и издают в соответствии с федеральными требованиями отраслевые нормы и правила безопасности производства, технических процессов, продукции, а также правила защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций;

- обеспечивают разработку и реализацию мероприятий по укреплению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, экологической безопасности, а также соблюдение норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны;

- финансируют и обеспечивают мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в чрезвычайных ситуациях;

- организуют и обеспечивают проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, испытательных и проектных работ по проблемам безопасности.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определяет основные принципы и содержание деятельности субъектов защиты по обеспечению безопасности: прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз обществу, государству; определение действий организаций в виде государственной полити-

¹ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

ки в области безопасности; стратегическое планирование мероприятий через концепции, стратегии, программы обеспечения безопасности; формирование законодательства; разработка комплекса мер, организация научной и практической деятельности, направленной на получение новых знаний о рисках, опасностях, угрозах и методах, способах, средствах защиты от них; разработка методологии принятия управленческих решений в сфере обеспечения безопасности; реализация совместных проектов в этой области; обоснование практических рекомендаций. Иными словами, научно-практическая деятельность – инструмент гарантирования безопасности.

Принятие и реализация положений данной Концепции позволили упорядочить, регламентировать, организовать деятельность системы по обеспечению собственной безопасности, в результате чего в ОВД существенно сократилось возникновение ЧС, и ущерб от них минимален.

В соответствии с положением о МВД России подразделения, руководители ОВД осуществляют следующие задачи по обеспечению собственной безопасности¹:

- обеспечивают безопасность и антитеррористическую защищенность объектов системы МВД России (п. 19);
- организуют и обеспечивают мобилизационную подготовку и мобилизацию в системе МВД России (п. 57);
- обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской обороне, повышение устойчивости работы ОВД в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время (п. 58);
- обеспечивают системе МВД России собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну (п. 85);
- обеспечивают федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор на объектах системы МВД России (п. 95);
- осуществляют федеральный государственный ветеринарный надзор на объектах системы МВД России (п. 106);
- обеспечивают федеральный государственный пожарный надзор на объектах системы МВД России².

Аналогичные полномочия зафиксированы в Типовом положении о территориальном органе МВД России по субъекту РФ.

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

² Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на объектах системы МВД России: приказ МВД России от 4 марта 2022 г. № 152.

Приказом МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 «Об обеспечении безопасности объектов ОВД РФ от преступных посягательств» утверждена Инструкция по обеспечению инженерно-технической укреплённости и повышению уровня антитеррористической защищённости объектов ОВД от преступных посягательств (рис. 5).

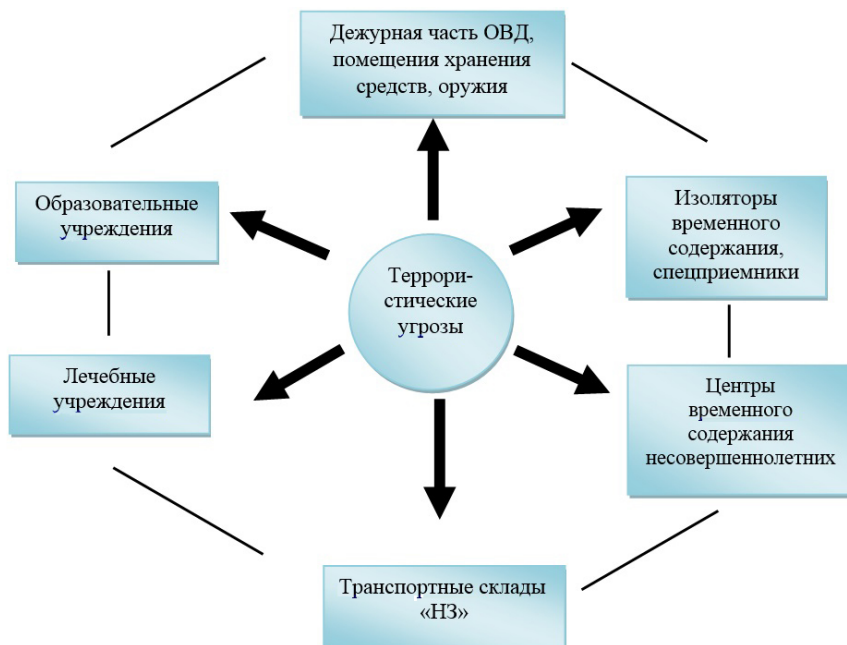


Рис. 5. Потенциальные цели (объекты) системы ОВД для террористов

Руководителям ОВД приказано принять меры по обеспечению собственной безопасности в соответствии с требованиями Инструкции, а также осуществлять финансирование расходов, связанных с проведением мероприятий, обозначенных в приказе.

