

Виктория РОМАНОВА

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В статье рассматриваются некоторые аспекты организации взаимодействия по обеспечению правопорядка и безопасности в деятельности подразделений территориальных органов и внутренних войск МВД России при проведении массовых мероприятий. Автор проводит анализ некоторых аспектов правового и организационного обеспечения взаимодействия субъектов, осуществляющих правоохранительную деятельность по охране общественного порядка при проведении митингов, шествий и демонстраций. Конфигурация правового пространства каждого конкретного региона сугубо индивидуальна. Она не совпадает с набором законов и иных нормативных правовых актов, образующих правовое пространство другого субъекта РФ. Именно здесь заложены основные проблемы взаимодействия федеральных законов и законов субъектов РФ.

The article focuses on some aspects of legal and organizational support of cooperation of territorial interior bodies and internal security troops in maintaining the public order and public security during large-scale mass events. The author analyzes some aspects of the legal and organizational interoperability of entities responsible for law enforcement in protection of public order during rallies, marches and demonstrations. Configuration of legal space in every given region is individual. It does not coincide with the set of laws and other normative legal acts constituting the legal space of another entity of the Russian Federation. Basic problems of interaction between federal laws and laws of subjects of the Russian Federation are here.

Ключевые слова:

взаимодействие, правовое и организационное обеспечение, субъекты взаимодействия, массовые мероприятия, сфера правовой охраны, пути совершенствования; cooperation, legal and organizational support, subjects of cooperation, large-scale mass events, sphere of legal protection, methods of improvement.

Современная внутривластная обстановка в России характеризуется глубокими переменами в системе социального управления, связанными с формированием и развитием основ гражданского общества, дальнейшим становлением России в качестве демократического правового государства. Для их решения проводятся административная, судебная, муниципальная реформы, реализуются национальные проекты и федеральные целевые программы, в т.ч. в сфере обеспечения взаимодействия органов внутренних дел с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

С 90-х гг. прошлого века государство уделяет повышенное внимание вопросам закрепления права граждан на проведение массовых мероприятий, осуществляемого посредством конституционного законодательства¹. Конституция РФ устанавливает, что человек, его права и свободы есть высшая ценность, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства в части вопросов, имеющих отношение к массовым мероприятиям².

Целью статьи является анализ некоторых аспектов правового и организационного обеспечения взаимодействия субъектов, осуществляющих правоохранительную деятельность в сфере охраны общественного порядка при проведении митингов, шествий и демонстраций. Под правовым обеспечением взаимодействия под-

РОМАНОВА

Виктория

Владимирова –

научный сотрудник

отдела научной

информации НЦ

Академии управления

МВД России

rvt0905@yandex.ru

¹ Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СЗ РФ, 2004, № 25, ст. 2485.

² Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Ст. 3. – М. : Проспект, 2011, с. 4–5.

разделений органов внутренних дел с другими государственными органами, общественными организациями в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий автор понимает выработку средств юридической регуляции и использование их в правоохранной деятельности для достижения фактических результатов в исследуемых условиях.

Массовые мероприятия представляют собой организованные действия значительных групп (масс) людей и являются одной из важнейших форм общественной активности граждан¹. В России, особенно в последние годы, общественная безопасность, в т.ч. при проведении массовых мероприятий, отнесена к основным приоритетам национальной безопасности РФ.

К направлениям совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России относится организация их конструктивного взаимодействия с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями при проведении массовых мероприятий². Однако анализ практики управления структурными подразделениями МВД России свидетельствует, что вопросы организации, обеспечения и поддержания взаимодействия в исследуемой обстановке не имеют должной теоретической проработки³. В связи с этим представляется необходимым организовать целенаправленную работу по совершенствованию правового механизма взаимодействия МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту РФ и региональных органов государственной власти.

Известно, что любое явление или процесс не имеют практического значения без реального механизма их реализации. Процесс обеспечения взаимодействия

органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы не является исключением из этого правила⁴. Проведенный автором социологический опрос показал: 72% опрошенных считают, что качество их взаимодействия нуждается в улучшении, 18% признали его состояние неудовлетворительным⁵.

Автор предлагает оптимизировать организационно-правовой механизм взаимодействия МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту федерации и региональных органов государственной власти. При этом основными целями совершенствования организационно-правового механизма взаимодействия могут быть:

- повышение эффективности правового регулирования отношений в данной области;

- формирование комплексной системы согласованных нормативных актов РФ, регулирующих рассматриваемые отношения.

Наиболее эффективными способами его оптимизации автор считает, во-первых, совершенствование правовой основы такого взаимодействия, определяемой комплексом норм, предусматривающих цели, задачи, функции, принципы, формы и методы, основные направления, порядок осуществления такой деятельности; во-вторых, совершенствование актов толкования названных норм; в-третьих, совершенствование актов применения норм о взаимодействии и, наконец, совершенствование правоотношений, складывающихся в процессе обеспечения взаимодействия МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту федерации и региональных органов государственной власти⁶.

Проведенный автором анализ проведения массовых мероприятий позволяет выработать следующую систему органов управления, которую целесообразно создавать для согласованной деятельности

¹ Алоян А., Эглит В. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. – М., 1987, с. 38–39.

² Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 06.02.1997 № 27-ФЗ // СЗ РФ, 1997, № 6, ст. 711.

