

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Кафедра административно-правовых дисциплин

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему: **«ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ
ОХРАНОЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ
ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МДВ РОССИИ НА РАЙОННОМ
УРОВНЕ)»**

Выполнил
Максимов Андрей Валерьевич,
обучающийся по специальности
40.05.02 Правоохранительная
деятельность, 2018 года набора,
8202 учебной группы

Руководитель
доцент кафедры
полковник полиции
Алешин Сергей Васильевич

К защите _____
рекомендуется / не рекомендуется

Начальник кафедры _____ Е.В. Пономарева
подпись

Дата защиты «__» _____ 2024 г. Оценка _____

ПЛАН

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика института взаимодействия полиции и росгвардии в целом	7
§ 1.1. Правовая основа взаимодействия полиции и Росгвардии в целом.....	7
§ 2.2. Основные направления взаимодействия полиции и Росгвардии в целом.....	22
Глава 2. Организационные аспекты взаимодействия полиции и подразделений росгвардии, в том числе вневедомственной охраны в области охраны общественного порядка	32
§ 2.1. Механизм и основные формы полиции и подразделений Росгвардии, в том числе вневедомственной охраны в области охраны общественного порядка	32
§ 2.2. Основные проблемы взаимодействия полиции и подразделений Росгвардии, в том числе подразделений вневедомственной охраны в области правопорядка порядка: особенности и пути решения	43
Заключение	52
Список использованной литературы	54

ВВЕДЕНИЕ

Выбранная тема работы является актуальной. На протяжении долгого периода времени основным субъектом охраны правопорядка и безопасности Российской Федерации была полиция в лице органов внутренних дел. Однако на основании решения Президента России В.В. Путина в 2016 году был создан иной орган правопорядка – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия). С этого момента стартовали изменения и реформы в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Новая Федеральная служба была образована посредством выделения из состава органов внутренних дел целого ряда подразделений (внутренние войска, подразделения вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительной работы, силовые подразделения и т.д.). Целью создания новой правоохранительной структуры послужила необходимость обеспечения общественной и государственной безопасности, защиты ключевых прав и свобод человека и гражданина»¹, которую достигать новое ведомство обязано через ряд очерченных в нормативно-правовых актах направлений деятельности. Одним из наиболее существенных, в данном случае, является реализация полномочий по обеспечению правопорядка и безопасности. Важнейшей правовой категорией выступает общественный порядок, от состояния которого напрямую зависит благополучие общества, государства, каждого, отдельно взятого человека и гражданина.

Деятельность органов государственной власти в сфере обеспечения правопорядка требует задействования всех имеющихся сил, средств, ресурсов, а также потенциальных и реальных возможностей государства в лице уполномоченных на то министерств и ведомств правопорядка в лице их должностных лиц. Росгвардия – это один из наиболее эффективных

¹ Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

инструментов реализации указанной задачи. Однако, тем не менее, на сегодняшний день основным субъектом охраны общественного порядка остается именно полиция. Подразделения Росгвардии принимают участие в обеспечении общественного порядка вместе с органами внутренних дел¹. Таким образом, одним из центральных вопросов охраны общественного порядка, от решения которого на сегодняшний день напрямую зависит эффективность решения данной задачи, является вопрос объема и полноты во взаимодействии полиции в лице органов внутренних дел и Росгвардии в аспекте обеспечения общественной безопасности. Сегодня данный институт находится на недостаточном уровне развития. Так, до сих пор отсутствует более или менее четкая нормативно-правовая база взаимодействия, на территориальном уровне не разработаны четкие механизмы взаимодействия, не ясны конкретные формы и методы, а также алгоритм совместных действий, отсутствует консолидированное разграничение полномочий. Подобная ситуация обосновывает необходимость тщательного исследования вопроса взаимодействия двух правоохранительных ведомств, с целью выявления проблемных аспектов и предложения реальных практических рекомендаций по их разрешению.

Учитывая сравнительно небольшой период существования Росгвардии, сегодня отсутствуют сколь-нибудь существенные исследования вопросов, связанных с тематикой настоящей выпускной квалификационной работы. Отдельные вопросы сотрудничества полиции и Росгвардии исследовали в своих работах А.Г. Бачурин, О.С. Гоман, А.Ф. Майдыков, А.А. Майдыков, В.И. Майоров, А.С. Свердлик, В.И. Сургутсков и др.

Объектом работы выступают общественные отношения, возникающие в связи с организацией взаимодействия полиции в лице органов внутренних дел и подразделений вневедомственной охраны Росгвардии.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

Предметом работы будем считать рассмотрение норм законодательства, научной (юридической) литературы правоприменительной практики, экспертных оценок по вопросам, возникающим из взаимных (совместных) действий полиции в лице органов внутренних дел и вневедомственной охраны.

Целью работы выступает исследование особенностей взаимодействия полиции и вневедомственной охраны в процессе реализации ими полномочий на примере территориального органа МВД России, а именно отдела полиции № 7 УМВД России по г. Уфе, предложение рекомендаций по усовершенствованию этого направления деятельности.

Исходя из цели работы, вытекают следующие задачи:

1. Исследовать общую правовую основу взаимодействия полиции в лице органов внутренних дел и Росгвардии в целом;
2. Выявить и изучить ключевые точки взаимодействия полиции в лице органов внутренних дел и Росгвардии;
3. Дать анализ основных форм и механизмов взаимодействия полиции в лице органов внутренних дел и вневедомственной охраны Росгвардии в сфере обеспечения общественного порядка;
4. Установить и провести исследование основных проблемных аспектов взаимодействия полиции и подразделений по охране имущества граждан и организаций (вневедомственной охраны) Росгвардии, охарактеризовать их и определить возможные пути решения.

Методологическая основа исследования состоит из всеобщего метода познания – диалектического метода. В исследовании применялись общенаучные методы, а именно анализ и синтез, обобщение и систематизация, индукция и дедукция. В работе использовались и частнонаучные методы, к которым можно отнести системно-структурный и логический методы. Важное значение для исследования имеют примененные специально юридические методы, в частности, формально-юридический метод и метод толкования правовых норм.

Структурно представленная работа представлена следующими разделами: введение, две главы основной части, которые включают в себя 5 параграфов, заключение и список использованной литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И РОСГВАРДИИ В ЦЕЛОМ

§ 1.1. Правовая основа взаимодействия полиции и Росгвардии в целом

Чтобы полноценно иметь представление о правовых базах (основах) взаимодействия двух изучаемых государственных структур, необходимо остановиться на вопросе теоретических аспектов, касаемых самого понятия «взаимодействие органов внутренних дел (полиции) и Росгвардии».

Институт взаимодействия осуществляется по множеству позиций различных уровней государственного регулирования. Взаимодействие призвано решить огромное количество значимых и важных задач. Дело в этом случае заключается в том, что многие из числа важнейших задач имеет смежный характер. Эти задачи не представляется возможным решить на уровне только одного субъекта ответственности. Удивительным кажется нам отсутствие у законодателя четкой позиции в вопросе формального определения терминологии взаимодействия как института. На сегодняшний день четкого и формально определенного термина взаимодействие органов государственной власти между собой и его определения просто нет. Это обстоятельство в полной мере затрагивает и интересующий нас вид взаимодействия. Данный факт, на наш взгляд, негативным образом отражается на теоретическом осмыслении самого существа указанного института, лишает возможности получить необходимую теоретическую базу, которая в перспективе даст возможность целостного изучения данного института, выявление его направлений, форм и особенностей, а также алгоритмов его реализации. Таким образом, из сказанного вытекает необходимость правового закрепления такого понятия как «взаимодействие», если не в общем порядке (в данном случае нужен будет общий нормативно-правовой акт на уровне федерального закона), то хотя бы по-отдельности, применительно к реализации указанного института полицией и Росгвардией.

Перед тем, как рассматривать взаимодействие в разрезе деятельности полиции и Росгвардии, следует определить само понятие взаимодействия, выяснить ее сущность, структуру и содержание.

Поэтому, для начала выясним значение термина «взаимодействие» в управленческом аспекте.

Теория управления рассматривает взаимодействие как системную связь отдельных элементов, с помощью которой они создают условия для успешного функционирования как в целом, так и по отдельности, при этом взаимно дополняя друг друга. Также взаимодействие рассматривают как управленческую функцию, направленную на преобразование системы индивидуальной на совместную, согласованную по месту, времени и целях деятельности, а также как процесс обмена информацией¹.

Рассматривая взаимодействие в управленческом аспекте, важно разграничивать взаимодействие между субъектом и объектом управления и взаимодействие между субъектами управленческого процесса по достижению общей цели.

Для определения взаимодействия как деятельности субъектов большинство исследователей использует понятие, разработанное военной наукой. Оно определяет взаимодействие войск в качестве согласованных соразмерно времени действия, направлениям различных родов и видов войск, в интересах реализации поставленных задач и достижения (выполнения) общей цели»², и предполагает необходимость определенной организаторской деятельности по согласованию действий. Для согласования деятельности субъектов в большинстве случаев требуется создание организационных условий – необходимость координационного влияния. Как и взаимодействие, большинство авторов определяет координацию как согласованность, но по

¹ Суходольский Г.М. Взаимодействие в системе государственной власти РФ: конституционно-правовая характеристика и понятие основных элементов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 7 (110). С. 64.

² Трушин В.В. О сущности взаимодействия войск в операции // Военная мысль. 2007. № 4. С. 45.

содержанию эти понятия разные. В литературе однозначного мнения относительно их соотношения нет, поскольку как в понятие «взаимодействие», так и в понятие «координация» разные ученые вкладывают разный смысл.

В целом же координация рассматривается как необходимая предпосылка согласованной деятельности нескольких субъектов, имеющих общую цель, и которая является организационным этапом управленческого процесса взаимодействия. Именно как управленческий процесс (цикл) со стадиями разработки и реализации решения и этапами сбора информации, ее анализа, подбора исполнителей, планирования, ресурсного обеспечения, контроля и др., необходимо рассматривать взаимодействие субъектов управления, что позволит создать целостную управленческую картину этого явления.

Координация рассматривается, прежде всего, как организационная основа процесса взаимодействия, но, вместе с тем, ее функции организационным этапом не исчерпываются. Координация может проявляться также на этапах непосредственной реализации решения (непосредственного взаимодействия) и контроля за выполнением.

Отграничивая взаимодействие от координации, следует отметить, что последняя включает в себя элемент подчинения воле координирующего органа системы, который направляет отдельную деятельность на выполнение общих задач, стоящих перед исполнителями¹. То есть, орган системы или одно из взаимодействующих подразделений наделено властными полномочиями по отношению к остальным подразделениям, которые ему подчиняются, и действия которых координируются. При взаимодействии субъекты не имеют властных и подчиненных полномочий, и в совместной деятельности равны между собой.