Инструкция определяет общие требования к антитеррористической защищённости объектов ОВД, как организационного, так и инженерно-технического характера.

Деятельность субъектов обеспечения собственной безопасности регламентирована положением о дежурных частях, Наставлением по служебной деятельности ИВС, инструкцией по организации работы по профилактике суицидальных происшествий в ОВД и другими нормативно-правовыми документами.

Исследование показало, что в системе МВД России нет четких (закрепленных в ведомственных нормативных актах) задач, управлен-

ческих решений, которые необходимо реализовать руководителю. Они часто формировались в очень широких, абстрактных терминах. Вместе с тем в специальной литературе¹ была определена организационная программа деятельности, реализация которой требует от них различного управленческого воздействия. Эта программа представляет следующие этапы, в которых можно найти ответы для разумных решений.

Первый этап характеризуется всеобщим интересом персонала к задачам безопасности, в частности, за счет представления им возможности вносить различные предложения, проверять на практике их обоснованность и целесообразность. Деятельность руководителей на этом этапе должна сводиться исключительно к созданию эффективных систем мотивации. Наряду с этим необходимо предусмотреть систему морального и материального поощрения персонала за участие в программе безопасности. Из опыта японских фирм следует, что для успешного функционирования процесса управления безопасностью необходимо привлекать весь персонал, больше внимания уделять «человеческому фактору». Это, в свою очередь, ведет к изменению административно-командного стиля управления в направлении большей кооперации. В этом случае можно говорить о глобальном управлении безопасностью, т. е. речь идет о мобилизации творческого потенциала сотрудников, персонала, всех работников для защиты от чрезвычайных ситуаций.

Второй этап заключается в необходимости соблюдения требований, норм, стандартов, правил, инструкций в сфере безопасности. Считается, что тщательно прописанные инструкции – один из путей развития сферы безопасности. Это своего рода стандарт управления безопасностью. Более того, описание процессов и на этой основе разработка должностных обязанностей и функций – важнейший способ повышения уровня безопасности. Во многих странах унифицированная система обязательных организационных мер (как правило, зафиксированных в инструкциях) является определяющей для государственных структур и частных корпораций. Подключение руководителей к этому этапу должно быть максимальным и выражаться в полном овладении проблематикой безопасности, личном контроле, повышении требовательности не только к нарушителю, но и к специально созданным структурам. Данный этап включает в себя также разработку программы (плана) обеспечения комплексной безопасности. Несмотря на определенную архаичность принятия данного решения, этот элемент сохраняет свое значе-

¹ Елагин А. Г. Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности. М., 2010. С. 196–201.

ние. Имея такую программу, план, руководитель может контролировать заложенные в них мероприятия и регулировать их выполнение.

Третий этап состоит в поддержании достигнутых условий обеспечения безопасности. Руководитель на этом уровне должен стремиться к углубленному изучению причин нарушений; поощрять сотрудников, указывать на имеющиеся недостатки в управлении безопасностью, противодействовать настроениям чрезмерной уверенности в устойчивом функционировании любой системы, «незаметно» подключать персонал к реализации нововведений, развивать инновационные процессы, проводить подготовку и аттестацию руководителей, специалистов в вопросах обеспечения безопасности, совершенствовать системы обеспечения безопасности.

Четвертый этап направлен на совершенствование адекватных действий руководителя ОВД и персонала при возникновении рисков и минимизации их последствий. С этой целью руководители должны обеспечить разработку планов кризисных мероприятий, готовить соответствующие службы и весь персонал к его реализации. Порядок действий персонала определяется специальной инструкцией.

