

**Н. Э. Егорова, О. Ф. Кудинов**

**ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЛЕКСНОГО  
ПОДХОДА К ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАНЫ ПОРЯДКА  
В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ  
(НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД  
ПО РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ)**

*В статье анализируются результаты комплексного подхода к организации охраны порядка в общественных местах, в том числе в наиболее криминогенных местах («местах особого внимания»), реализуемого в Республике Бурятия с 2014 по 2016 г. Авторы оценивают результативность управленческих мер, направленных на повышение эффективности деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка.*

*Ключевые слова: организация охраны общественного порядка, места особого внимания, тактические принципы, правопорядок*

**N. E. Egorova, O. F. Kudinov**

**ON THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION  
OF AN INTEGRATED APPROACH TO POLICING IN PUBLIC  
PLACES (THE EXPERIENCE OF MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS  
OF THE REPUBLIC OF BURYATIA)**

*The article analyzes the results of a comprehensive approach to the organization of policing in public places, including in the most criminogenic areas ("sites of special attention"), implemented in the Republic of Buryatia from 2014 to 2016 y. The authors evaluate the effectiveness of management measures aimed at enhancing the effectiveness of police activities in the field of protection of public order*

*Keywords: organization of public order protection, sites of special attention, tactical principles, the rule of law*

Охрана общественного порядка относится к внутренней функции административно-политической деятельности государства, которое в лице своих органов и должностных лиц определяет и поддерживает с помощью права и других средств, форм и методов меру свободы и порядка в обществе. Для решения задач в сфере охраны общественного порядка необходимо выбирать и использовать наиболее целесообразные и эффективные способы, средства, формы и методы, основанные на положениях действующего законодательства и научных достижениях. Правильное сочетание всей системы мер охраны правопорядка, входящих в компетенцию органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан, в масштабах общества в целом, а также в отдельных его областях или сферах, административно территориальных единицах, целевых программах и мероприятиях, включая и общественные места, возможно только на основе научной организации и тактики [10].

Несмотря на широту применения организационно-тактических форм и методов, приёмов и способов охраны общественного порядка, в практической деятельности органов внутренних дел возникают проблемы как организационного характера, так и правового регулирования общественных отношений, что приводит к низкой эффективности реализуемых мер и (или) к нарушению прав и свобод граждан.

Это происходит потому, что нет единой концепции комплексного подхода к организации и тактике в такой важной сфере общественных отношений, как порядок, установленный в общественных местах, и его поддержание. Нельзя сказать, что вопросы организации и тактики в юридической науке не рассматривались, некоторые из них освещены в трудах известных учёных: А. П. Алёхина, Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьева, Д. Н. Бахраха, Р. С. Белкина, А. Н. Васильева, Ю. М. Козлова, А. П. Коренева, Ю. П. Соловья. Предметно комплексная реализация организационно-тактического подхода как необходимое условие эффективности решения задач в сфере охраны общественного порядка рассматривалась Ф. Е. Колонтаевским [7], П. А. Ракушиным [9], В. А. Цупко [10].

Основная роль в административно-правовом механизме охраны общественного порядка и безопасности отведена органам внутренних дел. И действительно, по результатам комплексного анализа по изучению общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, проведённого в 2012 г. в соответствии с приказом МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 в ФГКУ «ВНИИ МВД России», гарантом своей защищённости от криминальных посягательств в общественном сознании россиян представляются именно органы внутренних дел (34 %), за исключением распространённых ответов «я сам(а)», а также «мои родственники» (60 % респондентов). На вопрос о том, что в первую очередь должно сделать МВД России для укрепления безопасности граждан и повышения эффективности работы органов внутренних дел, к важнейшим задачам более 20 % респондентов отнесли:

- усиление контроля за лицами, вышедшими из мест лишения свободы;
- увеличение количества патрульно-постовых нарядов полиции на улицах и в общественных местах;
- привлечение общественности к борьбе с преступностью и охране общественного порядка;
- уделение большего внимания адресной, индивидуальной работе по профилактике правонарушений среди бродяг, бомжей, наркоманов;
- более широкое использование технических средств обеспечения безопасности граждан (видеокамер, «тревожных кнопок» и др.);
- увеличение количества опорных пунктов полиции [11].