¹ Анисина С.С. Организационные основы координации и взаимодействия правоохранительных органов // Научный портал МВД России. 2018. № 3 (43). С. 114.

Взаимодействие имеет свои признаки, которые позволяют выявить его суть и отграничить от подобных явлений. В теории управления органами внутренних дел достаточно подробно, с точки зрения государственного управления, приведен анализ признаков взаимодействия. Из наиболее явных можно указать следующие:

- взаимодействие – это вид деятельности;
- наличие ряда субъектов взаимодействия (как правило не менее двух);
- согласованность мероприятий по методам, времени, месту и цели;
- направленность функционирования взаимодействующих субъектов;
- наличие формально определенной (правовой) базы для взаимодействия;
- состояние, занимаемое субъектами по последовательности в системе;
- суть и объем задач, которые решаются субъектами взаимодействия;
- совместная деятельность¹.

В указанном выше списке в конкретной степени прослеживается дублирование признаков, так как взаимодействующие субъекты функционируют как раз в целях решения общих задач. В этом качестве совместимость и совместность действий субъектов можно рассматривать как вид согласованной деятельности. Очевиден признак взаимодействия как деятельности нескольких субъектов.

Также обязательным признаком является наличие у взаимодействующих субъектов общей цели, ведь только наличие общих для субъектов интересов может привести к пересечению их деятельности. Но общность цели не означает одинаковости функций и задач, а наоборот – предусматривает их дифференциацию. Каждый субъект наделен определенной компетенцией и, соответственно, осуществляет свою деятельность присущими ему методами. Если одна из взаимодействующих сторон будет решать вопросы, которые не относятся к ее компетенции или

¹ Бавсун И.Г. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 144.

вместо запланированного взаимодействия самостоятельно осуществлять мероприятия, это не только не ускорит достижение общей цели, но и может привести к негативным последствиям. Так, усиление в начале 90-х годов тенденций борьбы с преступностью с помощью средств государственного принуждения и соответственно уменьшение роли общественности (то есть вместо комплексного, общественного и государственного воздействия действовало только последнее) привело в совокупности с другими негативными явлениями к значительному повышению уровня деликтности¹.

Кроме того, в случаях последовательного взаимодействия общая цель является единственным фактором, который обуславливает возникновение такой деятельности субъектов, поскольку у них не совпадают ни задачи, ни функции, а также не идет о согласованности действий по времени, месту и методам. В этом случае действия одной стороны вызывают определенную ответную реакцию другой стороны – одно явление порождает другое (еще одно проявление взаимодействия).

Одним из основных признаков взаимодействия является согласованность действий субъектов по цели, времени и месту, а некоторых еще и по методам, или совместимость действий. Такой признак существенный только при непосредственном осуществлении мероприятий по взаимодействию. Но на практике встречаются такие виды взаимодействия, при которых определяется только общая задача и согласуются пути ее решения, а место и время соответствующих действий избираются самими взаимодействующими органами. В других случаях согласуется место или время выполнения общих задач, а методы выбирают сами субъекты. Или же вообще взаимодействие предварительно ни согласовывается, ни предусматривается нормативным актом, а возникает в результате инициативы одной из сторон².

¹ Фролов С.В., Васильев В.В. Административная деятельность органов внутренних дел. М: Юстиция, 2021. С 184.

² Бавсун И.Г. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 146.

Совместность действий также признается признаком взаимодействия или наряду с согласованностью или вместо нее. При этом совместное выполнение мероприятий предусматривает, что действия субъектов будут совпадать во времени, по месту и по направленности – на достижение общей цели, то есть будут максимально согласованы, и выделение такого признака взаимодействия целесообразно лишь на тех же основаниях, что и согласованности действий. Кроме того, совместное участие двух субъектов в одном мероприятии еще не означает их взаимодействия. Последнее будет в наличии, если интересы одного подчинены, учитываются, согласуются с интересами другого, когда от действий одного наступает реальная польза для второго¹.

Осуществляя взаимодействие, субъекты могут быть подчинены друг другу или не подчинены, в зависимости от их положения в иерархии системы. Ряд авторов включают признаком взаимодействия равноправие сторон, отрицая возможность взаимодействия между подчиненными субъектами. Субъекты системы управления связаны между собой организационными связями, среди которых выделяют управленческие взаимосвязи. К этой группе наряду с оперативным, ориентационным управлением, контролем и надзором (где четко выделяются отношения власти и подчинения) относятся координационные связи. Т.е. координация – вид управленческих связей, при котором уполномоченные на это органы объединяют действия ряда других ведомств для решения общих задач и устанавливают их целесообразность. Иными словами, координация рассматривается как деятельность, осуществляемая с целью организации взаимодействия. Кроме того, при осуществлении координации возникают отношения, когда правам одного органа соответствуют обязанности другого. Так, координирующий орган вправе и обязан проявить инициативу в вопросе о согласованности действий, создать, обеспечить организационные условия

¹ Бавсун И.Г. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 147.

взаимодействия; обязанность органов, подвергающихся координированию, использовать эти условия и сделать все необходимое для согласования мероприятий¹.

Таким образом, на организационном этапе взаимодействия возникают отношения координации, в которых отсутствует признак равенства сторон. Но это не означает игнорирования видов взаимодействия, возникающих между равноправными субъектами, и положительных моментов такого взаимодействия. Не все сферы можно охватить с помощью государственно-управленческого воздействия, не всегда возможно согласовать действия самоуправляющихся организаций и государственных органов с помощью управленческих координационных актов. Поэтому целесообразно, используя равенство сторон, вступать в договорные отношения – взаимосвязи сотрудничества. Этот тип организационных связей имеет целью создание возможностей взаимного самоупорядочения деятельности субъектов и проявления инициативы для решения вопросов, которые нецелесообразно или невозможно решать в порядке четкой регламентации «сверху»².

Некоторые авторы указывают на наличие нормативной (правовой) базы как на отдельный признак взаимодействия. Такая точка зрения в определенной степени ограничивает содержание понятия взаимодействия, поскольку практике известно много случаев осуществления согласованных мер несколькими субъектами для достижения общей цели без их правовой регламентации в связи с несовершенством нормативно-правовой базы или отставанием правового регулирования от динамики общественных отношений.

В юридической литературе большинством ученых наличие нормативной базы рассматривается как условие эффективности

¹ Суходольский Г.М. Взаимодействие в системе государственной власти РФ: конституционно-правовая характеристика и понятие основных элементов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 7 (110). С. 66.

² Скифская А.Л., Попкова А.А. Государственная власть: организация и реализация полномочий. Тюмень: ТИУ, 2022. С. 122.

определенного управленческого процесса, как один из видов обеспечения такой деятельности. То есть взаимодействие возможно без правового регулирования и соответственно последнее не является ее обязательным признаком, но наличие нормативно-правовой базы будет способствовать повышению действенности такого процесса.

Таким образом, с учетом проведенного анализа, взаимодействие как институт обеспечения деятельности органов государственной власти (взаимодействие субъектов управления) можно определить как управленческий процесс, который заключается в деятельности нескольких (не менее двух) субъектов, влияющих друг на друга и на объект средствами и методами, которые присущи каждому участнику, для достижения общей цели.

Указанные определения раскрывают понятие «взаимодействие» в общем виде, позволяют понять общую суть данного явления. Практические особенности этого процесса можно лицезреть на специальном уровне, когда речь идет о конкретных формах взаимодействия установленных субъектов. В этой связи, необходимо перейти к непосредственному раскрытию термина взаимодействия полиции и Росгвардии.

Взаимодействие полиции и Росгвардии, согласно мнению А.Ф. Майдыкова и А.А. Майдыкова заключается в оказании обеими структурами друг другу помощи, которая базируется на законодательной (как федеральной, так и межведомственной и внутриведомственной) основе в решении задач по обеспечению правопорядка и безопасности¹. Указанное определение, по нашему мнению, является не в полной мере удачным. Поясним свою позицию.

Во-первых, несколько размытой видится формулировка «оказание помощи». Что понимать под данной формулировкой? Какие формы

¹ Майдыков А.Ф., Майдыков А.А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2017. №1 (41). С. 66.

приобретает или может приобрести взаимодействие? Какие ограничения существуют в данной сфере? На эти вопросы приведенное определение, к сожалению, не дает ответов.

Во-вторых, не совсем понятно, по какой причине авторы сузили сферу применения взаимодействия. Исходя из определения, таковой является только обеспечение правопорядка и безопасности. Однако остается не ясным, реализуется ли подобное взаимодействие при организации, например, контроля в сфере оборота оружия либо при охране объектов?

Подробное и в тоже время компактное описание ключевых признаков исследуемого понятия высказал А.А. Токбаев. Он полагает, что взаимодействие полиции и Росгвардии является согласованной совместной деятельностью (сотрудничеством) с учетом времени, места, способов и иных условий, не подчиняющихся в административном порядке субъектов. Эта деятельность призвана обеспечить оптимальную корреляцию их полномочий, свойственных им специфических (особых) методов работы и средств в целях решения предварительных (промежуточных) задач и достижения окончательной цели их работы»¹. Данное определение аperiрует к таким аспектам деятельности как согласованность и совместность, которые возможно соотнести с общим понятием сотрудничества.

Анализ упомянутых определений дает представление о том, что основными признаками взаимодействия в полной мере следует считать взаимную связь действующих совместно органов. Действительно взаимодействие предполагает взаимное влияние на принятие решений, реализацию тех или иных мероприятий, их содержание, приемы, место и время проведения для достижения единых целей и задач.

Таким образом, путем частичной компиляции приведенных и некоторых других определений, можем сказать, что интересующий нас институт взаимодействия представляет собой деятельность полиции и

¹ Токбаев А.А. Взаимодействие сотрудников полиции и Росгвардии при проведении совместных мероприятий // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1. С. 424.

Росгвардии. Данная деятельность опирается на закон и подзаконные нормативные акты коррелируется исходя из места, времени и целей проведения совместных мероприятий. Целями указанных мероприятия выступают обеспечение оптимального сочетания полномочий обоих субъектов, характерных для них специфических (особых) методов и средств работы с целью решения ключевых (основополагающих) задач и реализации итоговой цели – обеспечение возложенной государством правоохранительной функции, которую осуществляют полиция и Росгвардия.