Пятый этап заключается в проведении в соответствии с нормативными актами мероприятий, направленных на организацию расследования возникшей чрезвычайной ситуации и ее последствий (получение травмы, поражение электрическим током, получение ожогов, острое отравление и т. д.). Это права и обязанности руководителей. Как правило, в этих случаях на основе соответствующего приказа создается специальная комиссия (не менее трех человек), возглавляемая руководителем или уполномоченным должностным лицом. Каждый пострадавший, а также его законный представитель или иное доверенное лицо имеют право на личное участие в расследовании несчастного случая. Расследование возникших чрезвычайных ситуаций проводится в сроки, установленные соответствующими нормативно-правовыми актами. В процессе расследования выявляются очевидцы чрезвычайной ситуации, устанавливаются лица, допустившие нарушения требований, правил, регламентов безопасности, по возможности берутся объяснения от пострадавших и т. д. В дальнейшем комиссия по соответствующей форме составляет акт расследования, который утверждает руководитель организации. По результатам расследования разрабатываются предложения, направленные на предупреждение возникновения чрезвычайной ситуации и дополнительные меры по обеспечению безопасности.

Шестой этап предполагает успешное управление рисками, знание и умелое использование объективно обусловленных предпосылок. Необходимо определить угрозы, риски, опасности, провести их ранжирование посредством создания карт потенциальных рисков. Следует

разрабатывать комплекс мер по устранению и минимизации рисков для каждого критически важного объекта системы ОВД; по охране (обороне) объектов инфраструктуры, в т. ч. их технической защите на случай захвата объектов и др.

Проведенные исследования позволили предложить следующие дополнительные этапы, входящие в модель действий руководителя ОВД. Речь прежде всего идет об управленческом (организационном) этапе, который включает новые структуры, способные обеспечить безопасность. В аппарат управления может быть введена (как это делается во многих организациях) должность инспектора по безопасности, не дублируя институт дежурной части. Они (дежурные части) реагируют на чрезвычайные ситуации, инспектор же организует работу по обеспечению собственной безопасности, оказывает помощь руководителю ОВД в принятии стратегических решений в этой области.

Системообразующим фактором этого этапа является формула: «выявлять угрозы – контролировать риски, определять цели – разрабатывать программы». Одно из правил концепции «Vission Zezo» – концепция нулевого травматизма (запущена в Сингапуре 4 сентября 2017 г. на XXI Всемирном конгрессе по безопасности).

Наконец, необходимо выделить этап, на котором разрабатываются мероприятия, направленные на восстановление последствий, от опасностей в том числе и психологического характера. По данным разных авторов, в очагах чрезвычайных ситуаций психоневрологические расстройства развиваются в среднем у 80 % пораженных. Минимизировать этот уровень можно путем повышения социально-психологической компетенции руководителей разного уровня, формирования психологической устойчивости сотрудников ОВД, способности трезво мыслить в сложный и опасной обстановке.

Методологической основой для руководителей ОВД обеспечения собственной безопасности является восприятие ими самими существующей проблемы, вовлечение в этот процесс сотрудников и умение отвечать на вопросы: что делать, кому делать, как делать. Предложение выше этапы деятельности должны быть интегрированы в системы организации и управления в ОВД и реализованы на основе процедур внутреннего мониторинга и систематического контроля, в том числе и самоконтроля за правилами собственного поведения. Однако ключевой фигурой в Стратегии обеспечения собственной безопасности по-прежнему является руководитель ОВД, который принимает управленческие решения в этой области и несет персональную ответственность за их реализацию.