Необходимость выбора эффективного подхода к организации охраны общественного порядка и безопасности в Республике Бурятия была обусловлена крайне неблагоприятной криминогенной ситуацией, сложившейся в зоне оперативного обслуживания и специфическими региональными условиями.

Уровень преступности в Республике Бурятия в расчёте на 100 тыс. населения по состоянию на конец 2014 г. составил 2 525,2 преступления (СФО – 2 039,0; Россия – 1 507,9). Общий массив зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений в 2014 г. по сравнению с 2013 г. увеличился на 3,7 % (с 5 456 до 5 657) (СФО – -4,4 %; Россия – -2,3 %). Таким образом, уровень преступности в 2014 г. в расчёте на 100 тыс. человек в Республике Бурятия был выше, чем в среднем по России и СФО, как по тяжким и особо тяжким преступлениям (РБ – 580,9; СФО – 467,9; Россия –

365,7), так и по преступлениям средней и небольшой тяжести (РБ – 1 944,3; СФО – 1 571,1; Россия – 1 142,2) [12].

После изучения данных, проведения комплексного анализа и оценки оперативной обстановки, сложившейся в общественных местах, с учётом опроса граждан перед руководством стояли следующие задачи:

- выбор форм и методов административной деятельности по реализации функций в сфере охраны общественного порядка и безопасности, адекватных сложившейся обстановке, применение сочетания таких управленческих функций, как организация и непосредственная реализация тактических приёмов;

- рациональное использование имеющихся сил и средств;

- обеспечение постоянного взаимодействия с другими ведомствами и субъектами правоохранительной направленности;

- выбор оптимального варианта организации деятельности полиции по охране общественного порядка и безопасности [4].

Основным тактическим методом была выбрана непрерывность – постоянное выставление нарядов полиции в местах, где наиболее часто и постоянно совершаются правонарушения (распитие алкогольной продукции, нарушение тишины и покоя граждан, мелкое хулиганство, нецензурная брань и др.) и преступления. Криминогенные участки обслуживаемой территории получили название «места особого внимания».

Данная практика организации работы по повышению эффективности пресечений и предупреждений преступлений и административных правонарушений в общественных местах не являлась нововведением, она была внедрена и реализована ранее в Новосибирске и Иркутске, показав положительные результаты. В целях профилактики преступлений и правонарушений на улицах и в иных общественных местах, стабилизации оперативной обстановки на территории Республики Бурятия своевременно был издан приказ МВД по РБ от 03.06.2014 № 432 «Об организации работы по профилактике преступлений и правонарушений в “местах особого внимания”», который предусматривал:

- ежемесячный анализ преступлений и административных правонарушений, совершённых на улицах, придомовых территориях, местах с массовым пребыванием граждан, в жилом секторе с целью установления мест концентрации лиц с асоциальным поведением;

- своевременную корректировку списка мест особого внимания с переработкой карточек маршрутов патрулирования для нарядов комплексных сил;

- наличие в дежурных частях информации о местах, откуда часто поступают заявления о неправомерных действиях, совершении преступлений и административных правонарушений [5].

Основные задачи нарядов полиции в местах особого внимания включают в себя выявление и пресечение правонарушений, доставление лиц в территориальные органы внутренних дел и проведение с ними мероприятий в соответствии с положениями приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» [3].

Планирование строилось с учётом адресной работы и особым вниманием к поведению поднадзорных лиц и лиц, осуждённых к наказаниям, не связанным с лишением свободы, лиц, находящихся в состоянии опьянения, лиц, вовлекающих несовершеннолетних в противоправную деятельность, лиц, склонных к бродяжничеству и попрошайничеству [4].

По результатам работы в местах особого внимания формировался реестр доставленных лиц, предназначенный для оперативного информационного обеспечения процесса раскрытия, расследования и предупреждения преступлений. Информационной основой учёта являлся сбор, накопление и анализ сведений о субъектах, доставленных в территориальные органы МВД России, подчинённых МВД по Республике Бурятия. Всего на оперативный учёт в регионе в 2014 г. было поставлено 421 место особого внимания, из них по г. Улан-Удэ – 198, по сельским районам – 223, в 2015 г. всего 628, из них по г. Улан-Удэ – 394, в сельских районах – 234, в 2016 г. на учёте состояло уже 676 «мест особого внимания», из них 428 по г. Улан-Удэ, 248 в сельской местности [13].

