



МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АЛМАТИНСКАЯ АКАДЕМИЯ
имени МАКАНА ЕСБУЛАТОВА



КУЛЬТЕМИРОВА Л.Т., АНЕС А.К.

**КУРС ЛЕКЦИЙ
ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**



Алматы, 2021

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АЛМАТИНСКАЯ АКАДЕМИЯ
имени МАКАНА ЕСБУЛАТОВА

Культемирова Л.Т., Анес А.К.

**КУРС ЛЕКЦИЙ
ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**

Учебное пособие

Алматы, 2021

УДК 342.9
ББК 67.0
К 12

Рекомендовано к изданию Учебно-методическим советом
Алматинской академии МВД Республики Казахстан
имени Макана Есбулатова

Рецензенты:

Исин Т.Б. – начальник Штаба ДП г. Алматы

Байсеитова А.Т. – заместитель начальника Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени М. Есбулатова, д.ю.н., ассоциированный профессор (доцент)

К 12 Культемирова Л.Т. (предисловие, 1-5 главы), Анес А.К. (6-8 главы). Курс лекций по административной деятельности оvd: Учеб. пособие. – Алматы: ООНИиРИР Алматинской академии МВД Республики Казахстан им. М. Есбулатова, 2021. – 192 с.

ISBN 978-601-8228-12-4

В учебном пособии раскрывается понятие административной деятельности органов внутренних дел, проводится анализ ее принципов и функций, форм и методов. Отдельное внимание уделено исследованию понятия управления, обеспечивающего функционирование единой системы органов внутренних дел. Освещена деятельность органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности на транспорте, при проведении массовых мероприятий и при чрезвычайном положении.

Материал, изложенный в учебном пособии, основан на положениях теории управления, административного права и соответствующей нормативной правовой базе.

Учебное пособие рассчитано на курсантов, слушателей, магистрантов и преподавателей учебных заведений системы органов внутренних дел, практических работников.

УДК 342.9
ББК 67.0

ISBN 978-601-8228-12-4

© Культемирова Л.Т., Анес А.К., 2021
© Алматинская академия МВД Республики Казахстан, 2021.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Практическое решение стоящих перед государством задач, невозможно без глубокого и всестороннего осмысления сущности и тенденций развития основообразующих институтов государства. Проблема эффективного управления обществом, приобретает первоочередное значение в рамках совершенствования механизма государства и особое место в ней отводится органам внутренних дел.

Органы внутренних дел представляют собой самый многочисленный и многофункциональный сегмент правоохранительной системы Республики Казахстан. Это обусловлено выполняемыми ими функциями, качественными показателями расследуемых уголовных дел, производств по делам об административных правонарушениях. Они предназначены для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. «От эффективности их деятельности зависят безопасность и спокойствие граждан, состояние преступности и уровень криминогенной обстановки в стране, в связи с чем процесс совершенствования органов внутренних дел должен быть сосредоточен на обеспечении быстрого и адекватного их реагирования на преступные проявления и профилактике правонарушений» – говорится в Концепции правовой политики Республики Казахстан [1].

Это непосредственно актуализирует проблему эффективности функционирования и дальнейшего совершенствования всей системы органов внутренних дел в механизме государства. Деятельность государства в этом направлении многогранна, однако ведущими ее направлениями является обновление и совершенствование законодательства, регулирующего организацию, формы и методы работы правоохранительных органов, в целом, и органов внутренних дел, в частности. Реформирование системы этих органов осуществляется в целях повышения надежности и эффективности их функционирования.

Деятельность органов внутренних дел по решению возложенных на них задач, реализации функций и полномочий осуществляется в пределах установленной законодательством компетенции и строится на таких принципах, как законность, единоначалие, единство системы органов внутренних дел, гласность, взаимодействие с правоохранительными и другими государственными органами, должностными лицами, организациями и гражданами.

Чтобы органы внутренних дел работали как единый механизм, необходима организация и координация их деятельности, нормативное правовое регулирование, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение, учет и анализ результатов деятельности, мониторинг их качества. Все эти функции находят свое отражение в управлении, сущность которого заключается в обеспечении эффективного функционирования единой системы органов внутренних дел, согласованного взаимодействия всех ее структурных элементов, в целенаправленном воздействии на службы, аппараты, подразделения для организации выполнения ими возложенных функций по решению поставленных задач. При этом органы внутренних дел выступают одновременно как объект и субъект управления.

Административная деятельность осуществляется органами внутренних дел, выступающими в качестве субъекта управления. Изучению указанной деятельности посвящено настоящее учебное пособие, цель которого заключается в раскрытии понятия «административная деятельность органов внутренних дел».

Исследование организационно-правовых форм административной деятельности органов внутренних дел, ее принципов, функций, методов основывается на анализе сущности управления как такового, и понятии управления в органах внутренних дел, в частности.

В учебном пособии раскрываются различные аспекты, характеризующие административную деятельность органов внутренних дел: организационное построение единой системы

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года»

органов внутренних дел и особенности управления ею; формы и методы административной деятельности, ее функции.

При подготовке настоящего учебного пособия использованы нормативные правовые акты Республики Казахстан, отражающие различные аспекты деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Теоретическую основу учебного пособия составили положения теории государственного управления, конституционного права, административного права, управления в органах внутренних дел.