19.3. Стратегические задачи органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения собственности безопасности

Основываясь на положениях теории безопасности, проведенных исследованиях и практическом опыте обеспечения различных видов безопасности и трансформируя их на деятельность по обеспечению собственной безопасности, можно сформулировать следующие перспективные направления работ:

1. Необходима комплексная технология обеспечения собственной безопасности. В этой связи с целью реализации одного из принципов обеспечения безопасности – «единства системы обеспечения собственной безопасности и реализации управления этой деятельностью, указанного в Концепции (п. 9 «в»)), предлагается интегрировать соответствующие специальные подразделения (центры безопасности) в Департаменте собственной безопасности. Это позволит сформировать единую политику в обеспечении собственной безопасности, перейти от частных, разрозненных, решающих самостоятельные задачи в области обеспечения различных видов безопасности к единому субъекту управления деятельностью в этой области, уменьшить количество мероприятий по контролю ведомственными надзорными структурами (единовременные проверки «за раз» всего комплекса обеспечения собственной безопасности) и т. д. Таким образом, интеграция и концентрация функций на системном уровне – главный приоритет системы обеспечения комплексной безопасности объектов системы МВД России и необходимое условие для эффективной деятельности министерства по предупреждению опасностей, рисков посредством разработки мероприятий, соответствующих законодательству. Нужна программа «МВД – без собственных рисков».

2. Совершенствование системы финансирования мероприятий по защите объектов системы МВД России, включая создание финансовых и материальных ресурсов для ликвидации последствий рисков. С этой целью в бюджете МВД России всех уровней необходимо предусмотреть статью: «Расходы на обеспечение собственной безопасности». Президент РФ В. В. Путин отмечал: «Преступно и безнравственно экономить на безопасности»¹. Обычно руководство обращает внимание на расходы, а не на преимущества и окончательную экономию от предупредительных мер.

¹ В. Путин. Преступно экономить деньги на безопасности ГЭС // РБК. URL: <http://rbk.ru/society/21/09/2009> (дата обращения: 08.12.2022).

3. Ведомственным надзорным структурам (имеется в виду МВД России), наряду с осуществлением превентивной деятельности за соблюдением нормативных установлений (чрезмерно детализированных) в области безопасности и «коррекционным вмешательством», следует больше внимания уделять методической, консультационной, информационной помощи руководителям ОВД и сотрудникам, что поможет, на наш взгляд, увеличить степень доверия в отношении лиц, непосредственно занимающихся профилактической деятельностью. В этом случае надзорные органы становятся партнерами по предупреждению рисков и противодействию террористических актов.

4. Проводить мониторинг и критическую оценку состояния дел в МВД России с обеспечением комплексной безопасности и на этой основе скорректировать соответствующие действия, сформировать политику Министерства в области защиты личного состава, имущества, информации от воздействия рисков, довести ее до сотрудников ОВД.

5. Разрозненные в настоящее время правила, нормы требования обеспечения собственной безопасности должны быть сведены в единый правовой документ, имеющий силу приказа Министерства внутренних дел РФ, «*prospicit non respicit*» (от лат. «смотреть вперед, а не назад»).

6. Ежегодно готовить Министру внутренних дел России Доклад (отчет) об обеспечении собственной безопасности и рассматривать его при подведении итогов оперативно-служебной деятельности. Цель ежегодных отчетов – уяснить ситуацию в этой сфере и оценить действия руководителей и соответствующих структур. Для этого следует внести в п. 19 Положения о ТОВД следующее дополнение: «организует работу по обеспечению собственной безопасности, сотрудников, работников, служащих от угроз, рисков при осуществлении оперативной и служебной деятельности».

7. Разработать и организовать реализацию комплексных планов и целевых программ по обеспечению безопасности объектов системы МВД России. Самое главное в планировании – реализация замыслов преобразований.

Перечисленные выше утверждения (постулаты), предложения по реализации Концепции в совокупности представляют собой комплексное мышление деятельности по обеспечению собственной безопасности. В этом процессе большое (если не основное) место, как отмечалось, отводится первому руководителю ОВД, его действиям по обеспечению собственной безопасности.

Ясная, комплексная, постоянная и последовательная стратегия их организующей деятельности во взаимодействии с другими субъектами защиты включает планирование мероприятий и контроль за их выполнением; внедрение интегрированного подхода к решению проблемы; формирование культуры безопасности в системе ОВД; подготовка личного состава к их адекватным действиям в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; открытость деятельности и результатов; определение «зон» ответственности, мониторинг и анализ ситуации с собственной безопасностью, формирование безопасных условий осуществления оперативной и служебной деятельности; контроль за рисками, финансирование мероприятий на обеспечение собственной безопасности.