Как мы могли заметить, во всех случаях, при определении понятия взаимодействия органов внутренних дел и Росгвардии все авторы, в том числе и мы, в качестве первичного и главенствующего признака данного института называют наличие правовой основы для такого взаимодействия. Действительно, одним из важных принципов функционирования государства служит верховенство закона, главенство правовых форм и методов регулирования общественных отношений над внеправовыми. В частности, в соответствии с Конституцией России (часть 2 статьи 4), Конституция и федеральные законы главенствуют и действуют на всей территории страны. Работа органов государственных власти, прежде всего исполнительной, основана на положениях соответствующих направлению деятельности нормативных правовых актов. Стоит также сказать, что законодатель не стремится к бессмысленному «печатанию» законов и перегрузу правового поля. Напротив, деятельность любого органа государственной власти, регулируется одним «главным» нормативным правовым актом, остальные, в свою очередь, только уточняют его по ряду направлений и положений. К примеру, «главным» правовым актом для полиции служит соответствующий федеральный закон «О полиции»¹. В Росгвардия в качестве такового акта

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

выступает федеральный закон «О войсках национальной гвардии...»¹. В каждом из приведенных нормативных актов закреплено в обязательном порядке, во-первых, законность как один из принципов деятельности, а, во-вторых, отдельная норма, затрагивающая правовые основы деятельности данных органов исполнительной власти. Относительно первого, действительно, в случае с полицией – это статья 6 федерального закона «О полиции». В законе Росгвардии данные нормы отражены в статье 4 закона «О войсках национальной гвардии...». Правовые основы деятельности в указанных нормативных правовых актах указаны применимо к ведомствам: для полиции это отражено в статье 3 закона «О полиции», для Росгвардии – в статье 3 закона «О войсках национальной гвардии...».

Законодательство и право ставятся во главу угла повседневной повестки проводимых совещаний и встреч высших должностных лиц органов государственного управления. Президент Российской Федерации Владимир Путин практически постоянно призывает «крепить правопорядок и законность». Считая данный вид деятельности первоочередным для работы всей правоохранительной системы, мы понимаем, что от эффективности этой деятельности, от грамотных и четких действий правоохранительной системы в целом напрямую зависит стабильность и постепенное развитие общества, развитие страны, как экономически сильного, социально ориентированного и правового государства»². Высшие руководители как МВД России так и Росгвардии в различных выступлениях неоднократно останавливаются на вопросах верховенства права, считая его единственно возможным путем развития возглавляемых ими государственных органов.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Владимир Путин: крепить законность и правопорядок: Президент выступил на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры. URL: https://www.stoletie.ru/na_pervuiu_polosu/vladimir_putin_krepi_t_zakonnost_i_pravoporadok_482.htm?ysclid=lrz2c3kcc0477837748.

Таким образом, можем сказать, что практически все направления деятельности полиции и Росгвардии осуществляются в соответствии с законом и должны коррелироваться с положениям определенных правовых актов. В противном случае осуществление (реализация) полномочий указанных федеральных органов исполнительной власти будет считаться нелегитимным и не имеющим соответствующей правовой базы. Сказанное в полном объеме коррелируется и с институтом взаимодействия полиции и Росгвардии. В указанном направлении выделяется четкая правовая основа и законодательное обоснование алгоритма реализации задач и целей, которые перед ним ставятся, и в целом существования как органов исполнительной власти.

Ключевыми правовыми актами, которые определяют и регулируют положения института взаимодействия полиции и Росгвардии, служат их главные или «титульные» законы на федеральном уровне: «О полиции» и «О войсках национальной гвардии...». В них заложены правовые основы исследуемого нами института. Так, в частности, в 10-й статье закона «О полиции» в качестве одного из принципов деятельности полиции выступает принцип организации взаимодействия с иными органами правоохранительной направленности¹.

Что касается непосредственно взаимодействия полиции с Росгвардией, то ФЗ «О полиции» также содержит ряд положений, составляющих правовую базу такого взаимодействия.

В первую очередь, это формальное определение ряда обязанностей, которые полиция в лице органов внутренних дел реализует при осуществлении непосредственного взаимодействия с Росгвардией. Это, прежде всего относится к проведению контрольного отстрела огнестрельного оружия, осуществление в определенном порядке приемв и хранения

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

изъятого, (добровольно сданного, найденного) оружия и боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ.

Во вторую очередь это ряд вопросов, связанный с обеспечением медицинского обслуживания сотрудников Росгвардии в медицинских организациях Министерства внутренних дел России.

Закон «О войсках национальной гвардии...» имеет ряд положений и норм, которые являются правовой основой для взаимодействия полиции и Росгвардии. Это находит проявление в ряде аспектов (обязанности, права, осуществленные полномочий и др.), в частности законом предусмотрено, что Росгвардия (в частности сотрудники) имеют право на задержание и передачу (доставление) лиц в полицию, которые причастны совершению преступлений и правонарушений. Кроме этого сотрудники Росгвардии наделены правом доставления в полицию лиц, которые сбежали из мест содержания под стражей, лиц, поданных в розыск и лиц, нарушивших правила комендантского часа, либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты и их территории (статья 10).

Однако, при наличии большого числа «точек соприкосновения» в вопросе основ взаимодействия (прежде всего правовых), рассматриваемый закон «О войсках национальной гвардии...» в данной области имеет один значительный недостаток. В указанном законе не нашел отражения принцип взаимодействия и сотрудничества. С нашей точки зрения, этот факт является упущением со стороны законодателя. Отсутствует нормативное закрепление самой идеи формирования института взаимодействия (в различных сферах и с различными субъектами) не позволяет уточнить ключевые признаки рассматриваемого правового института. На основании изложенного, считаем, что имеется необходимость закрепить данный принцип в законе «О войсках национальной гвардии...», используя в качестве основы сформированный аналогичный принцип в законе «О полиции».

Кроме законодательства на федеральном уровне, важнейшей компонентой правовой основы взаимодействия полиции и Росгвардии

являются подзаконные нормативные правовые акты, в частности, указы Президента России. В этой связи необходимо сказать, о двух нормативных правовых актах, касающихся вопросов федеральной службы войск национальной гвардии и собственно федеральной службы войск национальной гвардии¹. Два этих указа раскрывают правовой статус Росгвардии и устанавливают главный вопрос его реализации, имея в виду организацию взаимодействия с органами внутренних дел. К примеру, подпункт 10 пункта 9 указа Президента России № 510 определяет полномочия Росгвардии в сфере определения порядка взаимодействия в совместном ключе с Министерством внутренних дел России, описывает его организацию, в том числе при исполнении совместных задач по охране правопорядка и безопасности. Кроме этого в указе раскрыты полномочия должностных лиц Росгвардии и МВД России по обеспечению указанного взаимодействия. Положения этих норм опираются на соответствующие нормы закона «О войсках национальной гвардии...» (ч. 4 ст. 9). В соответствии с этими нормами указанный порядок по организации взаимодействия двух ведомств, в том числе их подразделений при совместном выполнении задач по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, а равно и полномочия должностных лиц должны быть определены совместными нормативными правовыми актами»².

Таким образом, на различных законодательных уровнях (федеральном и подзаконным федеральному) закреплено, что совместные ведомственные приказы выступают в качестве правовой основы для взаимодействия полиции и Росгвардии. К числу таких стоит отнести совместный приказ обоих ведомств, утверждающих Порядок предоставления полиции доступа к базам (банкам) данных о лицах, которые получили удостоверения частного

¹ Указ Президента РФ от 30.09.2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

охранника и владеющих оружием¹, Еще одним приказом урегулированы некоторые вопросы, связанные с участием полиции в мероприятиях по контролю обеспечения условий хранения (сохранностью) оружия, боеприпасов, находящихся в собственности (временном пользовании) граждан»².

Исходя из изложенного делаем вывод, что взаимодействие полиции и Росгвардии можно трактовать как основанную на законе и ведомственных нормативных актах, согласующуюся во времени, по месту и целям совместную деятельность по проведению мероприятий, которые нацелены на оптимальную комбинацию полномочий двух государственных ведомств. Комбинация этих полномочий исходит из свойственных обоим ведомствам особенных (специфических) средств работы и методов для решения поставленных задач и реализации итоговой цели – выполнение правоохранительной функции.

Без исключения все направления деятельности полиции и Росгвардии определены законами и должны коррелироваться с положениями конкретных (определенных законодателем) нормативных актов. В противном случае полномочия данных ведомств и их реализация будут незаконными и не будут обладать необходимой правовой основой. Сказанное выше в равной мере относится и к институту взаимодействия полиции и Росгвардии. Упомянутому направлению свойственно четкая правовая основа и законодательное обоснование алгоритма реализации, задач и целей, а также самого существования данных органов.

¹ Приказ Росгвардии N 188, МВД России № 417 от 26.06.2017 г. «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 от 18.08.2017 г. «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» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

По нашему мнению, ключевым упущением в законодательной основе вопроса взаимодействия полиции и Росгвардии выступает отсутствие формального определения в законе «О войсках национальной гвардии...» принципа взаимодействия (сотрудничества), что свидетельствует о значительном упущении (недоработке) со стороны законодателя при подготовке данного закона. Недостающая ключевая идея формирования института взаимодействия (в различных сферах и с различными субъектами) не дает в полном объеме определить все главные признаки рассматриваемого правового института. На основании изложенного, имеется необходимость закрепить данный принцип в законе «О войсках национальной гвардии...», используя в качестве основы сформированный аналогичный принцип в законе «О полиции»

§ 2.2. Основные направления взаимодействия полиции и Росгвардии в целом

Полиция и Росгвардия в своей деятельности осуществляют вполне широкий перечень полномочий. Он заключается в обеспечении ключевых направлений деятельности этих органов власти. К числу основных направлений деятельности полиции следует отнести такие виды как:

1. Пресечение (предупреждение) преступлений и административных правонарушений;
2. Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
3. Раскрытие (выявление) преступлений, производство дознания по уголовным делам;
4. Производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административного законодательства;
5. Розыск лиц;
6. Обеспечение безопасности дорожного движения;

7. Обеспечение правопорядка в общественных местах;
8. Осуществление экспертно-криминалистической деятельности.
9. Государственная защита участников уголовного судопроизводства (судей, прокуроров, следователей, иных должностных лиц и защищаемых лиц);

Росгвардия основные направления деятельности законодательно определила исходя из выполняемых задач. К их числу в соответствии с законом «О войсках национальной гвардии...», следует отнести:

1. Участие в обеспечении правопорядка и общественной безопасности;
2. Участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;
3. Охрана специализированных объектов (важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях), перечень которых утверждается Правительством России;
4. Участие в территориальной обороне страны;
5. Участие в обеспечении особых режимов (военного положения, чрезвычайного положения, правового режима контртеррористической операции);
6. Оказание содействия пограничным органам ФСБ России в охране государственной границы страны;
7. Государственный контроль (надзор) в сфере оборота оружия, частной охранной (детективной) деятельности.
8. Обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса
9. Надзор за деятельностью всех подразделений охраны юридических лиц, имеющих особые уставные задачи и ведомственной охраны;
10. Охрана особых объектов (важных и режимных, а также подлежащих обязательной охране) и объектов и имущества граждан на договорной основе;

11. Обеспечение безопасности высших должностных лиц субъектов страны (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов) и иных лиц (по решению президента России).