Глава 1. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ

*Управление как общественная деятельность. Функции управления.
Механизм реализации управления. Методы управления*

1.1. Управление как общественная деятельность

В обществе складываются различные виды отношений, каждый из которых различен по содержанию, кругу субъектов и характеру осуществляемой данными субъектами деятельности. Структура общества, основанная на отношениях иерархии, подчинения одних людей другим в силу различных причин (право, мораль, традиции, должностной статус и др.), детерминирует такое явление, как управление. Оно является важнейшей областью общественной жизни. Еще Платон утверждал, что деятельность по управлению является основным элементом механизма жизнеобеспечения общества.

В научной литературе управление рассматривается с различных позиций. В частности, в юридической литературе управление характеризуется через понятие деятельности, содержание которой заключается в совершении действий административного характера, направленности на исполнение указаний, предписаний, нормативных актов, организации конкретных мероприятий. В таком понимании управление подразумевает административное воздействие на управляемый объект, осуществление исполнительно-распорядительных полномочий, нормотворческой деятельности.

Немало научных работ освещают вопросы управления как отношения в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю. Так, В.И. Кнорринг пишет: «Управление представляет собой непрерывный и целенаправленный процесс воздействия на управляемый объект, которым может быть технологическая установка, коллектив или отдельная личность. Управление есть процесс, а система управления – механизм, который обеспечивает этот процесс»¹. По мнению Г.В. Атаманчука, наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления, является его определение посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении – момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей. Управление существует тогда, когда некий субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-то придает новое направление движения или развития. Во многих процессах могут быть деятельность, отношения, но если нет действительного воздействия – влияния, обеспечивающего какую-то цель, то нет и управления².

Управление является элементом социальной деятельности. Поэтому система и механизмы социального управления являются составляющими системы и механизмов социальной деятельности. Все, что характеризует социальную деятельность, характеризует систему и механизмы социального управления. Исходя из этого, чтобы понять управление, необходимо исследовать понятие, особенности социальной деятельности. По мнению В.Д. Граждана, социальная деятельность представляет собой совокупность изменений и преобразований, которые осуществляет социальная общность (определенная группа людей) для поддержания своей целостности и устойчивости при взаимодействии с другими социальными общностями или природой³.

Отмечая структуру социальной деятельности, различные авторы выделяют следующие элементы:

¹ Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник. – М., 1997. – С.1.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М., 2004. – С.46.

³ Гражданин В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С.37.

1) субъект, наделенный сознательной активностью и направляющий ее на объекты или на других субъектов; объект, на который направлена активность субъекта; активность, выражающаяся в том или ином способе овладения объекта субъектом или в установлении субъектом коммуникативного взаимодействия с другими¹;

2) цель, средство, результат и сам процесс деятельности²;

3) современность (актуальная деятельность) и культура (накопленная деятельность); общественное сознание и практика; социальная информация и социальная организация; социальное управление и социальное дезуправление³

Социальная деятельность характеризуется следующим:

– во-первых, осуществляется людьми, объединенными в единую общность (группу) интересами, целями, функциями. Деятельность может именоваться социальной в том случае, когда она реализуется не одним человеком, а совместными усилиями группы людей. В то же время конкретные направления, виды социальной деятельности могут исполняться одним из представителей общности (группы), если при этом данный представитель правомочен выступать от имени этой общности (группы), обладает правовым статусом и полномочиями, соответствующими общности (группы), членом которой является;

– во-вторых, всегда направлена на достижение целей, решение задач, выполнение функций, объединивших людей в общность (группу). Каждый представитель общности, обладая индивидуальными потребностями, интересами, только тогда становится членом социальной группы, когда осуществляет свою деятельность в публичных интересах, участвует в реализации функций, которые делают группу индивидуумов общностью;

– в-третьих, основана на личном волеизъявлении, осознанном осуществлении членами общности (группы) функций, объединивших их в общность (группу).

Согласованные действия людей, совместная или социальная деятельность которых требует целевого направления, детерминируются в процессе управления, подвергаются управляющему воздействию. Управляющее воздействие заключается в определении точной цели и точной организации действий по достижению этой цели. В связи с этим выделяется такое свойство управления, как *организация*. Организация протекает в двух фазах: планирование воздействия и непосредственно само воздействие. На этапе планирования должны быть выработаны цель воздействия, методы его осуществления, процесс воздействия, научная обоснованность которых влияет на эффективность всей управленческой деятельности и достижение конкретного результата.

Любая организация деятельности осуществляется в двух направлениях – *структурном и функциональном*.

Сущность структурной организации заключается в:

а) формировании служб, аппаратов, подразделений, деятельность которых будет направлена на выполнение поставленных задач для достижения конкретных целей;

б) кадровом и техническом обеспечении служб, аппаратов и подразделений, определение компетенции и полномочий их сотрудников.

Юридическое оформление структурной организации управления осуществляется посредством принятия нормативных правовых актов об образовании, реорганизации соответствующих служб, аппаратов, подразделений; об установлении компетенции служб, аппаратов, подразделений; об определении должностных обязанностей сотрудников этих служб, аппаратов, подразделений.

Функциональная организация управления заключается в практическом воздействии на деятельность созданных служб, аппаратов, подразделений и их сотрудников, в координации их действий. Посредством функционального аспекта управления осуществляется взаимодействие между различными службами, аппаратами, подразделениями, достигается конечный

¹ Каган М.С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа). – М., 1974. – С. 45-46

² Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. – М., 1978. – С. 268

³ Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 43.