Очевидно, что реализация Концепции обеспечения собственной безопасности и вышесказанного позволит эффективно защитить систему ОВД от реальных и потенциальных опасностей, угроз, рисков, воздействующих на нее (систему), и затронет существенным образом практически все субъекты защиты, требуя от них гибкости, открытости и персональной ответственности руководителей (начальников) всех уровней за организацию и состояние работы по обеспечению собственной безопасности в подчиненных подразделениях.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормы международного права:

Всеобщая декларация прав человека: утв. Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

Декларация прав ребенка: принята 20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник международных договоров СССР. Вып. XL VI. 1993.

Конвенция о правах ребенка: принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. и ратифицированная Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XL VI. 1993.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): приняты 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // СПС КонсультантПлюс.

Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Замечание общего порядка № 14 (2013) о праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов (пункт 1 статьи 3) (29 мая 2013). URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/528b2c874.html> (дата обращения: 12.06.2022).

Geneva Declaration of the Rights of the Child, 1924 // League of Nations Official Journal. Special Supplement. 1924. № 21. October.

Нормативные правовые акты Российской Федерации:

Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; (часть вторая) от 26 января 1996 г.

№ 14-ФЗ; (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ; // СПС КонсультантПлюс.

О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // СПС КонсультантПлюс.

О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // СПС КонсультантПлюс.

О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственной охране: Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О ведомственной охране: Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О транспортной безопасности: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О порядке отбывания административного ареста: Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О пробации в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (документ не вступил в силу).

О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы Совета безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СПС КонсультантПлюс.

О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // СПС КонсультантПлюс.

О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС КонсультантПлюс.

О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // СПС КонсультантПлюс.

О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // СПС КонсультантПлюс.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 21 января 2020 г. № 21 // СПС КонсультантПлюс.

О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июня 2020 г. № 474 // СПС КонсультантПлюс.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС КонсультантПлюс.

О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 17 мая 2023 г. № 358 // СПС КонсультантПлюс.

О представлении сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, с использованием информационных технологий: Указ Президента

Рос. Федерации от 18 сентября 2023 г. № 695 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 // СПС КонсультантПлюс.

О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 апреля 1997 г. № 508 // СПС КонсультантПлюс.

О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 // СПС КонсультантПлюс.

Об организации ведомственной охраны: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 декабря 2005 г. № 66 // СПС КонсультантПлюс.

О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 июня 2009 г. № 540 // СПС КонсультантПлюс.

О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СПС КонсультантПлюс.

О допуске к управлению транспортными средствами: постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 // СПС КонсультантПлюс.

О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2015 г. № 172 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов

Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 4 июля 2004 г. № 563.

Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания, подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел: приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950.

Об утверждении Типового положения о подразделениях по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 мая 2008 г. № 460.

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818.

О порядке привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, а также стажеров к выполнению обязанностей, возложенных на полицию: приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 942.

Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8.

О порядке осуществления ведомственного контроля за деятельностью ЛУ (О) МВД России на транспорте, в том числе входящих в их состав линейных отделов (отделений, пунктов) полиции: приказ МВД России от 20 апреля 2012 г. № 347.

Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

Об утверждении Порядка обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы: приказ МВД России от 16 ноября 2012 г. № 1040.

Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156.

Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи задержанным лицам в территориальных органах МВД России: приказ МВД России от 18 марта 2013 г. № 141.

Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных выносить постановление о помещении несовершеннолетних на срок до 48 часов в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел: приказ МВД России от 9 апреля 2013 г. № 198.

Об утверждении Типового положения о специальных приемниках для содержания лиц, подвергнутых административному аресту: приказ МВД России от 10 августа 2013 г. № 611.

Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83.

Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597.

О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599.

Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи: приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696.

О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых: приказ МВД России от 23 августа 2014 г. № 725.

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859.

Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания: приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381.

О совершенствовании организации деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту: приказ МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266.

Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка: приказ МВД России от 11 января 2016 г. № 1.

О мерах по развитию центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 1 марта 2017 г. № 93.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства вну-

тренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690.

Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 611.

Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по выдаче свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 613.

Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879.

Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950.