Исходя из приведенных положений, львиная доля направлений деятельности полиции и Росгвардии пересекается в ряде аспектов. Более того, имеются мнения о присутствии «дублирования полномочий». В этом ключе можно говорить о некоем проблемном вопросе взаимодействия Росгвардии и полиции, а равно и иных правоохранительных структур. В частности по мнению депутата В.В. Бессонова с появлением Росгвардии ряд выполняемых государственных функций дублируются аналогичными функциями, которые выполняют другие ведомства: Министерство обороны России, пограничные войсками ФСБ России, МВД России¹. Тем не менее, руководитель МВД России отметил, что не допустит дублирования функций подразделений полиции и Росгвардии. По мнению руководителя МВД России схема взаимодействия ведомств после их разделения в ключевых аспектах не изменится, а МВД в свою очередь готово оказать помощь Росгвардии в решении возникающих задач перед новой федеральной службой². В этом ключе слова руководителя МВД России видятся нам выверенными и правильными. Способ решения имеющихся проблемных вопросов в совместной деятельности двух ведомств заключается в развитии и совершенствовании института взаимодействия между ними.

Комплексный анализ законодательства о полиции и войсках национальной гвардии дает основания полагать, что главными точками для взаимодействия Росгвардии и полиции следует определить:

1. Охрану правопорядка и общественной безопасности;
2. Нормотворческую деятельность;
3. Деятельность в области контроля за оборотом оружия;

¹ Депутат КППФ: Росгвардия может дублировать функции других ведомств. URL: <https://ria.ru/politics/20160421/1416456501.html>.

² В МВД отказались от идеи создания собственного спецназа после слов Владимира Путина. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2017/03/14/10575629.shtml>.

4. Взаимодействие в сфере обмена информацией;

5. Иные направления.

Преимущественно в данных направлениях, по нашему мнению, и заключаются база для взаимодействия полиции и Росгвардии.

Аспекты взаимодействия в области правопорядка и общественной безопасности будут рассматриваться нами в полном объеме в следующей главе. В рамках настоящего параграфа, более подробно рассмотрим остальные направления взаимодействия полиции и Росгвардии.

Контроль в сфере оборота оружия. Оборот оружия представляет собой неотъемлемую часть постоянной жизнедеятельности множества субъектов. Участниками оборота оружия выступают как отдельно взятые граждане (владельцы гражданского огнестрельного оружия различного вида моделей и марок), так и организации различного вида собственности (государственные военизированные организации, ведомственные и частные охранные предприятия, спортивные, образовательные и торговые организации). По последним опубликованным данным, по данным Росгвардии, в России зарегистрировано 4,4 миллиона граждан, имеющих в пользовании 6,7 миллиона оружия¹.

Основным субъектом реализации данного направления деятельности является Росгвардия, полиция же выступает в качестве вспомогательного субъекта. В соответствии законом «О полиции» (п. 21 ч. 1 статьи 12), полиция призвана участвовать <...> в мероприятиях по контролю за условиями хранения (сохранностью) всех видов оружия, боеприпасов, которые находятся в собственности (временном пользовании) граждан. При этом в населенных пунктах, где подразделения лицензионно-разрешительной работы отсутствуют, полиция вправе изымать оружие, которое принадлежит умершему собственнику, проводить уничтожение оружи, боеприпасов, изъятых в ходе расследования уголовны дел. Это участие и его порядок

¹ Статистика и аналитика // Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации URL: <http://rosgvard.ru/ru/page/index/statistika-i-analitika>.

определены совместным правовым актом¹.

В целях реализации данного приказа сотрудникам полиции (прежде всего участковым уполномоченным полиции) предписано участие в мероприятиях по контролю обеспечения сохранности оружия и боеприпасов в местах проживания их владельцев на основании письменных запросов (заявок), поступивших от подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии и в мотивированной части содержащих основания для привлечения сотрудников полиции к данным мероприятиям.

Обратим внимание, что включительно до октября 2016 г. в МВД России контроль за оборотом оружия осуществлялся в рамках одного ведомства двумя подразделениями: лицензионно-разрешительной работы и участковыми уполномоченными полиции и численность данных сотрудников была несколько больше, чем есть сейчас. Теперь же количество владельцев оружия в десятки раз превышает число сотрудников Росгвардии, осуществляющих функции контроля самостоятельно. Также на данной деятельности негативным образом может сказаться пресловутый человеческий фактор: допущение из различных побуждений служебных проступков, связанных с необходимостью оформления акта проверки, как правило, не выходя из кабинета. Все эти моменты в совокупности могут повлечь ослабление контроля за деятельностью в сфере оборота оружия. С учетом этого изменен срок проверки условий хранения оружия (один раз в пять лет вместо ежегодных проверок, как это было прежде), а также внесены коррективы в условия и порядок предварительного согласования времени и даты проверки, что, на наш взгляд, значительно снижает эффективность работы по профилактике нарушений в области оборота оружия².

¹ Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 от 18.08.2017 г. «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» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Гоман О.С., Сургутсков В.И. Приоритетные направления совершенствования правового регулирования деятельности подразделений Росгвардии и полиции в сфере оборота гражданского оружия // Общество и право. 2022. № 3. С. 50.

Более того, подразделения ЛРР Росгвардии представлены не во всех населенных пунктах. В этой связи сотрудники полиции в данных населенных пунктах в отсутствие сотрудников ЛРР изымают оружие, принадлежавшее умершему владельцу, осуществляют уничтожение оружия и боеприпасов, изъятых в рамках расследования уголовных дел (пункт 21 части 1 статьи 12 закона «О полиции»).

В частности, руководствуясь п. 10.3 руководящего документа по службе участковых уполномоченных полиции¹, сотрудники подразделений УУП в рамках целевых профилактических обходов наделены правом проверки наличия и условий хранения оружия и боеприпасов у их владельца.

Стоит отметить, что в Административном регламенте Росгвардии по данному направлению деятельности² имеются аналогичные функции у сотрудников Росгвардии. А в местах, где отсутствуют подразделения ЛРР Росгвардии, все эти функции по обороту оружия опять же возлагается на полицию (пункт 70 Регламента). Чаще всего сотрудники лицензионно-разрешительной работы поступают следующим образом: пишется предписание на проверку сотрудникам Росгвардии и, параллельно готовится мотивированный запрос на проведение проверки по линии полиции. Как итог, в место, где хранится оружие, прибывает не одна, а две комиссии. Причем указанное прибытие происходит с интервалом в несколько дней, а в ряде случаев одновременно. По результатам проведенных мероприятий подготавливаются акты схожего образца.

Исходя из изложенного, функция, заключающаяся в контроле оборота оружия формально переведена в ведение Росгвардии, однако

¹ Приказ МВД России от 29.03.2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Приказ Росгвардии от 14.01.2020 г. № 8 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

реализуется с учетом ряда обстоятельств двумя ведомствами. И в итоге мы имеем в большинстве случаев несогласованную работу, с появлением необходимости привлекать к непрофильной работе дополнительные силы и средства, отвлекая их от выполнения своих прямых функциональных обязанностей.

По нашему мнению, для стабилизации деятельности различных ведомств необходимо определить полномочия в части контроля оборота оружия применимо к одному из указанных ведомств. При этом необходимо законодательно запретить делегирование любых функций по этому направлению деятельности другому ведомству.

Недостаточно урегулированное с правовых позиций положение главным образом по установлению единых унифицированных процедур, которые направлены на профилактику правонарушений в сфере оборота оружия, созданию обстановки, способствующих уменьшению риска незаконного распространения оружия, вызывает сложности во взаимодействии между МВД России и Росгвардией, что приводит к снижению эффективности решения задач, поставленных перед ними. Считаем, что указанные предложения поспособствуют оптимизации межведомственной системы по профилактике преступлений и правонарушений, связанных с оборотом гражданского оружия, укрепит общественный правопорядок.

Нормотворческая деятельность. Как мы уже отмечали ранее, общие направления деятельности Росгвардии и органов внутренних дел характеризуются (с точки зрения особенностей их реализации) посредством издания совместных приказов, инструкций, регламентов. Данные правовые акты, учитывая специфику деятельности обеих структур, обеспечивают эффективное правовое регулирование взаимодействия. Примеры подобных актов мы привели в предыдущем параграфе настоящей выпускной квалификационной работы.

Информационное взаимодействие. Учитывая, что оба ведомства осуществляют единое направление деятельности охраны имеющихся прав и свобод человека и в целом обеспечивают правоохранительную функцию государства, важным направлением выступает информационное взаимодействие между структурами. Оно осуществляется по нескольким направлениям.

В первую очередь это затрагивает вопрос доступа полиции к базам (банкам) данных о лицах, которые имеют удостоверения частного охранника, и лицах, владеющих оружием и боеприпасами. Этот вопрос урегулирован совместным нормативным актом¹. Доступ сотрудников полиции к базам (банкам) данных о лицах, которые получили установленным порядком удостоверение частного охранника, а также лицах, имеющих на законном основании оружие и боеприпасы, осуществляется путем получения доступа к центральному массиву системы информационного обеспечения централизованного учета оружия².

Обеспечение доступа к СЦУО предоставляется сотрудникам полиции, которые имеют соответствующую учетную запись сервиса. Данный доступ дается в соответствии с поданой заявкой. Подготовленная и подписанная установленным порядком заявка направляется в ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России»³ или информационный центр соответствующего органа МВД России. При поступлении заявки уполномоченные должностные лица ФКУ «ГИАЦ МВД России» или информационного центра соответствующего территориального органа МВД России предоставляют сотрудникам полиции, доступ к СЦУО. О факте предоставления доступа в письменном виде уведомляется орган

¹ Приказ Росгвардии № 188, МВД России № 417 от 26.06.2017 г. «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к базам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Далее – «СЦОУ».

³ Далее – «ФКУ «ГИАЦ МВД России».

лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля Росгвардии.

Во вторую очередь предоставление оперативно-значимой информации. Так, в частности, полиции вменено в обязанность при получении запросов от Росгвардии, снабжать последнюю информацией, которая способствует решению вопросов возможности допуска лиц к осуществлению частной охранной (детективной) деятельности в связи наличием фактов угроз общественной безопасности и предпосылкам к нарушению прав и свобод третьих лиц данным лицом.