результат деятельности, направленной на решение поставленных задач и достижение конкретной цели.

Таким образом, управление представляет собой отношение двух субъектов, один из которых воздействует на волю и поведение другого. Воздействие при этом выражается: а) в формировании цели и определении задач по ее достижению; б) в образовании служб, аппаратов, подразделений, призванных решать поставленные задачи; в) в установлении компетенции субъекта, в отношении которого осуществляется управление, и круга его полномочий по решению поставленных задач; г) в осуществлении контроля качества выполняемых функций, целенаправленности действий и, в случае необходимости, их корректировки.

Исходя из этого, систему управления образуют следующие элементы: субъект управления, объект управления, прямая и обратная связь между ними.

При анализе понятия «управление» важно установление назначения, сущности, объективного характера управляемого объекта, что позволит подойти к проблеме организации управления с научных позиций. Организация управления, представляющая собой систему мер структурного, функционального, кадрового, методологического воздействия, напрямую зависит от управляемого объекта. Как подчеркнул В.М. Марчук, управление – обоюдосторонний процесс¹.

Управление представляет собой определенную последовательность управленческих операций или стадий. Каждая стадия является относительно самостоятельным этапом управленческого цикла и включает в себя: 1) формулирование целей и постановку задач, 2) подготовку и принятие решения, 3) организацию его исполнения, 4) контроль и учет. Затем на основе информации о результатах ставятся новые задачи, и цикл процесса начинается снова.

Процесс управления двуедин: с одной стороны, это деятельность, состоящая из материальных функций, которые закрепляются в правовых актах и выражают основные направления и содержание деятельности управляющих субъектов; с другой – его элементами являются функции, возникающие на разных стадиях управленческой деятельности, выражающие последовательно осуществляемые управленческие действия и имеющие процессуальный смысл. Материальный и процессуальный аспекты функций характеризуют как содержательную сторону управленческой деятельности, так и ее циклический характер².

В теории управления выделяют три вида управления общественными процессами: стратегическое, тактическое, оперативное³.

Стратегическое управление основывается на выполнении стратегических планов, концепций, программ, доктрин и других документов, отражающих постановку проблемы, систему, средства и методы ее решения. Стратегическое управление предполагает воздействие на управляемые системы посредством действующих структур либо создания новых. Стратегические документы отражают: анализ ситуации, ее оценку и выявление объективных проблем; постановку цели; выбор стратегических приоритетов, позволяющих достичь цели; механизмы и способы реализации поставленных задач; краткосрочные и долгосрочные перспективы решения проблемы. Стратегические документы охватывают достаточно продолжительный период, чтобы иметь возможность решать крупные стратегические задачи. Кроме того, они предусматривают альтернативные сценарии действий на перспективный период в зависимости от тенденций изменения внутренних и внешних факторов.

Тактическое управление раскрывается в конкретных действиях по реализации стратегических установок. Эти действия должны основываться на данных регулярного анализа достигнутых результатов и их сравнения с обозначенными в стратегических документах целями. При необходимости изменения способов решения поставленной задачи тактическое управление обеспечивает своевременное корректирование действий, форм и методов разрешения ситуации. Такая потребность может возникнуть при выявлении неучтенных данных,

¹ Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления: Учеб. пособие. – Киев, 1979. – С. 21.

² Антикризисное управление: Учебник /Под ред. Э.М. Короткова. – М., 2000. – С. 125-128

³ Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 20.

непроверенной информации, получении дополнительных сведений об объекте управления, установлении новых обстоятельств.

Оперативное управление направлено на решение текущих задач. Оно обеспечивает своевременное реагирование на изменяющуюся ситуацию, точную и согласованную деятельность управляемого объекта по достижению поставленной цели. Оперативное управление ставит конкретные задачи и использует ситуационный подход, позволяющий выбрать вариант действий, адекватный сложившейся обстановке. При этом крайне важно информационное обеспечение, благодаря которому будет дана характеристика обстоятельств, требующих принятия согласованных управленческих решений.

Кроме того, ученые выделяют несколько моделей управления, среди которых наиболее значимыми являются координация, субординация и реординация¹.

Координация (с лат. – сорасположение) представляет собой модель управления, характеризующую горизонтальное упорядочение общественных отношений, субъекты которых находятся в равном положении. Например, службы и подразделения государственного органа, учреждения, предприятия, не находящиеся в служебном подчинении друг у друга, но подчиненные одному общему руководителю, координируются им при решении общих задач. Государственные органы, учреждения, предприятия, деятельность которых регламентируется различными нормативными правовыми актами и направлена на выполнение своих характерных функций, при решении общих задач (например, при проведении комплексных оперативно-тактических учений среди правоохранительных органов, подготовке совместных нормативных правовых актов) подчинены координации.

Субординация (с лат. – соподчинение) представляет собой модель управления по организации вертикального упорядочения отношений между субъектами, один из которых находится в состоянии подчинения, является управляемым со стороны другого субъекта, занимающего позицию управляющего. Так, в деятельности государственного органа, учреждения, предприятия субординация раскрывается в должностном подчинении сотрудников, аппаратов, служб, подразделений вышестоящим должностным лицам, аппаратам, службам, подразделениям. При субординации реализуется управляющее воздействие, которое обуславливает выполнение управляемым объектом новых функций в зависимости от конкретной ситуации, объективных условий.