³ Абрамов А.Н. Проблема обеспечения безопасности в условиях кризисных ситуаций // Мир и безопасность, 2000, № 1, с. 176.

⁴ Потапов Л.В. К вопросу о совершенствовании механизма взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ // Право и безопасность, 2005, № 3(16), с. 31.

⁵ См.: Об обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении публичных и массовых мероприятий в 2012 г.: обзор // МВД России, ГУООП.

⁶ Потапов Л.В. Указ. соч., с. 37.

по обеспечению взаимодействия с государственными органами, участвующими в их подготовке и проведении:

а) центральные, т.е. правительственные, комиссии, организационные комитеты;

б) региональные, т.е. подобные структуры, образуемые при местных органах власти;

в) отраслевые, т.е. оперативные штабы, комиссии, дежурные службы.

Деятельность названных субъектов еще не приобрела устойчивый характер, что обусловлено недостаточной урегулированностью вопросов ее соотнесения с законодательством.

Можно выделить следующие основные направления в деятельности органов внутренних дел: подготовка проектов управленческих решений относительно организации массовых мероприятий; проведение по этим вопросам совещаний, заседаний; организация проверок технического состояния объектов предстоящих мероприятий; внесение соответствующих предложений в государственные органы; обеспечение контроля в рамках своих координационных задач и т.п. До настоящего времени отсутствуют типовые процедуры согласования интересов соответствующих органов, не разработаны способы принятия ими согласованных решений, юридические формы этих решений, методы контроля за их исполнением.

Правомерно утверждать, что правовые акты регионального уровня представлены местными законами, отражающими те или иные стороны взаимодействия рассматриваемых органов государственной власти. Конфигурация правового пространства, т.е. совокупность законов и нормативных правовых актов, образующих правовое пространство каждого конкретного региона, сугубо индивидуальна. Она не совпадает с набором законов и иных нормативных правовых актов, образующих правовое пространство другого субъекта РФ. Именно здесь заложены основные проблемы взаимодействия федеральных законов и законов субъектов РФ¹. Несомненно, в данной ситуации все зависит от законотворчества каждого субъекта РФ. Но, к сожалению,

изучение уставных документов субъектов РФ показывает, что вопросу обеспечения взаимодействия МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту РФ и региональных органов государственной власти либо придается формальное значение, либо он фактически игнорируется.

В этой связи автор считает первоестественной задачей дальнейшее совершенствование законодательства субъектов РФ в данной сфере. По нашему мнению, оно может быть осуществлено с помощью следующих мер:

– в конституциях республик и уставах иных субъектов РФ закрепить в качестве обязанности для высшего должностного лица и соответствующих должностных лиц региональных органов государственной власти осуществление взаимодействия с территориальными органами федеральных органов государственной власти; их контрольные полномочия в сфере правоохраны; процедуры согласования интересов и т.п., а также ответственность за ненадлежащее взаимодействие или его отсутствие;

– в постановлениях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ закрепить основные вопросы совместного с территориальными органами федеральных органов государственной власти процесса правотворчества, в т.ч. в сфере поддержания порядка и методов его осуществления².

Правомерно утверждать, что самой обстоятельной мерой, направленной на конкретизацию соответствующих норм федерального законодательства на региональном уровне, будет заключение двухсторонних (возможно, трехсторонних: в качестве третьей стороны могут выступать органы местного самоуправления) соглашений между данными органами³. Подобные соглашения об обеспечении взаимодействия между МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту РФ и региональных органов государственной власти должны полностью раскрывать основополагающие вопросы его организации, быть

¹ Невирко Д.Д. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. – Красноярск, 2007, с. 26.

² Семенистый А.В. О правовых установлениях (актах), регламентирующих обеспечение правопорядка и законности в период проведения массовых спортивных мероприятий // Труды Академии управления МВД России, 2009, № 1(9), с. 46.

³ Невирко Д.Д. Указ. соч., с. 20.

недвусмысленными, четкими, конкретными и разграничивать компетенцию субъектов взаимодействия.

Представляется, что совершенствовать как федеральное и региональное законодательство по вопросам правоохраны, так и правовую базу органов внутренних дел РФ и, самое главное, качественно улучшить обеспечение взаимодействия МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту РФ с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти региона позволят такие меры, как:

- творческий, неформальный подход к планированию законодательной работы субъектами взаимодействия;

- совместная выработка законодательской инициативы;

- совместная разработка проектов нормативных правовых актов, в т.ч. региональных программ правоохранительной направленности;

- законодательное закрепление про-

цесса обеспечения взаимодействия МВД, ГУ (У) МВД России, ГУ (У) МВД России по субъекту РФ и исполнительных органов субъектов РФ с органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ на разных стадиях законодательного процесса;

- активизация деятельности руководителей органов государственной власти в повышении законодательной инициативы в процессе нормотворчества в сфере правоохраны посредством проведения совещаний, работа над повышением уровня собственных правовых знаний.

Таким образом, взаимодействие должно строиться на основе строгого соблюдения требований законности, т.е. осуществляться в соответствии с предписаниями законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих как совместную деятельность, так и порядок функционирования каждого органа в отдельности, не приводя к их слиянию, в условиях четкого разграничения компетенций.