О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий: приказ МВД России от 10 февраля 2020 г. № 47.

Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, сотрудников органов внутренних дел, в том числе в месте проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории, проведения неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий и Перечня должностных лиц полиции, уполномоченных на принятие такого решения: приказ МВД России от 16 ноября 2023 г. № 865.

Об утверждении Типового положения о центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях: приказ МВД России от 26 мая 2020 г. № 372.

Об организации и проведении мониторинга качества и доступности предоставления государственных услуг в системе МВД России: приказ МВД России от 28 декабря 2020 г. № 910.

Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: приказ МВД России от 1 апреля 2021 г. № 191.

Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212.

Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на объектах системы МВД России: приказ МВД России от 4 марта 2022 г. № 152.

Об утверждении Криминалистических требований к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему: приказ МВД России от 7 июня 2022 г. № 403.

Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264.

Об утверждении Порядка организации охраны объектов ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации: приказ Минтранса России от 24 ноября 2008 г. № 192.

Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ Минтранса, ФСБ, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134.

Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений

и других правонарушений: приказ Минюста России, МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912.

Об утверждении перечня документов, необходимых для осуществления перевозки между субъектами РФ несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, и условий перевозки: приказ Минздравсоцразвития Рос. Федерации от 13 октября 2010 г. № 878н.

О порядке взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации: приказ Росжелдора, МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724.

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, ФСВНГ России от 18 августа 2017 г. № 652/360.

Об утверждении Порядка оказания сотрудниками органов внутренних дел содействия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, а также при розыске на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина-ответчика: приказ Минюста России, МВД России от 29 августа 2018 г. № 178/565.

Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны ФСВНГ России: приказ ФСВНГ России от 21 сентября 2018 г. № 420.

Об утверждении норм и порядка обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних и лиц, достигших возраста восемнадцати лет, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: приказ Минпросвещения России от 13 ноября 2018 г. № 203.

Об утверждении Концепции развития лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2025 г.: приказ ФСВНГ России от 5 марта 2020 г. № 53.

Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск наци-

ональной ФСВНГ РФ и некоторых вопросах организации его деятельности: приказ ФСВНГ России от 12 мая 2021 г. № 165.

Судебная практика:

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 20 июня 2019 г. № 20 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 22 декабря 2022 г. № 40 // СПС КонсультантПлюс.

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 марта 2018 г.

Учебная и научная литература:

Административная деятельность ОВД. Часть Общая: учебник. М., 1997.

Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ю. Н. Демидова. М., 2015.

Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.; 2019.

Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2011.

Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Конова, Н. В. Румянцева. М., 2002.

Административное право России: учебник. Ч. 1: Государственное управление и административное право / под ред. А. П. Коренева. М., 2002.

Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М., 2015.

Административно-правовое регулирование деятельности ОВД: курс лекций / В. С. Обидин, И. В. Делягин, А. С. Ускова. М., 2012.

Административный процесс: учебное пособие / А. В. Шевцов [и др]. М., 2022.

Адыев А. А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

Алоян А. М., Эглит В. И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987.

Андрюхина Э. П., Ахрем И. В., Бакурова Н. Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997.

Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2012.

Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Часть IV. М., 2007.

Белоновский В. Н. Электоральное право Российской Федерации. М., 2010.

Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4.

Бецков А. В., Елагин А. Г., Николаев А. Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка: учебное пособие. 2-е изд., дораб. М., 2015.

Братановский С. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2020. Ч. 2.

Булавин С. П., Черников В. В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9.

Бутаев В. И., Волков В. П., Шебунова В. Я. Методическое пособие по оказанию ОВД содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М., 2007.

Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001 г. № 12.

Васильев Ф. П., Гугунский А. Н., Дугенец С. А. Современные особенности регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе ОВД России // Российский следователь. 2011. № 9.

Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2-х ч. М., 1981. Ч. 1: Предмет и понятие.

Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с субъектами административной юрисдикции : учебно-практическое пособие / [В. А. Милёхин и др.]. М., 2023.

Войтенков Е. А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению БДД во второй половине 60-х – середине 80-х гг. XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Волков В. П., Дамаскин О. В., Шатиев С. М. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009.