Реординация (с лат. – переподчинение) – модель управления, при которой осуществляется правовое переподчинение одной общности другой, как по горизонтали, так и по вертикали. Примером такого переподчинения является подача ходатайства, запроса, жалобы, на которые субъект управления обязан отреагировать. В данном случае реализуются полномочия объекта управления в отношении субъекта управления и происходит вертикальное выстраивание отношений, инициируемое снизу вверх. Реординационные отношения не обязательно являются ответом на управленческое воздействие со стороны объекта управления. Они могут возникать и в горизонтальной плоскости. Так, в результате реформ в сфере государственного управления государственные органы, ведомства, учреждения, изначально подчиненные одному субъекту управления, переподчиняются другому.

Управление связано с координацией действий для достижения поставленных целей и решения соответствующих задач управляемым объектом. Следовательно, управление характеризуется таким свойством, как *целенаправление* или *целеполагание*. Назначение управления определяется в начале воздействия на управляемый объект либо формируется в процессе воздействия. Эффективность управляющего воздействия на деятельность управляемого объекта непосредственно зависит от способности субъекта управления поставить цель, четко ее сформулировать, определить способы ее достижения, организовать согласованность действий. Поскольку суть управления заключается в конструктивном воздействии на управляемые объекты для достижения обозначенных целей, то они должны быть обоснованными и объек-

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 59-76.

тивно обусловленными, выполнимыми, обеспеченными в ресурсном отношении (кадровом, материально-техническом, финансовом), организованными.

В качестве управляемого объекта могут выступать система, отношения, процессы. Особое место и роль в управлении социальными системами имеют принципы управления, под которыми понимаются основные исходные положения, отражающие объективные закономерности управления, его тенденции и основные цели. В теории управления выделяют такие принципы, как основные (научные) и организационные. К *основным принципам управления* относятся: объективность, конкретность целей, задач и функций, эффективность, стимулирование, актуальность (не только приоритет проблемы, но и наличие сил и средств, способных их разрешить), системный подход, территориально-отраслевой, оптимальность и др. К *организационным принципам управления* относятся: принцип дифференциации и фиксации функций и полномочий (компетенция органа и должностного лица); принцип ответственности должностных лиц и органов; принцип сочетания отраслевых и территориальных начал в управлении; принцип сочетания линейных и функциональных начал в управлении; принцип сочетания коллегиальности с единоначалием принятия решения¹.

Таким образом, *управление представляет собой целенаправленное, организующее, координирующее воздействие на деятельность управляемых объектов для достижения поставленной цели и решения соответствующих задач.*

1.2. Функции управления

Процесс управляющего воздействия раскрывается через функции управления, которые отличаются друг от друга по *предмету, содержанию и способу осуществления*. Предмет функций управления определяет аспекты, которые подлежат управляющему воздействию. Содержание функций управления раскрывает сущность управляющего воздействия. Способ осуществления позволяет установить, каким образом осуществляется воздействие на управляемый объект для достижения цели управления.

Структура содержания управления определяет два направления классификации функций.

В первом – основанием служат виды (формы), фазы (стадии) и элементы управляемой деятельности (объекты). Это основная деятельность, на которую направлено управленческое воздействие. Такие функции называются *материальными*. Материальные функции связаны с объектами управления и выделяются в зависимости от них: функции управления наукой (теоретическим познанием закономерностей природы и общества), техникой (владением комплексом материальных средств), производством (процессом создания материальных благ).

Второе направление классификации функций исходит из того, что управление – процесс, имеющий свою технологию. Управленческий процесс как организующая деятельность всегда происходит по определенной технологии. Основанием, критерием классификации функций управления в этом случае выступают этапы управленческой деятельности или стадии. Функции, связанные с процессом управления, называются *технологическими* функциями. К ним относятся: прогнозирование, планирование, сбор и анализ информации, подготовка и принятие управленческого решения, организация, регулирование и координация, контроль и оценка результатов управленческих действий². Перечисленные функции являются основными функциями управления.

В зависимости от направленности воздействия выделяют внутренние и внешние функции управления.

¹ Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие. – М.: Новый юрист, 1997. – С. 8-9.

² Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления: Учеб. пособие. – Киев, 1979. – С. 31-32.

Внутренние функции управления характеризуют сущность управления внутри управляющей системы. Они обусловлены иерархическим построением структур и звеньев субъектов управления. Все структуры и звенья внутри системы подчинены упорядочению, целевой ориентации и активизации действий. Каждый субъект управления, являясь элементом управляющей системы, в свою очередь осуществляет внутренние функции управления, воздействуя на деятельность нижестоящих структур. Объем таких функций зависит от уровня в иерархической системе субъектов управления.

Внешние функции управления отражают процесс воздействия субъектов управления на общественные отношения, складывающиеся между государством в лице соответствующих государственных органов, должностных лиц и гражданами, организациями, общественными объединениями, другими государственными органами. Внешние функции управления характеризуются вертикальным и горизонтальным направлением управляющего воздействия на управляемые объекты, а также особенностями деятельности данных объектов.

По содержанию и объему воздействия и внутренние, и внешние функции управления делятся на общие и специальные (специализированные).