В целях межведомственного взаимодействия развивается электронная платформа «ВИС-СМЭВ». Ее создание, функционирование и применение в различных органах исполнительной власти регламентировано соответствующим постановлением Правительства России. Эта система применяется и в МВД России¹ для взаимодействия с различными ведомствами, в том числе и с Росгвардией.

Частные направления. Данные направления деятельности связаны с менее широким кругом общественных отношений и касаются в основном, решения более частных и локальных задач. В данном случае можно выделить такие направления, как точечная борьба с экстремизмом и терроризмом, обеспечение защиты государственных лиц, обеспечение безопасности и законности в области прав собственности граждан и организаций, действия в особых условиях и некоторые другие.

В целом, можем сделать вывод, что сегодня полиция и Росгвардия обеспечивают вполне широкий круг направлений по взаимодействию. Широта в нашем случае заключается в особенностях поставленных перед двумя службами задач, которые в ряде случаев пересекаются и требуют четких алгоритмов по распределению имеющихся полномочий по

¹ Приказ МВД России от 17.06.2013 г. № 446 «О вводе в эксплуатацию системы обеспечения предоставления информации МВД России в рамках межведомственного электронного взаимодействия МВД России» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

взаимодействию. Изучив все аспекты организации взаимодействия полиции и Росгвардии, мы склонны полагать, что это взаимодействие осуществляется согласно следующих основных направлений:

1. Охрана правопорядка и общественной безопасности;
2. Нормотворчество;
3. Контроль в сфере оборота оружия;
4. Информационное взаимодействие;
5. Иные (узкие) направления.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ РОСГВАРДИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

§ 2.1. Механизм и основные формы полиции и подразделений Росгвардии, в том числе вневедомственной охраны в области охраны общественного порядка

Определяющим вопросом в области взаимодействия полиции и Росгвардии в сфере обеспечения правопорядка выступают формы организации совместной деятельности. Исходя из содержания этих форм требуется установить общий механизм их реализации, а равно и всего изучаемого института взаимодействия. Этот аспект ключевым образом является для нас значительный интерес в сфере нашего исследования, в связи с чем, он был выведен в качестве тематики данного параграфа настоящей выпускной квалификационной работы.

Сам термин «форма» пришел к нам из латинского языка, в котором под «forma» понимался «внешний вид». На сегодняшний день в современном русском языке понятие «форма» носит полифункциональный характер и подразумевает вариативное, многоступенчатое и структурированное понимание. Так, в частности указанное понятие активно применяется в таких отраслях, как биология, медицина, философия, математика, языкознание, искусство и прочее¹. Анализ этимологического и семантического значения понятия формы, позволяет предположить, что в части касающейся тематики настоящего исследования, под формой следует понимать внешнее выражение процесса взаимодействия полиции и подразделений Росгвардии в области правопорядка, обусловленное определенным содержанием данного процесса,

¹ Данильян С.А. Взаимодействие органов правоохранительных систем: монография. Краснодар: КубГАУ, 2016. С. 56.

характеризующее общие тип, устройство и способ организации совместной деятельности в сфере охраны общественного порядка.

Уточнив теоретический аспект, можем предположить, каковы ключевые формы взаимодействия полиции и подразделений Росгвардии в области обеспечения правопорядка.

Главным образом, взаимодействие заключается в совместном использовании (сборе и анализе) поступающей информации об обстановке (в том числе оперативной) в период подготовки к проведению массовых (публичных) мероприятий. В ходе данных мероприятий могут создаваться реальные угрозы общественному порядку, общественной безопасности. В качестве таковых стоит рассматривать праздничные, культурно-значимые и иные массовые и публичные мероприятия, а также крупные спортивные соревнования.

Так, к примеру, при проведении Всероссийской Спартакиады инвалидов в Республике Марий-Эл личный состав подразделений Росгвардии и полиции в круглосуточном режиме обеспечивал правопорядок в местах проведения спортивных мероприятий и безопасность участников и гостей чемпионата. Взрывотехники ОМОН провели обследование мест размещения спортсменов, спортивных объектов и прилегающих территорий на предмет наличия подозрительных предметов. Сотрудники ЦЛРР проверили всех работников частных охранных организаций, задействованных в обеспечении охраны общественного порядка в период проведения спартакиады. Маршруты движения экипажей патрульно-постовой службы полиции и вневедомственной охраны Росгвардии были приближены к местам проведения спортивных состязаний¹.

В целях осуществления данной формы (области) взаимодействия в составе рассматриваемых ведомств действуют особые специализированные

¹ Представитель Росгвардии принял участие в обсуждении вопросов обеспечения безопасности финальных соревнований III Всероссийской летней спартакиады инвалидов. URL: <https://rosguard.gov.ru/news/article/predstavitel-rosgvardii-prinyal-uchastie-v-obsuzhdenii-voprosov-obespecheniya-bezopasnosti-vo-vremya-provedeniya-finalnykh-sorevnovanij-iii-vserossijskoj-letnej-spartakiady-invalidov>.

службы. Со стороны МВД России они представляют собой подразделения по охране общественного порядка. Со стороны Росгвардии этими вопросами занимается разведывательная служба. Анализ практики выполнения задач данными подразделениями показывает механизм обеспечения указанной формы взаимодействия.

Подразделение ООП (как правило на региональном уровне) заранее, (как правило, за месяц) до проведения мероприятия, направляют запросы в органы местного самоуправления с требованием информации о местах проведения мероприятия, прогнозируемом числе граждан (участников), а также иной информации, вызывающей оперативный интерес. После получения эта информация передается в разведывательную службу Росгвардии для дальнейшего уточнения. Разведывательной службой информация собирается от двух источников: подразделений вневедомственной охраны и ЛПП (происходит уточнение числа охраняемых объектов как вневедомственной охраной, так и ЧОО, расположенных вблизи мест проведения мероприятий, обследований данных объектов на предмет их антитеррористической защищенности, количестве объектов, связанных с оборотом оружия, в том числе владельцев оружия, и расположенных в 500 и 100-метровых зонах от места проведения мероприятия). Сводная информация в виде справки предоставляется подразделениям ООП для анализа данных.

Итогом взаимодействия выступает общая расстановка сил и средств полиции и Росгвардии (производятся необходимые расчеты сил и средств обоих ведомств). Итоговые расчеты и прогнозируемые по ним результаты направляются в Росгвардию, которая в свою очередь обеспечивает привлечение необходимого количества сотрудников Росгвардии. Указанные расчеты могут привлекать к мероприятиям также работников частных охранных предприятий¹.

Относительно них стоит отметить, что для их привлечения к

¹ Новичкова Е.Е. Организационный механизм внешнего взаимодействия органов внутренних дел и проблема его формирования // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 4. С. 23-24.

мероприятиям правопорядка существует правовая основа в виде соответствующего закона¹. В соответствии данным законом (ч. 4 ст. 3) этим организация предписано оказание содействия органам правопорядка в реализации их полномочий в данном направлении деятельности, главным образом в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях. На основании этого закона МВД России определила порядок указанного содействия, утвердив типовую форму соглашения².

Взаимодействие органов полиции и подразделений Росгвардии при обеспечении публичных мероприятий осуществляется путем решения таких задач как:

1. Содействие организаторам массовых (публичных) мероприятий в обеспечении безопасности и правопорядка при их проведении³.
2. Обеспечение безопасности граждан и правопорядка в местах проведения публичных (массовых) мероприятий.

Решением данных задач служат осуществление совместных действий:

1. Планирование общих действий по обеспечению правопорядка.

В этих целях МВД России готовит совместно с иными ведомствами межведомственный план. Его подготовка регламентирована ведомственным приказом⁴. В плане находят отражение содержание и последовательность мероприятий. Указываются конкретные исполнители и соисполнителей как со стороны полиции, так и с Росгвардии. Сроки исполнения мероприятий и

¹ Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

² Приказ МВД России от 12.05.2022 г. № 323 «Об утверждении типовой формы соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

³ Бачурин А.Г. Взаимодействие полиции и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2021. № 4. С. 36.

⁴ Приказ МВД России от 01.10.2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

их прогнозируемый результат в обязательном порядке обозначаются и согласуются.

К планируемым мероприятиям стоит отнести такие требования как соответствие на предмет требований нормативных правовых актов, отражение комплексного (целевого) характера закладываемых мероприятий и наличие четкой последовательности их исполнения и механизма реализации по его контролю.

Упомянутый нами план, как правило, разрабатывается на календарный год. Он обязан предусматривать все направления взаимодействия полиции и Росгвардии. При подготовке к участию в ООП на массовом (публичном) мероприятии требуется издание отдельного управленческого документа. Этот документ представляет собой перечень мероприятий, который определенным образом коррелируется с аналогичными мероприятиями рассматриваемого плана. Указанный документ по охране правопорядка в условиях массового мероприятия готовится с учетом предложений временного органа управления – оперативного штаба, структуры оперативно управляющей силами и средствами МВД России и приданных сил¹. Исходя из характера данного органа в нем принимают участие представители различных ведомств, в частности полиция и Росгвардия.

2. Подготовка к участию сотрудников для выполнения ими задач по ООП в рамках общих учений и инструктажей.

Указанная подготовка и качество ее проведения служат залогом эффективности деятельности правоохранительных органов. Сущность данной подготовки сводится к 3-м составляющим:

1. Проведение совместного совещания руководящего состава ведомств.
2. Проведение общих инструктажей нарядов.

¹ Правовые основы и организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий: учебное пособие / О.И. Бекетов, С.В. Белов, А.А. Вакутин и др.; под ред. О.И. Бекетова. Омск: ОМА МВД России, 2018. С. 63.

3. Участие в общих (совместных) штабных тренировок и тренировок на местности.

Данные мероприятия призваны довести суть и содержание предстоящего массового мероприятия, а также разъяснить алгоритмы действий сотрудников, права и обязанности и иные значимые для несения службы моменты.

Проведение общих (совместных) тренировок предполагает использование заранее отработанных типовых механизмов (схем, тактики и приемов) действий в различных ситуациях при осложнении обстановки непосредственно в месте проведения массового мероприятия.

3. Обоюдное взаимодействие нарядов ведомств.

Рассматриваемый вид взаимодействия производится в рамках решения задач по взаимной страховке, по оказанию непосредственной поддержки. К примеру, сотрудники ППСП процессуально производят задержания правонарушителей, в то время как бойцы ОМОН (либо военнослужащие и сотрудники Росгвардии в том числе подразделений вневедомственной охраны) находясь в составе резервов, оказывают им силовую поддержку. В особенности это актуально при агрессивных действиях граждан и в случаях нападения на сотрудников полиции.