Итак, первым организационным принципом выбран оптимальный расчёт сил и средств, позволяющий при минимальном количестве нарядов обеспечить максимально возможную эффективность реализации функций по охране порядка и безопасности в общественных местах. Затем последовательно реализуются тактические принципы.

Целесообразность – определение режима выставления нарядов полиции по времени суток, когда совершается наибольшее количество правонарушений.

Согласованность действий сил и средств – создание единой рабочей системы, которая позволяет круглосуточно проводить мониторинг и мероприятия по реагированию на жалобы граждан, действовать безотлагательно в рамках законности, без нарушений процессуальных сроков и процедуры разбирательства с задержанными и доставленными.

Принцип резервного обеспечения и маневрирования на территории, не являющейся «местами особого внимания», своевременное прибытие нарядов обеспечивается за счёт автопатрулей дежурных частей, а при осложнении оперативной обстановки возможно мобильное перераспределение максимального количества сил и средств [8].

Принцип профессионального взаимодействия заключается в привлечении к совместному несению службы общественных формирований, организации должного взаимодействия с УФСИН по РБ, с органами исполнительной и законодательной власти, со всеми силовыми подразделениями и ведомствами РБ [6]. Реализация данного принципа формирует позитивное отношение к полиции и способствует установлению взаимодействия с гражданами.

Принцип технического обеспечения. Для повышения защищённости граждан от противоправных посягательств активно используются:

- технические средства, такие как видеонаблюдение, обеспечивающее круглосуточный контроль за наиболее оживлёнными улицами и площадями; система позиционирования нарядов,

позволяющая в режиме реального времени установить нахождение ближайшего к месту происшествия наряда;

- система удалённого доступа к информационным банкам данных, и др.

В состав АПК «Безопасный город» [2], выведенный в центр управления нарядами УМВД России по г. Улан-Удэ, входят:

- система видеонаблюдения за местами массового пребывания граждан, состоящая из 187 камер видеонаблюдения;

- система экстренной связи «гражданин – полиция», включающая 17 пунктов экстренной связи «гражданин – полиция»;

- система мобильных комплектов ГЛОНАСС, позволяющая отображать на электронной карте города 80 патрульных автомобилей строевых подразделений полиции, дислоцированных в Улан-Удэ.

За 2014 г. с использованием системы видеонаблюдения АПК «Безопасный город» было раскрыто 14 преступлений, выявлено 2 309 административных правонарушений, за 2015 г. раскрыто 19 преступлений, выявлено 5 296 административных правонарушений, за первое полугодие 2016 г. раскрыто 7 преступлений, выявлено 2 529 административных правонарушений.

Принцип профилактической направленности реализуется в первую очередь как выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений и антиобщественных действий. Постоянное пребывание нарядов полиции на определённых территориях и готовность незамедлительно прибыть на место происшествия формирует уверенность граждан в безопасности их нахождения в общественных местах, оказывая вместе с тем «останавливающее» действие на лиц, склонных к совершению правонарушений. Реализация вышеперечисленных тактических принципов всегда включает в себя профилактическую составляющую. Вся система мероприятий по отработке мест особого внимания – практическое воплощение основных направлений профилактики правонарушений, законодательно урегулированных Федеральным законом Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», вступившим в силу 22 сентября 2016 г. [1].

Налицо все составляющие:

- защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

- предупреждение правонарушений;

- развитие системы профилактического учёта лиц, склонных к совершению правонарушений;

- охрана общественного порядка;

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних и др.

По истечении двухлетнего периода, с июня 2014 по июнь 2016 г. был проведён анализ с нарастающим итогом за отчётный период. В 2015 г. удельный вес преступлений, совершенных в общественных местах, снизился на 1,6 % и составил 26,8 %, или 7 436 (+6,3 %) преступлений. В отчётном периоде в общественных местах Республики Бурятия было совершено 63 умышленных

причинения тяжкого вреда здоровью, 114 разбоев, 633 грабежа, 10 изнасилований, 4 471 кража чужого имущества, в т. ч. 91 кража транспортных средств и 23 случая хулиганства.