К *общим* относятся функции управления, отражающие сущность управления и относящиеся к любому управленческому воздействию на управляемые объекты. Они характеризуют также процессы взаимодействия между субъектами управления. К числу общих функций управления в юридической литературе предлагается относить анализ, планирование, прогнозирование, организацию, регулирование, координацию, контроль*. Данные функции направлены на установление целей, способов, конкретных действий управляемого объекта для достижения оптимального результата процесса управления. Комплекс этих функций, широко используемых в государственном управлении, в административно-управленческой практике, позволяет наиболее эффективно и рационально с использованием научных основ совершенствовать принципы управления и сам процесс управленческой деятельности.

Специальные (специализированные) функции управления раскрывают сущность управленческого воздействия, обусловленного характером складывающихся общественных отношений, особенностью деятельности управляемых объектов, пределами полномочий субъектов управления. Специальные функции конкретизируют общие функции в отношении определенного объекта управления. Общие функции реализуются посредством специальных функций.

По способу воздействия функции управления делятся на познавательно-аналитическую, оценочно-экспертную, прогнозно-целевую, морально-правовую, документационно-архивную¹.

Познавательно-аналитическая функция управления заключается в сборе информации об управляемом объекте, ее систематизации, обобщении и анализе. Данная функция является исходной в процессе управления и сопровождает все его этапы. Эффективность государственного управления зависит от многих факторов, в том числе, от системы научного обеспечения, которая должна включать: 1) подготовку научных кадров; 2) создание в структурах государственных органов специализированных подразделений по научному сопровождению государственного управления; 3) организацию специализированных информационных систем и банков данных научной информации.

Оценочно-экспертная функция состоит в выработке оптимальных критериев оценок деятельности и сравнении свойств управляемых объектов, выявлении их значимости в системе общественных отношений. Данная функция осуществляется в двух формах: 1) обыденное оценивание, основанное на общественном мнении о событиях и фактах социальной действительности; 2) профессиональное оценивание, осуществляемое специально подготовленные специалистами и экспертами.

* Прим.: различными авторами предлагается развернутый либо сокращенный перечень общих функций управления. Представленные функции признаны большинством авторов в качестве общих функций управления.

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 84-111.

Прогнозно-целевая функция управления заключается в составлении субъектом управления прогноза результатов управляющего воздействия при решении конкретной проблемы и его эффективности по достижению поставленной цели. Данная функция основывается на познании и оценивании особенностей управляемого объекта, которые позволят в перспективе сформулировать механизмы достижения конечных результатов. Важно, чтобы прогнозирование было обоснованным, основанным на достоверных данных, направленным на выработку социально значимой цели. Методами прогнозирования являются: экстраполяция (распространение выводов, полученных в результате наблюдения над одной частью явления, на другую его часть), экспертная оценка (сбор информации и ее оценка на основе логических и статистических методов и приемов для принятия решения), моделирование (исследование каких-либо явлений, процессов или объектов путем построения и изучения их моделей, а также использование моделей для определения или уточнения способов построения вновь создаваемых объектов), метод аналогии (перенос знаний, полученных в результате исследования какого-либо объекта, на менее изученный, сходный по существенным свойствам и качествам объект) и др.

Морально-правовая функция связана с выработкой субъектом управления моральных, правовых норм для разрешения конкретной ситуации. Результатом предыдущих функций является принятие решения о способах и путях достижения поставленной цели. Выбор оптимальной модели поведения основан на правилах и нормах, регулирующих деятельность людей. Посредством морально-правовой функции управления формируется система регламентированных требований, предъявляемых к объектам управления в конкретных обстоятельствах.

Документационно-архивная функция управления заключается в выработке и использовании технологий накопления, систематизации, оформления и сохранения необходимой информации. Примером документационно-архивной функции управления является ведение делопроизводства.

Цели и функции управления взаимообусловлены, поскольку цели устанавливают, для чего осуществляется воздействие на волю субъекта, а функции – каким образом осуществляется данное воздействие. Каждая функция представляет определенный вид воздействия и дифференцируется на управленческие функции в зависимости от уровня субъекта управления. Так, в зависимости от субъекта управления различают: государственное управление, местное управление, общественное управление. Государство, являясь субъектом государственного управления, придает управлению свойство системности, которое имеет принципиальное значение. В сфере государственного управления в качестве управляющей подсистемы (субъекта управления) выступает совокупность органов, наделенных государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями.

1.3. Правовой механизм реализации управления

Организирующее воздействие на деятельность людей, на общественные отношения осуществляется при помощи разнообразных средств. Одним из основных средств управленческого воздействия является право. Механизм воздействия права в юридической литературе именуется механизмом правового регулирования. И.Я. Дюрягин использует понятие «юридический механизм управления»¹. В зависимости от специфики цели, обусловленной объектом управления, проявляются особенности правовых средств и в целом механизма правового воздействия.

Право является средством организации деятельности объекта управления, устанавливает его полномочия, пределы должного и возможного поведения, определяет механизм реализации управленческих решений. Правовое регулирование общественных отношений не является самоцелью, а призвано обеспечить достижение конкретных результатов. В зависимости от регулируемой сферы общественных отношений и поставленной цели право обеспечивает

¹ Дюрягин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981. – С. 53.

процесс управления различными методами и формами воздействия. Организующее воздействие права выражается в установлении дозволений, запретов, реализация которых обеспечивается мерами убеждения, принуждения.

Право определяет внутреннюю управляющую подсистему, закрепляет процесс управленческого воздействия, является средством организации и совершенствования процесса управления, гарантией его законности, обеспечения надлежащего выполнения управленческих функций компетентными органами управления.