Воронов А. М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

Гаврилов Э. П. Комментарий к Закону об авторском праве и смежных правах. М., 1996.

Гендеев Э. Н., Николаев А. Г. Административно-правовые отношения, возникающие в деятельности подразделений по делам несо-

вершеннолетний ОВД на объектах транспортной инфраструктуры // Транспортное право и безопасность. № 2 (2). 2016.

Городецкий П. Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. Т. 1.

Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в ОВД: история и современность // Российская полиция: три века служения Отечеству: сб. статей юбилейн. междунар. науч. конф. / под ред. В. Л. Кубышко. М., 2019.

Гражданское право: учебник / под ред. А. Е. Суханова. М., 1998. Т. 1.

Гражданское право: учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. Т. 1.

Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 2 т. М., 1989.

Домрачев Д. Г. Дорожный надзор Государственной инспекции БДД МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009.

Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности: науч. издание. М., 2010.

Елагин А. Г. Безопасность объектов системы ОВД. М., 2008.

Елагин А. Г. Основы теории и управления общественной безопасностью (просто о сложном). М., 2022.

Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности. М., 2010.

Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.

Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000.

Жалинский А. Э. Условия эффективности профилактики преступлений. М., 1978.

Затолокин А. А. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности // Общество и право. 2015. № 4 (54).

Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

Иванченко А. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М., 1999.

Информация о постановлении ЕСПЧ от 8 июля 2003 г. по делу «Сахин (Sahin) против Германии» (жалоба № 30943/96) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2003. № 12.

Казаков В. Н. Правовой порядок как объект охраны российской милиции. Право и жизнь. 1997. № 11.

Казюлин В. А., Николаев А. Г., Вечерникова Д. В. Административная деятельность подразделений вневедомственной охраны: учебное пособие. М., 2015.

Кирюхин В. В. Конвенция о правах ребенка: 30 лет перемен в интересах детей // Юридический мир. 2020. № 3.

Клинов А. С. Теория государства и права: учебное пособие. Краснодар, 2004.

Колодкин Л. М., Нечевин Д. К. Особенности управления персоналом в Японии: история современности // Публичное и частное право. 2017. № 2 (34).

Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. 7-е изд. СПб., 2004.

Копытов Ю. А. Административное право. М., 2013.

Кулиев И. О. Органы местного самоуправления в осуществлении общественного порядка (анализ нормативного регулирования, проблематика // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 3.

Кураков Д. В. Административный надзор в деятельности полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012.

Лабоцкая Р. Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Административное право и процесс. 2013. № 8.

Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985.

Лончаков А. П. Проблемы типологии механизма государственной власти в сфере охраны общественного порядка и управления собственностью в Российской Федерации. Хабаровск, 2008.

Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1978.

Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.

Майоров В. И., Петров А. Ю. Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения БДД // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5–6.

Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010.

Николаев А. Г. Государственная система охраны собственности в РФ // Право и государство: теория и практика. 2020. № 9 (189).

Николаев А. Г. Дозволения и запреты как регулятивная форма дисциплинарного принуждения // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125).

Николаев А. Г. Личный осмотр граждан и находящихся при них вещей – как административно-правовая мера предупреждения правонарушений: сборник статей межвузовской научно-практической конференции. М., 2013.

Николаев А. Г. Особенности выявления отдельных видов административных правонарушений при осуществлении федерального государственного контроля // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, 2017.

Николаев А. Г. Правовые основы привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, к выполнению обязанностей, возложенных на полицию в обеспечении правопорядка: сборник научных трудов № 21. М., 2014.

Николаев А. Г. Субъекты ОВД и решаемые ими задачи в сфере охраны собственности // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 26-3.

Николаев А. Г., Вечерникова Д. В. Феномен обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса // Противодействие экстремизму и терроризму: философские, социологические и политологические аспекты: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. 2020.

Николаев А. Г., Чернов К. С. Роль руководителя подразделения полиции, участвующего в охране общественного порядка, территориального органа внутренних дел на районном уровне в организации воспитательной работы // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. М., 2016.

Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2019 году // Российская юстиция. 2020. № 8; № 9; № 10.