Общее количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершённых в общественных местах, уменьшилось до 717 преступлений. На улицах населённых пунктов было совершено 3 964 (+5,9 %) преступления. Удельный вес уличной преступности снизился на 0,9 % и составил 14,3 %. Сократилось на 1,5 % количество преступлений, совершённых в жилом секторе (до 7 317), в том числе относящихся к тяжкой и особо тяжкой категории – на 15,1 % (до 2 406). Количество совершённых в жилом секторе краж снизилось на 5,7 % (до 2 770), грабежей – на 15,4 % (до 110). За первое полугодие 2016 г. удельный вес преступлений, совершённых в общественных местах, увеличился на 0,6 % и составил 26,6 %, при снижении количества этих преступлений на 6,3 % (до 3 496). В отчётном периоде в общественных местах Республики Бурятия было совершено 18 убийств и покушений на убийство, 29 умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, 2 изнасилования, 34 разбоя, 267 грабежей, 1 930 краж чужого имущества, в т. ч. 29 краж транспортных средств, 16 случаев вымогательства и 6 случаев хулиганства.

Общее количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершённых в общественных местах, уменьшилось до 330 преступлений. В первом полугодии 2016 г. на улицах населённых пунктов было совершено 1 811 (-3,1 %) преступлений. Удельный вес уличной преступности увеличился на 0,8 % и составил 13,8 %.

Увеличилось на 14,3 % количество преступлений, совершённых в жилом секторе (до 4 751). При этом число преступлений, относящихся к тяжкой и особо тяжкой категории, сократилось до 1 237 (-10,4 %). Количество квартирных краж уменьшилось на 23,3 % (до 698).

Изучение данных по отработке «мест особого внимания» показало, что:

- за 2015 г. было доставлено около 140 тыс. лиц, по полученной информации раскрыто 1740 преступлений, задержано 493 лица, находящихся в розыске, выявлено 58 435 правонарушений;

- за первое полугодие 2016 г. было доставлено около 170 тыс. лиц, по полученной информации раскрыто 1316 преступлений, задержано 189 лиц, находящихся в розыске, выявлено 27 635 правонарушений [13].

Анализ изменений в оперативной обстановке, динамике и структуре преступности дал возможность исследовать причины произошедших положительных изменений во взаимосвязи с эффективностью работы полиции. На его основании были внесены необходимые коррективы в оперативно-служебную деятельность на предстоящий период.

С учётом вышеизложенного можно сделать вывод, что охрана общественного порядка и безопасности, осуществляемая органами внутренних дел в общественных местах, должна представлять собой комплекс организационно-такти-ческих мероприятий, выполняемых в рамках законодательства, оптимальных формах и методах административной деятельности полиции, разработанных на научной основе в соответствии с приоритетными направлениями и задачами, определёнными директивными требованиями МВД России.

Таким образом, одной из главных составляющих эффективности деятельности полиции по охране общественного порядка и безопасности, помимо постоянного мониторинга складывающейся оперативной обстановки, остаются личностные профессиональные качества руководителей всех уровней органов внутренних дел, которые должны иметь не только глубокие теоретические знания и практические навыки, но и постоянно совершенствоваться в вопросах выявления, внедрения и использования передового опыта и методов работы в данной сфере, что в свою очередь отражается на общей оценке правоохранительной системы со стороны граждан и проживающего населения на территории Республики Бурятия.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. – 2016. – 27 июня. № 26 (часть I). – Ст. 3851.
2. Распоряжение Правительства РФ от 03.12.2014 № 2446-р «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса “Безопасный город”».
3. Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 // Рос. газ. – 2012. – № 156. – 11 июля.
4. Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890.
5. Об организации работы по профилактике преступлений и правонарушений в «местах особого внимания»: приказ МВД по РБ от 03.06.2014 № 432.
6. Баженов И. С. Организация МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации взаимодействия с органами исполнительной власти по противодействию преступности: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
7. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1996.
8. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебник / под ред. В. В. Гордиенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2014. – С. 20.
9. Ракушин П. А. Тактические основы охраны общественного порядка органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия МВД СССР, 1982.
10. Цупко В. А. Административно-правовые и организационные основы тактики охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
11. ФКУ «Объединённая редакция МВД России». URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/15710/>
12. Справка «О комплексном анализе оперативной обстановки в Республике Бурятия за 2014 год».
13. Данные статистики МВД по Республики Бурятия за 2014–2016 гг.