Внешним выражением управления является управленческая деятельность. Управленческая деятельность и управление соотносятся как форма и содержание¹. Управленческая деятельность протекает в двух этапах: программирование воздействия и осуществление воздействия. На первом этапе формулируется цель воздействия, планируется его ход, вырабатываются методы воздействия. Второй этап управленческой деятельности представляет непосредственно управленческое воздействие на объект управления.

Для оказания на соответствующие объекты управленческого воздействия субъекты управления используют правовые средства, обеспечивающие разработку и принятие правовых актов. На основе анализа полученной информации в пределах компетенции, с учетом согласований и взаимодействий с другими субъектами управления, разрабатываются управленческие решения, которые после установленной процедуры принятия и введения в действие передаются на исполнение.

Управленческое решение, принимаемое субъектом управления, является одним из инструментов процесса управления. Оно оказывает организующее воздействие на объекты управления и обладает следующими общими признаками:

1) управленческое решение принимается людьми, следовательно, носит субъективный характер. Однако качество решения предопределяется, прежде всего, тем, в какой мере оно учитывает объективно существующие закономерности и связи в обществе;

2) управленческое решение обладает директивным, властным характером и обязательно для исполнения. Исполнение решения гарантируется, а при необходимости обеспечивается мерами принуждения;

3) управленческие решения принимаются в результате либо согласования воли субъекта управления с волей другого участника управленческого отношения, либо одного лишь волеизъявления субъекта управления. Однако в том и другом случае решение принимается в одностороннем порядке. Оно исходит от компетентного органа, должностного лица – субъекта управления;

4) управленческое решение либо устанавливает обязательные правила поведения, либо регулирует отдельные управленческие отношения. В последнем случае оно влечет возникновение, изменение или прекращение управленческих отношений (например, решение об освобождении лица от должности). Следовательно, решение может регулировать как абстрактные, так и конкретные общественные отношения в социальном управлении. В этом смысле управленческое решение является решением-регулятором;

5) субъект управления обязан избрать оптимальный вариант решения;

6) управленческие решения принимаются субъектами управления в пределах своей компетенции. Так, в органах внутренних дел субъектом подготовки и принятия решения являются руководители органа внутренних дел, аппаратов, служб. Субъектом принятия текущих, оперативных решений являются практически все работники органов внутренних дел;

7) управленческое решение принимается в установленном порядке. Процедура принятия решений регламентируется соответствующими нормативными актами².

Управленческие решения принимаются в форме *правовых актов*. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О правовых актах», правовой акт – письменный официальный

¹ Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления (административно-правовой аспект. Общая часть): Учеб. пособие. – Киев, 1979. – С. 22.

² Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С. 89-91.

документ установленной формы, содержащий нормы права или индивидуальные властные правовые предписания, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченными органами¹.

Правовые акты делятся на: нормативные правовые и ненормативные правовые.

Нормативный правовой акт – письменный официальный документ на бумажном носителе и идентичный ему электронный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие.

К нормативным правовым актам относятся:

1) основные нормативные правовые акты:

– Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан;

– нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

– нормативные правовые постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;

– нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

– нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан;

– нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;

– нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;

– нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

– нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий;

2) производные нормативные правовые акты:

– положение;

– технический регламент;

– стандарт государственной услуги;

– регламент государственной услуги;

– правила;

– инструкция.

Законодательными актами Республики Казахстан могут быть предусмотрены иные формы нормативных правовых актов производного вида

Ненормативный правовой акт – письменный официальный документ, не содержащий норм права, изданный (принятый) уполномоченным органом в пределах своей компетенции, применяющий и (или) реализующий установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц либо разъясняющий нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте, а также правовые акты в области системы государственного планирования.

К ненормативным правовым актам относятся:

1) акты официального разъяснения нормативных правовых актов;

2) правовые акты индивидуального применения;

3) правовые акты в области системы государственного планирования.

¹ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года №480-V ЗРК «О правовых актах»

Нормативные правовые акты являются результатом *правотворческой деятельности* субъекта управления и главным средством правового воздействия на управляемые процессы. Устанавливая нормы права, изменяя, дополняя, прекращая или приостанавливая их действие, нормативные правовые акты выполняют функции организации, упорядоченности общественных отношений, деятельности объектов управления. Правотворческие отношения занимают особое место в системе всех управленческих отношений. В процессе их реализации устанавливается, изменяется или полностью отменяется правовое регулирование управленческих общественных отношений. Они опосредуют задачи исполнительно-распорядительной деятельности. В своей совокупности правотворческие отношения раскрывают сущность правовой формы исполнительно-распорядительной деятельности субъектов управления.

Ненормативные правовые акты принимаются уполномоченными органами на основе нормативных правовых актов и в целях их реализации. Поэтому в юридической литературе их нередко именуют правоприменительными актами¹.

Применение в своей деятельности действующих нормативных правовых актов, их распространение на объекты управления характеризуют *правоприменительную деятельность* субъектов управления. Сущность правоприменительной деятельности заключается в издании субъектом управления индивидуально-конкретных предписаний в отношении персонально определенных объектов управления. Так, субъект управления на основе правовых установок, содержащихся в нормативном правовом акте, в пределах своих полномочий принимает управленческое решение (в форме ненормативного правового акта) по конкретному событию, факту, лицу. Данный ненормативный правовой акт обеспечивает реализацию норм права и является результатом управленческого воздействия на управляемые объекты, их действия, поведение. Способы, формы, методы правоприменительной деятельности субъектов управления зависят от компетенции органов государственного управления, их места в системе государственных органов, функций и полномочий, объектов управления и других факторов. Посредством правоприменительной деятельности осуществляется государственно-властное управленческое воздействие на индивидуально определенные объекты управления, организуется реализация правовых норм.