4. Обмен значимой информацией в условиях общей (совместной) служебной деятельности.

Зачастую информационный обмен производится при совместных действиях по ООП в рамках массовых мероприятиях. Характер этого обмена сводится к наличию предполагаемых угроз безопасности. (о различных респективных действиях: групповых нарушениях правопорядка, экстремистских, террористических проявлениях и др.). Кроме того, полиция обеспечивает передачу данных о всех лицах, состоящих на различных видах учета и которые совершили административные правонарушения в области общественного порядка. Эффективности процессов взаимодействия в равной мере зависит и от обмена значимой информацией.

5. Организация и построение схем связи.

Построение схемы связи предусматривает как основные, так и запасные каналы связи для успешных совместных действий и их координации. При неисправности электронных средств связи имеется возможность назначения из числа личного состава посыльных на транспортных средствах или в пешем порядке. Для организации связи между совместно выполняющими задачи подразделениями двух ведомств могут использоваться зрительные или звуковые сигналы¹.

6. Совместное использование банков данных МВД России и Росгвардии: розыскной, экспертно-криминалистической, оперативно-справочной, криминалистической, и иной информации о фактах, лицах и предметах; использование банков данных иных органов власти и организаций, а также данных граждан (прежде всего персональных).

Исходя из изложенного можем сделать вывод: оба исследуемых ведомства, в ходе ООП на массовых (публичных) мероприятиях производят совместные действия по:

1. Разработке планирующих документов.
2. Подготовке личного состава к взаимному (совместному) несению службы и обмену информацией
- 3 Организации и построению схем связи
4. Использованию банков данных.

Указанные способы взаимодействия призваны решить поставленные в ходе ООП задачи и обеспечить контроль за соблюдением правопорядка.

В исследуемом вопросе необходимо упомянуть такую форму взаимодействия как непосредственная охрана правопорядка. Эта форма может быть осуществлена путем различных способов. Например, путем совместного несения службы (патрулирования) в общественных местах. В составе патруля старшим наряда назначается 1 сотрудник полиции

¹ Бачурин А.Г. Взаимодействие полиции и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2021. № 4. С. 37.

(участковый уполномоченный полиции или сотрудник ППС) и 1 сотрудник (военнослужащий) Росгвардии. С учетом отдельных особенностей, в состав патруля могут быть включены также работники частной охранной организации. Также, эта форма взаимодействия может осуществляться путем стационарного обеспечения охраны места мероприятия. В данном случае Formой такой охраны будет считаться совместный пост. Ярче всего это видно на избирательных участках в период проведения избирательной кампании). При несении подобного рода службы, лицам, входящим в состав патруля или поста, вменяется в обязанность:

1. Осуществление наблюдения в пределах маршрута и поста за прилегающей территорией на предмет вероятного совершения преступлений;
2. Своевременное предупреждение граждан от совершения противоправных деяний, а также разъяснение им ответственности, прав и обязанностей, возникающих при совершении указанных деяний;
3. Оказание содействие сотрудникам полиции, которые несут наружную службу, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в выявлении лиц, занимающихся противоправными действиями¹.

Отметим, что две рассмотренные формы взаимодействия служат одними из основополагающих звеньев всего процесса обеспечения правопорядка и безопасности. Однако, эти формы являются временными, а их реализация зависит проведения конкретного мероприятия. Мы же отмечаем, что взаимодействия полиции и Росгвардии носит постоянный, перманентный характер. Поэтому, логично предположить, что имеются и иные формы взаимодействия.

Во-первых, это деятельность вневедомственной охраны Росгвардии. Данные подразделения обеспечивают охрану объектов и имущества граждан, в том числе, подлежащих обязательной охране. Сотрудники вневедомственной охраны осуществляют ряд специфических функций:

¹ Равнюшкин А.В. Несение службы по охране общественного порядка нарядами полиции: учебно-методическое пособие. Симферополь: Полипринт, 2023. С. 23.

пропускной и внутриобъектовый режимы, пресечение правонарушений на объектах и прилегающих к ним территориях (например, при выезде по сигналам «тревога») при выполнении своих непосредственных задач по обеспечению безопасности охраняемого объекта.

Если обратиться к практике подразделения вневедомственной охраны, дислоцированного в зоне обслуживания отдела полиции №7 УМВД России по г. Уфе (3 батальон полиции УВО по г. Уфе), то станет очевидным степень взаимодействия с территориальными органами внутренних дел и вклад данного подразделения в охрану общественного порядка и пресечение правонарушений. Согласно статистическим данным, подразделение данной вневедомственной охраны защищает более 2 тысяч различных объектов и имущества граждан, 98% из которых охраняются с помощью технических средств. Сотрудниками подразделений вневедомственной охраны за 2023 г. отработано более 1 тысячи сигналов «тревога». Сотрудниками вневедомственной охраны пресечено более 800 правонарушений на объектах и в местах проживания и хранения имущества граждан. В органы внутренних дел доставлено более 67 лиц. Сотрудникам полиции для принятия процессуальных решений передано 749 лиц. В отношении данных лиц сотрудниками полиции составлено 758 протоколов об административных правонарушениях, подразделениями дознания и следствия отдела полиции №7 УМВД России по г. Уфе возбуждено 14 уголовных дел. Задержано и передано инициаторам 7 лиц, находившихся в розыске¹. Взаимодействие в данном случае заключается в передаче и доставлении сотрудниками вневедомственной охраны всех задержанных в ходе выполнения своих задач по реагированию на сигналы «тревога» в дежурные части ОВД, либо в места несения их службы сотрудниками полиции для принятия по переданным лицам необходимых процессуальных решений.

¹ Форма ведомственной статистической отчетности «1-ВО» 3 батальона полиции УВО по г. Уфе – филиала ФГКУ «УВО ВНГ России по Республике Башкортостан» за 2023 год.

Вторым аспектом выступает организация общих (совместных) усилий по проведению специальных контртеррористических операций¹ (КТО). Участие ОВД и Росгвардии в обеспечении режима КТО регламентировано профильными нормативными правовыми актами (ФЗ «О полиции» и ФЗ «О войсках национальной гвардии»). В ведении Росгвардии находятся специализированные подразделения (ОМОН, СОБР, ЦСН), которые активно принимают участие в проведении совместных с органами внутренних дел, а также иными правоохранительными органами (в частности, ФСБ) мероприятий по поддержанию режима КТО.

В-третьих, это совместная работа в условиях чрезвычайного в стране положения². В соответствии с федеральным конституционным законом³, силы и средства полиции в лице органов внутренних дел и Росгвардии, в качестве приданных сил могут использоваться для выполнения таких задач как:

1. Охрана объектов жизнедеятельности населения и функционирование транспортной системы, а также объектов, несущих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и окружающей среды.

2. Поддержание особого режима посещения на территорию (въезда и везда с нее), на которой введено ЧП.

3. Пресечение конфликтных ситуаций путем разъединения противоборствующих сторон, недопущение попыток насильственных действий, в том числе с применением оружия, боевой и специальной техники.

4. Участие в пресечении деятельности и ликвидации НВФ (незаконных вооруженных формирований).

¹ Далее – «КТО».

² Далее – «ЧП».

³ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

5. Участие в устранении чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил ГО и ЧС¹.

Не стоит обходить внимание и некоторые совместные задачи по ликвидации ЧС:

1. Участие в пресечении массовых беспорядков в учреждениях, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы.

2. Освобождение заложников в том числе в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы.

3. Участие в ликвидации НВФ, банд.

4. Участие в пресечении, предупреждении вооруженного мятежа.

5. Пресечение массовых беспорядков.

6. Участие в пресечении захвата важных объектов.

7. Розыск и задержание вооруженных и особо опасных преступников (вооруженных дезертиров).

8. Оказание содействия уполномоченным органам в мероприятиях по защите государственной границы страны.

9. Участие в пресечении терактов на объектах.

10. Участие в ликвидации последствий ЧС техногенного и природного характера.

11. Пресечение блокирования коммуникаций и транспорта, борьба с угонами транспортных средств.

13. Пресечение захвата собственных объектов.

На основании изложенного, можем сделать вывод: сегодня формы взаимодействия полиции и подразделений Росгвардии в сфере правопорядка и общественной безопасности достаточно разнообразны. Законодатель и правоприменитель предприняли попытки к предусмотрению всех возможных и необходимых аспектов, в рамках которых должно осуществляться

¹ Здесь – «Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

взаимодействие. Сегодня основными формами взаимодействия полиции и Росгвардии в области правопорядка и безопасности можно считать:

1. Подготовка информационного обеспечения (сбор и анализ информации) по участию в ООП в период проведения массовых (публичных) мероприятий;
2. Организация несения службы подразделениями вневедомственной охраны Росгвардии (по аспектам пресечения правонарушений и доставления (передачи) правонарушителей в полицию);
2. Реализация мероприятий по непосредственной ООП в рамках несения службы;
4. Проведение совместных (особых) специальных контртеррористических операций (КТО);
5. Работа в рамках противодействия ЧП.

§ 2.2. Основные проблемы взаимодействия полиции и подразделений Росгвардии, в том числе подразделений вневедомственной охраны в области правопорядка: особенности и пути решения

Росгвардия образована восемь лет назад. В настоящий момент структура прошла этапы формирования и становления как самостоятельного подразделения федерального значения и правоохранительной направленности с прямым подчинением Президенту Российской Федерации. На начальных этапах создания Росгвардии о необходимости создания качественного, эффективного и действенного механизма взаимодействия службы с иными правоохранительными органами, в том числе и полицией в лице органов внутренних дел, говорили, как об одной из первостепеннейших задач. Об этом отмечали в своих многочисленных выступлениях и Президент России, и руководители исследуемых федеральных ведомств.

Несмотря на заявленные задачи в указанной сфере, сделанные заявления, принятые нормативные правовые акты, говорить о создании подобного механизма, к сожалению, не приходится. В практической плоскости имеются значительные проблемные вопросы совместных действий Росгвардии и полиции. Эти проблемы также можно отнести и к большинству направлений совместной деятельности исследуемых правоохранительных органов, главным образом в ключе обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Об этом свидетельствуют как работы исследователей, так и практический опыт работы обоих ведомств. В.П. Еферин провел анализ и сопоставление положений федеральных законов «О полиции» и «О войсках национальной гвардии» и пришел к справедливому (по нашему мнению) выводу об их противоречии друг другу в части касающейся взаимодействия двух служб¹.