Обидин В. С., Делягин И. В., Ускова А. С. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: курс лекций. М., 2012.

Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л. И. Скворцова. 28-е изд. перераб. М., 2014.

Ольшевский А. В., Дюков А. В., Волоков А. С., Амелина И. Н., Афанасьев Т. А. Альбом информационных схем. Система МВД России. Структурное построение подразделений и организаций системы МВД России. Методическое пособие: Бюллетень правового информирования ДПД МВД России / под ред. А. Д. Авдейко. М., 2016.

Организация практических занятий с использованием технических средств обучения Академии управления МВД России для подготовки руководящего состава органов управления группировкой сил и средств, создаваемой при проведении публичных и массовых мероприятий: методические рекомендации / А. В. Шевцов, Ю. Н. Носатов, И. М. Гордничев [и др.]. М., 2023.

Организация управления ОВД: учебник / Ануров Ф. Ф. и др., под общ. ред. А. М. Кононова и И. Ю. Захватова. М., 2012.

Основы муниципального права Российской Федерации: учебное пособие. Волгоград, 1999.

Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. М., 1962.

Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум. М., 2015.

Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ф. П. Васильева. М., 2014.

Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой войск национальной гвардии РФ при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах на 2022 год (утв. Росгвардией 20.12.2021). URL: <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 09.05.2022).

Пылин В. В. Муниципальное право России. М., 2002.

Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2007.

Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М., 2009.

Селянин А. В. Теория государства и права. Ответы на экзаменационные вопросы: учебное пособие для вузов / А. В. Селянин. М., 2006.

Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учебное пособие / А. В. Шевцов и др. М., 2020.

Советское административное право (Общая и Особенная части) / А. П. Алехин и др. М., 1973.

Солдатов А. П., Братановский С. Н. Государственная служба: историко-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (55).

Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. М., 1993.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1.

Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5.

Старилов Ю. Н., Розенфельд В. Г. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4.

Старков О. В. Теория государства и права: учебник / О. В. Старков, И. В. Упоров; под общ. ред. О. В. Старкова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России. М., 2015.

Степаненко Ю. В. Значение факторного комплекса для деятельности ОВД на транспорте (ОВДТ) // Актуальные проблемы теории и практики противодействия преступности в современной России: сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Москва, 22 апреля 2015 г. / под общ. ред. Ю. С. Жарикова и науч. ред. В. П. Ревина. М., 2015.

Текст официального выступления В. А. Колокольцева на расширенном заседании Коллегии МВД России 9 марта 2022 г. URL: <http://мвд.рф>. (дата обращения: 16.07.2022).

Теория государства и права / под ред. К. А. Мокичева. М., 1970.

Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. М., 1972.

Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Ускова А. С., Мичников А. А. Административный процесс: учебное пособие. М., 2015.

Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 1995.

Черников В. В. Современная государственная система охраны собственности в России. Москва, 2008.

Черников В. В., Веденов Л. В. и др. Частная охранная деятельность: справочник / под ред. В. В. Черникова. М., 2005.

Шевцов А. В., Семенистый А. В., Ускова А. С., Николаев А. Г., Коновалов А. А. Полномочия сотрудников ОВД при осуществлении адми-

нистративно-юрисдикционного производства: учебное пособие. М., 2016.

Шевцов А. В., Султанов К. А. Эволюция законодательства об административной ответственности на постсоветском пространстве // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (52).

Экономическая теория: учебник / под ред. И. П. Николаевой. М., 1999.

Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

Юридический энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

Юсов С. В., Мажинская Н. Г. Избирательное право и избирательный процесс: учебник для вузов. Ростов н/Д., 2008.

Юсуфов В. А. Теория административного права. М., 1985.

Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в РФ (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Mower A.G., Jr. The Convention on the Rights of the Child: Intern. law support for children. – Westport (Conn.); London: Greenwood press, 1997.

Учебное издание

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Часть 2

Редактор *А. А. Уварова*
Верстка *С. Н. Портнова*

Подписано в печать __.12.2023. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл.печ. л. 18,1. Уч.-изд. л. 17. Тираж 104 экз. Заказ № __

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907721-11-1



9 785907 721111 >