Правоприменительные акты являются формой управленческого воздействия в отношении конкретных вопросов, действий, персонально определенных лиц. Они служат средством обеспечения нормативных правовых актов. Например, приказ руководителя государственного органа, учреждения, организации о приеме на работу является правоприменительным актом, обеспечивающим реализацию нормативных правовых актов о праве на трудовую деятельность.

Все правовые акты, осуществляющие управленческое воздействие, содержат дозволения, запреты, предписания, ограничения, соблюдение которых обязательно для объектов управления. В этом состоит сущность реализации права.

При разработке правового акта предусмотрены требования к содержанию и стилю изложения. Прежде всего, говоря о субъекте управления, принимающего управленческое решение, следует отметить, что компетенция, функции и задачи государственных органов в области государственного регулирования общественных отношений должны устанавливаться в нормативных правовых актах в соответствии с законодательством Республики Казахстан об административных процедурах с четким разграничением по уровню государственного управления.

Текст правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки.

Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Норма права, изложенная в структурном элементе норма-

¹ Дюрягин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981. – С 58.

тивного правового акта, не излагается повторно в других структурных элементах этого же акта. Поручения в нормативных правовых актах должны адресоваться государственным органам либо, при необходимости, их руководителям. По отношению к государственным органам, не подчиненным лицу, дающему поручение, поручения в нормативных правовых актах должны излагаться в рекомендательной форме либо по согласованию с ними. В последнем случае после наименования государственного органа указывается пометка «(по согласованию)».

В целях обеспечения простоты и лаконичности текста нормативного правового акта допускается сокращение наименований государственных органов и иных организаций с расшифровкой значения сокращения либо аббревиатуры в самом тексте нормативного правового акта.

Процесс принятия управленческого решения проходит в несколько этапов, находящихся в логической связи друг с другом и именуемых *стадиями*. В юридической литературе процесс подготовки и принятия управленческих решений рассматривается с учетом сложности и многогранности их содержания, особенностей этапов, стадий, на которых осуществляются необходимые действия. Так, Л.Г. Венделин выделяет следующие стадии: анализ ситуации, выявление и формулировка проблем и подпроблем, определение и формулировка фактов; выработка альтернативных решений проблем; выявление преимуществ и недостатков выбранных альтернативных путей решения; оценка альтернативных решений проблемы; принятие решений¹. Другой автор – Й. Кхол обосновывает следующую последовательность процесса принятия управленческого решения: уяснение проблемы и накопление информации; обработка информации; разработка вариантов решения; выбор оптимального решения и объявление решения; реализация решения². Мнения указанных и других авторов, несмотря на редакционные отличия в изложении формулировок стадий принятия управленческих решений, в целом идентичны.

К стадиям принятия управленческого решения относятся:

- 1) анализ и оценка ситуации;
- 2) принятие управленческого решения путем разработки проектов правовых актов или планирования организационных мероприятий;
- 3) обсуждение и принятие правовых актов, осуществление организационных мероприятий;
- 4) организация исполнения принятых решений;
- 5) контроль за исполнением принятых решений и оперативное информирование соответствующих служб и аппаратов о принятом решении и его результатах.

Анализ и оценка ситуации необходимы для получения данных о закономерностях, причинах сложившейся ситуации, особенностях организационных форм изучаемых процессов. На этой стадии осуществляется сбор сведений, фактов, характеристик явлений и процессов, а также иных данных об управляемых объектах, их обобщение и систематизация. Совокупность указанных аспектов называется информацией. По существу, вся управленческая деятельность основывается на получении, фиксации, обработке, оценке информации, принятии соответствующего решения. Важно учитывать, что в огромном массиве социальной информации значение имеет только та, которая позволит принять субъектом управления соответствующее управленческое решение. Источниками информации могут быть: а) нормативные правовые акты, уполномочивающие субъекты управления принимать определенные решения, осуществлять конкретные действия; б) обращения граждан по вопросам реализации своих прав и законных интересов, по которым субъект управления компетентен принимать решение с соблюдением установленного срока; в) указания вышестоящих органов управления, их структур, должностных лиц, обязательные к исполнению; г) сведения, выявленные субъектом управления при осуществлении функций контроля, факты нарушений правовых

¹ Венделин Л.Г. Процесс принятия решения. – Таллин, 1973. – с.105.

² Кхол Й. Эффективность управленческих решений. – М., 1975. – с.60.

норм; д) особые ситуации, наступление которых требует вмешательства субъекта управления для их разрешения.

Важно, чтобы вся информация, независимо от источника, отвечала таким требованиям, как актуальность, достоверность, достаточность.

Актуальность информации подразумевает оперативность ее получения, своевременность, значимость в данной конкретной ситуации. Достоверность означает реальное отражение событий и фактов, которые будут подвергнуты анализу и оценке. Достаточность характеризует объем информации, необходимый для глубокого и всестороннего исследования ситуации. Данное свойство информации позволяет в дальнейшем осуществлять прогнозирование и моделирование действий по решению ситуации.