А.Ф. Майдыков и А.А. Майдыков высказывают мнение, что место и роль каждой из названных структур (полиции и Росгвардии) в решении рассматриваемых задач до сих пор не определены, несмотря на важность, сложность и большой объем этой работы по выполнению указанных выше задач. При этом авторы отмечают, что необходимые механизмы и технологии взаимодействия не прописаны. Данный факт ставит трудности на пути совместной деятельности, снижает эффективность и результативность совместной работы, приводит к дублированию функций². Схожие высказывания о наличии проблем во взаимодействии органов внутренних дел и Росгвардии делают и иные исследователи, а также практические работники.

Сказанное обуславливает крайне выраженную и вполне определенную актуальность характеристики основных проблемных точек по

¹ Еферин В.П. Организация взаимодействия МВД России и федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2017. № 2 (42). С. 15-23.

² Майдыков А.Ф., Майдыков А.А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2017. №1 (41). С. 67.

взаимодействию полиции в лице органов внутренних дел и Росгвардии в сфере правопорядка и предложение наиболее оптимальных путей разрешения подобного рода проблем.

Прежде всего, в данном случае следует говорить об изначально неверном понимании многими правоприменителями и исследователями места и роли Росгвардии в обеспечении общественного порядка и безопасности. Так, в частности, некоторые исследователи считают, Росгвардии в рамках участия в правопорядке действует исключительно при проведении массовых мероприятий. По нашему мнению, это ошибочная точка зрения, ведь деятельность по ООП предполагает реализацию комплекса мер. Исходя из сказанного стоит поддержать позицию тех ученых, которые определяют охрану правопорядка, как совершаемую в общественных и в иных местах, деятельность. Указанная деятельность направлена на обеспечение надзора за соблюдением действующего законодательства, в части соблюдения предусмотренных прав граждан и организаций, а также защиты интересов государства и общества в целом¹. Некоторые практики и ученые склонны к мысли, что Росгвардия тождественна внутренним войскам МВД России. Данная мысль в своей основе полностью не верна. Хотя и внутренние войска целиком вошли в состав Росгвардии и являются их основой, они не подменяют собой структуру и содержание деятельности Росгвардии в целом. Кроме внутренних войск к Росгвардии относятся такие подразделения как ОМОН, СОБР, вневедомственная охрана, авиационные подразделения, подразделения ЛПП. Которые несут в себе полицейскую составляющую этого ведомства.

Приведенные суждения искажают реальный правовой статус Росгвардии и, соответственно, накладывают определенный отпечаток на определение путей организации взаимодействия данной службы с прочими органами правоохранительной направленности, в том числе полицией.

¹ Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий / А.Г. Елагин, А.Н. Гугунский, И.Г. Чистобородов и др. М.: Академия управления МВД России, 2022. С. 28.

Считаем, что подобного рода оценки должны быть скорректированы в соответствии с положениями законодательства по указанному вопросу.

Существенное количество проблемных аспектов взаимодействия Росгвардии и полиции вытекает из противоречия двух основных федеральных законов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел и Росгвардии. В частности, если сопоставить два закона то напрашивается вывод: полиция обязана выполнять предписываемые нормы согласно закону «О полиции», а военнослужащие и сотрудники Росгвардии – нормы закона «О войсках национальной гвардии...» в части реализации общих и специальных полномочий. В этой связи возникает юридическая коллизия в части взаимодействия между данными органами, один из которых обязан строго выполнять, а второй имеет полномочия действовать. Также сотрудник полиции за свои действия (бездействие), а равно за отданные приказы и распоряжения несет предусмотренную ответственность (статья 33 закона «О полиции»). В то же самое время аналогичная ответственность военнослужащих (сотрудников) Росгвардии законом «О войсках национальной гвардии...» не определена. В итоге при разбирательствах, связанных с результатами неудовлетворительного взаимодействия или неудавшейся совместной спецоперации, виновной стороной окажется полиция. На наш взгляд, подобное противоречие существенно осложняет процесс организации взаимодействия, а потому два правовых акта должны быть приведены в соответствие друг другу, причем в части, где обе службы будут нести солидарную ответственность за совместную работу.

Проблемные вопросы имеют место быть при осуществлении такой формы взаимодействия, подготовка информационного обеспечения (сбор и анализ информации) в части оперативной обстановке в период подготовки и проведения публичных мероприятий. Речь здесь идет о разнице в механизмах организации управления в территориальных ОВД и подразделениях Росгвардии.

Не секрет, что в Росгвардии главенствует принцип окружного управления. Согласно нему каждому из федеральных округов подчиняются территориальные органы Росгвардии (на уровне субъекта). К примеру, Приволжскому округу Росгвардии подчиняются Управления Росгвардии азделения, по субъектам: республикам Башкортостан, Татарстан, Марий Эл, Мордовия, Чувашской, Удмуртской республикам, Нижегородской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Оренбургской и другим областям и Перскому краю. Любое управленческое решение, в том числе по вопросу правопорядка, проходит многоступенчатый управленческий фильтр. В органах внутренних дел структура и система управления также предполагает забюрократизированный механизм. Однако в данном механизме территориальные органы полиции обладают большей самостоятельностью. Все эти механизмы и бюрократические проволочки приводят к несостыковкам при планировании совместных действий и затягивании сроков принятия решений. Кроме этого имеется риск искажения обмениваемой информацией вследствие несогласованности сроков подготовки информационно аналитических метариалов.

Также не стоит забывать, что сотрудники Росгвардии, исходя из определенных им задач, только участвуют в охране правопорядка в качестве приданных сил и зачастую не передаются в полном объеме в оперативное управление органам внутренних дел. Зачастую, имеет место система двойного подчинения. К примеру, указания одних начальников рознятся с указаниями других, а самому же сотруднику приходится тратить большое количество времени на многочисленные доклады, тогда как это время требуется для проведения непосредственных мероприятий по охране правопорядка.

Решению возникающих проблем будет способствовать эффективная нормотворческая деятельность обоих ведомств.

В первом случае речь идет о качестве подготавливаемых совместных управленческих решений и документов. Кроме этого, следует апробировать

наиболее эффективные методы и алгоритмы взаимодействия по обмену информацией. Должно появиться осознание важности обеспечения и сопоставления сроков проведения информационно-аналитической работы в обоих органах.

Эффективность решения данных задач в прямой зависимости от совместного нормотворчества полиции и Росгвардии, которое также испытывает на себе отдельные недостатки практической деятельности.

В видении законотворчества встает задача по изменению существующих и изданию новых совместных правовых актов. Эти вопросы напрямую способствуют решению общих для данных органов задач в сфере обеспечения правопорядка¹.

Также не следует забывать об оперативном подчинении подразделений ведомств при охране правопорядка. Эта ситуация предполагает применение привлеченных сил и средств иных правоохранительных органов согласно ранее принятых совместных решений. К числу подразделений, которые находятся в оперативном подчинении полиции, безусловно следует отнести строевые подразделения вневедомственной охраны², а также военнослужащих Росгвардии, которые выполняют задачи по патрулированию в населенных пунктах.

Сотрудники силовых подразделений СОБР и ОМОН могут быть также привлечены по заявкам руководителей ОВД при проведении специальных операций, а также с целью силовой поддержки ОВД.

На практике число нарядов, которые задействованы для охраны правопорядка в общественных местах, зачастую не хватает. На ухудшение этой ситуации влияет некомплект личного состава в полиции (прежде всего в

¹ Майдыков А.Ф., Майдыков А.А. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2017. №1 (41). С. 68.

² Приказ Росгвардии от 21.09.2018 г. № 420 «Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

подразделениях наружной службы: ППСП и УУП). Доля нарядов полиции в городах очень низкая, а в небольших городах и тем более в селах не везде есть полицейские силы¹.

На эту негативную ситуацию наслаивается тот факт, что строевые подразделения вневедомственной охраны (СПВО) в первую очередь реализуют свои непосредственные задачи по охране имущества объектов по договорам, а уже во вторую очередь содействуют нарядам полиции по обеспечению правопорядка в том числе по выезду на сообщения из дежурных частей ОВД.

При этом наряды СПВО задействуются для выездов по заявкам ОВД, если они связаны с преступными деяниями против собственности и с обеспечением безопасности охраняемого имущества граждан и организаций, охраняемых вневедомственной охраной.

Мы считаем, имеется необходимость налаживания взаимодействия подразделений вневедомственной охраны и полицией таким образом, чтобы формально определить перечень фактов для участия нарядов вневедомственной охраны в оказании содействия сотрудникам полиции и соответственно выезда сотрудников полиции для оказания помощи нарядам вневедомственной охраны.

На основании изложенного предлагаем следующий алгоритм взаимодействия:

1. В случае потсупления информации об оказании помощи наряду вневедомственной охраны на маршруте патрулирования, старший группы задержания (ГЗ) немедленно докладывает об этом дежурному пункта централизованной охраны².

¹ Бачурин А.Г. Взаимодействие полиции и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2021. № 4. С. 38.

² Далее – «ПЦО».

2. Дежурный ПЦО, оценив обстановку из доклада наряда и возможность временного снятия наряда с маршрута патрулирования, принимает решение о выдвигении ГЗ к месту происшествия.

3. Старший ГЗ, получив указание о выдвигении к месту происшествия, покидает маршрут патрулирования и направляется по указанному адресу. По прибытии на место происшествия докладывает дежурному обстановку и оказывает требуемое содействие сотрудникам ОВД.

4. По окончании мероприятий, убывает на маршрут патрулирования.

5. При срабатывании тревожной сигнализации сотрудники ГЗ, которые оказывают содействие нарядам ОВД, оценивают создавшуюся обстановку и, при необходимости, убывают к месту срабатывания сигнализации. Если у наряда ГЗ в сложившихся обстоятельствах нет возможности осмотреть объект, то дежурны ПЦО через дежурную часть ОВД на объект ближайший наряд полиции¹.

Описанный алгоритм, на наш взгляд, уместно отразить в совместном правовом акте.

Таким образом, можем сказать, что при всем изобилии числа удачных примеров совместных действий рассматриваемых ведомств, имеется ряд нерешенных проблем в организации взаимодействия. Определяющими факторами этих проблемных аспектов являются как конкретные пробелы и противоречия в законодательстве, так и недостаточная компетентность (уровень подготовки) конкретных правоприменителей, а также совершаемые ими ошибки и просчеты планировании взаимодействия полиции и Росгвардии.

Решение приведенных проблемных вопросов возможно с нашей точки зрения в рамках рационального (полного и целостного) изучения и осмысления приведенных положений взаимодействия. Кроме того их

¹ Свердлик А.С. Проблемы взаимодействия вневедомственной охраны с иными правоохранительными органами // Вестник науки и образования. 2020. № 25-1. С. 57.

необходимо обоюдно признать и разработать качественный алгоритм по нивелированию и решению этих проблемных вопросов.

Этот алгоритм должен включать в себя несколько организационных и законотворческих действий:

1. Отказ от неэффективной и необоснованной правоприменительной практики в указанной сфере.

2. Устранение пробелов и противоречий в законодательстве, затрагивающем деятельность обеих структур.

3. Пересмотр места и роли каждого из исследуемых правоохранительных органов по организации общей (совместной) правоохранительной деятельности в сфере охраны правопорядка и безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершении исследования можем сделать следующие выводы.

Взаимодействие Росгвардии и полиции представляет собой основанную на законе и иных нормативных (правовых) актах, согласованную во времени, а также по месту и целям деятельность обоих ведомств. Также данное взаимодействие направлено на проведение общих мероприятий в области оптимального сочетания их полномочий, а также присущих им специфических методов и средств работы в целях решения текущих задач и достижения конечной цели. Эта цель заключается в реализации обоими ведомствами правоохранительной функции.

Без исключения вся деятельность полиции и Росгвардии носит подзаконный характер и должны коррелироваться с положениями конкретных нормативных (правовых) актов. Иначе видится незаконным и лишенным какой-либо правовой базы осуществление данными органами своих прямых обязанностей и полномочий. Указанное положение дел имеет четкую правовую основу и законодательное обоснование.

Значительное упущение в правовой основе взаимодействия Росгвардии и полиции заключается в отсутствии в законе «О войсках национальной гвардии...» формального определения как общего принципа деятельности понятия взаимодействия и сотрудничества. Этот факт говорит об упущении со стороны законодателя при подготовке этого закона.

Без ключевой идеи, способной сформировать сам институт взаимодействия не видится возможным в полном объеме уточнить основополагающие признаки правового института взаимодействия. В этой связи, полагаем, что в законе «О войсках национальной гвардии...» необходимо внести и закрепить упомянутый принцип, используя в качестве основы аналогичный принцип из закона «О полиции».

Изучаемые государственные структуры реализуют хоть и специфичный, но довольно обширный спектр направлений по

взаимодействию. Спектр взаимодействия объясняется спецификой выполняемых двумя органами государственной власти задач. В некоторых случаях эти задачи могут пересекаться и требуют проработки определенных (четких) алгоритмов по разграничению полномочий и взаимодействию. Проведя изучение большинства аспектов взаимодействия Росгвардии и полиции, мы приходим к следующему выводу: на сегодняшний день данная работа реализуется по следующим направлениям:

1. Охрана правопорядка и общественной безопасности;
2. Нормотворчество;
3. Контроль в сфере оборота оружия;
4. Информационное взаимодействие;
5. Иные (узкие) направления.

Формы взаимодействия полиции и Росгвардии в сфере охраны правопорядка и безопасности отличаются их характером и существенным разнообразием.

Правоприменитель и законодатель учли вероятные точки, в рамках которых должно реализоваться указанное взаимодействие. К числу основных форм взаимодействия рассматриваемых правоохранительных структур в сфере охраны правопорядка и безопасности следует отнести:

1. Подготовка информационного обеспечения (сбор и анализ информации) по участию в ООП в период проведения массовых (публичных) мероприятий;
2. Реализация мероприятий по непосредственной ООП в рамках несения службы;
3. Организация несения службы подразделениями вневедомственной охраны Росгвардии (по аспектам пресечения правонарушений и доставления (передачи) правонарушителей в полицию);
4. Проведение совместных (особых) специальных контртеррористических операций (КТО);
5. Работа в рамках противодействия ЧП.

При всем изобилии числа удачных примеров совместных действий рассматриваемых ведомств, имеется ряд нерешенных проблем в организации взаимодействия. Определяющими факторами этих проблемных аспектов являются как конкретные пробелы и противоречия в законодательстве, так и недостаточная компетентность (уровень подготовки) конкретных правоприменителей, а также совершаемые ими ошибки и просчеты планировании взаимодействия полиции и Росгвардии.

Решение приведенных проблемных вопросов возможно с нашей точки зрения в рамках рационального (полного и целостного) изучения и осмысления приведенных положений взаимодействия. Кроме того их необходимо обоюдно признать и разработать качественный алгоритм по нивелированию и решению этих проблемных вопросов.

Этот алгоритм должен включать в себя несколько организационных и законотворческих действий:

1. Отказ от неэффективной и необоснованной правоприменительной практики в указанной сфере.
2. Устранение пробелов и противоречий в законодательстве, затрагивающем деятельность обеих структур.
3. Пересмотр места и роли каждого из исследуемых правоохранительных органов по организации общей (совместной) правоохранительной деятельности в сфере охраны правопорядка и безопасности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 04.07.2020. № 144.

2. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 02.11.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

3. Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

4. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

5. Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

6. Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

7. Указ Президента РФ от 30.09.2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 17.07.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

8. Приказ МВД России от 17.06.2013 г. № 446 «О вводе в эксплуатацию системы обеспечения предоставления информации МВД России в рамках межведомственного электронного взаимодействия МВД России» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

9. Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 от 18.08.2017 г. «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» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

10. Приказ МВД России от 29.03.2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

11. Приказ МВД России от 01.10.2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

12. Приказ МВД России от 12.05.2022 № 323 «Об утверждении типовой формы соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

13. Приказ Росгвардии № 188, МВД России № 417 от 26.06.2017 г. «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием» (ред. от 27.07.2018) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

14. Приказ Росгвардии от 21.09.2018 г. № 420 «Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

15. Приказ Росгвардии от 14.01.2020 г. № 8 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального

государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>.

II. Учебная, научная литература и иные материалы

1. Анисина С.С. Организационные основы координации и взаимодействия правоохранительных органов / С.С. Анисина // Научный портал МВД России. 2018. № 3 (43). С. 113-119.

2. Ахмадулина А.А. Деятельность подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ в охране общественного порядка / А.А. Ахмадулина // Социальное управление. 2023. Т. 5. № 1. С. 124-128.

3. Бавсун И.Г. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / И. Г. Бавсун. М.: ИНФРА-М, 2023. 212 с.

4. Бачурин А.Г. Взаимодействие полиции и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях / А.Г. Бачурин // Алтайский юридический вестник. 2021. № 4. С. 34-39.

5. Борисенко А.В. Особенности правового статуса Росгвардии Российской Федерации / А.В. Борисенко // Первый шаг в науку. Материалы студенческой научной конференции / Редкол. Т.Е. Зерчанинова, Д.А. Калугина. Екатеринбург, 2023. С. 6-8.

6. В МВД отказались от идеи создания собственного спецназа после слов Владимира Путина. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2017/03/14/10575629.shtml>.

7. Владимир Путин: крепить законность и правопорядок: Президент выступил на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры. URL: https://www.stoletie.ru/na_pervuiu_polosu/vladimir_putin_krepit_zakonnost_i_pravoporadok_482.htm?ysclid=lrz2c3kcc0477837748.

8. Гарник Л. Ю. Анализ взаимодействия подразделений Росгвардии с другими правоохранительными органами при реализации правоохранительной функции государства / Л.Ю. Гарник // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 6. С. 168-171.

9. Гоман О.С. Приоритетные направления совершенствования правового регулирования деятельности подразделений Росгвардии и полиции в сфере оборота гражданского оружия / О.С. Гоман, В.И. Сургутсков // Общество и право. 2022. № 3. С. 48-52.

10. Данильян С.А. Взаимодействие органов правоохранительных систем: монография / С.А. Данильян. Краснодар: КубГАУ, 2016. 118 с.

11. Депутат КППФ: Росгвардия может дублировать функции других ведомств. URL: <https://ria.ru/politics/20160421/1416456501.html>.

12. Еферин В.П. Организация взаимодействия МВД России и федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России / В.П. Еферин // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2017. № 2 (42). С. 15-23.

13. Майдыков А.Ф. Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации / А.Ф. Майдыков, А.А. Майдыков // Труды Академии управления МВД России. 2017. №1 (41). С. 65-69.

14. Майоров В.И. О роли Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в обеспечении общественного порядка / В.И. Майоров // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 1. С. 48-51.

15. Новичкова Е.Е. Организационный механизм внешнего взаимодействия органов внутренних дел и проблема его формирования / Е.Е. Новичкова // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 4. С. 21-26.

16. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий / А.Г. Елагин, А.Н. Гугунский, И.Г. Чистобородов и др. М.: Академия управления МВД России, 2022. 124 с.

17. Правовые основы и организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий: учебное пособие / О.И. Бекетов, С.В. Белов, А.А. Вакутин и др.; под ред. О.И. Бекетова. Омск: ОМА МВД России, 2018. 119 с.

18. Представитель Росгвардии принял участие в обсуждении вопросов обеспечения безопасности финальных соревнований III Всероссийской летней спартакиады инвалидов. URL: <https://rosguard.gov.ru/news/article/predstavitel-rosgvardii-prinyal-uchastie-v-obsuzhdenii-voprosov-obespecheniya-bezopasnosti-vo-vremya-provedeniya-finalnykh-sorevnovanij-iii-vserossijskoj-letnej-spartakiady-invalidov>.

19. Равнюшкин А.В. Несение службы по охране общественного порядка нарядами полиции: учебно-методическое пособие / А.В. Равнюшкин. Симферополь: Полипринт, 2023. 60 с.

20. Свердлик А.С. Проблемы взаимодействия вневедомственной охраны с иными правоохранительными органами / А.С. Свердлик // Вестник науки и образования. 2020. № 25-1. С. 55-58.

21. Скифская А.Л. Государственная власть: организация и реализация полномочий / А.Л. Скифская, А.А. Попкова. Тюмень: ТИУ, 2022. 175 с.

22. Статистика и аналитика // Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. URL: <http://rosguard.ru/ru/page/index/statistika-i-analitika>.

23. Суходольский Г.М. Взаимодействие в системе государственной власти РФ: конституционно-правовая характеристика и понятие основных элементов / Г.М. Суходольский // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 7 (110). С. 64-68.

24. Токбаев А.А. Взаимодействие сотрудников полиции и Росгвардии при проведении совместных мероприятий / А.А. Токбаев // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1. С. 424-425.

25. Трушин В.В. О сущности взаимодействия войск в операции / В.В. Трушин // Военная мысль. 2007. № 4. С. 44-49.

26. Фролов С.В. Административная деятельность органов внутренних дел / С.В. Фролов, В.В. Васильев. М: Юстиция, 2021. 303 с.

III. Эмпирические материалы

1. Форма ведомственной статистической отчетности «1-ВО» 3 батальона полиции УВО по г. Уфе – филиала ФГКУ «УВО ВНГ России по Республике Башкортостан» за 2023 год.

Материал вычитан, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником. Материал не содержит сведений, составляющих государственную и служебную тайну

А.В. Максимов