Планирование выполняет подготовительную функцию в осуществлении управленческой деятельности, разработки определенного порядка ее выполнения. Его задача состоит в том, чтобы конкретизировать предполагаемые действия, определить конечные и промежуточные задачи, сроки их исполнения, средства обеспечения достижения результата. На этой стадии необходимо также учитывать круг задействованных лиц.

Обсуждение и принятие правовых актов, осуществление организационных мероприятий связано с соблюдением строго установленной процедуры принятия нормативного акта, объективной характеристикой рассматриваемого вопроса, обоснованием принятого решения, форм и методов его реализации, определения условий выполнения поставленных задач, круга исполнителей и ответственных за своевременное и точное выполнение принятого решения.

Стадия *организации исполнения* принятого решения включает в себя своевременное оформление решения в качестве документа с соблюдением соответствующих процедурных требований, реквизитов; доведение информации, содержащейся в принятом решении, до исполнителей; обеспечение единообразного толкования содержания принятого решения, в случае необходимости – его разъяснение; составление, обсуждение и согласование между исполнителями плана действий по реализации принятого решения; непосредственное исполнение решения.

На заключительной стадии принятия управленческого решения субъект управления осуществляет *контроль исполнения* принятого решения и обеспечивает оперативное информирование объектов управления о принятом решении и его результатах. Обеспечению эффективного контроля будет способствовать точная формулировка конечной цели, ожидаемых результатов и их сопоставление с фактически полученными результатами. Контроль как завершающая стадия управленческой деятельности, позволяет выявлять нарушения, недоработки, ошибки при принятии решений и их реализации, в последующем предупреждать недостатки, изыскивать средства и возможности совершенствования, корректирования и оптимизации управления.

Оптимизацию подготавливаемых решений можно обеспечить за счет соблюдения двух условий: привлечение для разработки этих решений компетентных сотрудников, а также своевременность, обоснованность и законность управленческих решений. Решения должны быть согласованными с ранее принятыми нормативными правовыми актами как ведомственными, действующими в системе субъекта управления, так и вне ее.

Любая информация, возникающая в процессе деятельности субъекта управления, детерминирует организацию соответствующих действий. И наоборот, любая организация действий, возникающих и развивающихся в ходе выполнения субъектом управления своих полномочий, обуславливает выработку определенной информации. Таким образом, информация и организация деятельности находятся в зависимости друг от друга. При этом, чем целесообразней организована управленческая деятельность, тем эффективнее обеспечивается решение задач, реализация предписаний, достижение результатов и других факторов, послуживших источниками информации.

Таким образом, правовой аспект процесса управления выражается в правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов управления и в деятельности объекта управления по реализации норм права. Нормотворчество и правоприменение являются *правовыми*

формами управления, обуславливающими наступление или изменение юридических фактов. Это юридический способ выражения управленческого воздействия и ее организации, главным свойством которого является способность действовать, обуславливать определенные правовые последствия. Сущность правовой формы управления заключается в обеспечении должного оформления назначения и содержания управленческой деятельности, принимаемых управленческих решений, упорядоченности управленческого воздействия на управляемые объекты. Она вносит организованность в процесс управления, а принятым управленческим решениям придает обязательный характер и государственную гарантированность.

К *неправовой форме управления* относятся оперативно-организационные мероприятия, инструктирование, консультирование, материально-техническое обеспечение. Их назначение состоит в создании условий по выполнению полномочий, как субъектами, так и объектами управления.

Разработка и принятие нормативных (правотворчество) и ненормативных (правоприменение) правовых актов, оперативно-организационные мероприятия, инструктирование, консультирование, материально-техническое обеспечение и т.д. относятся к общим элементам структуры управления. Эти действия зависят от назначения и сферы деятельности субъекта управления, его места в иерархии системы управления.

1.4. Методы управления

Процесс управления осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления, на волю людей. В любом управленческом воздействии субъекта управления является важным определением приемов, способов, операций активизации и целеориентирования деятельности управляемых объектов. В научной литературе способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и не правовых форм воздействия на объекты в управляемых общественных отношениях, осуществления целей, задач и функций управления называются *методами управления*.

Субъекты управления используют в процессе своей управленческой деятельности методы управления для решения задач и достижения цели управления. Это способы, приемы, с помощью которых реализуются функции управления. Выбор того или иного метода, его практическое применение зависит от конкретных обстоятельств, объективных и субъективных факторов.

Методы управления используются в реальном процессе управления, в котором должны учитываться цели и задачи, стоящие перед системой управления, особенности и состояние субъекта и объекта управления, характер и специфика конкретной жизненной ситуации, возможности эффективного использования имеющегося арсенала методов, внутренние и внешние обстоятельства функционирования системы управления и другие объективные факторы, не зависящие от воли субъекта управления¹.

Роль субъективного фактора прослеживается при осуществлении конкретным субъектом управления своих контрольных, исполнительно-распорядительных полномочий. Именно в процессе их реализации раскрывается уровень компетентности и профессионализма субъекта управления, его способности оперативно и обоснованно принимать управленческие решения, проводить тщательный анализ информации и делать конструктивные выводы. Методы управления индивидуализируются в деятельности субъекта управления, используются ими в целях, определяемых действующим законодательством.

Для методов управления присущи следующие характерные черты:

- они выражают связь субъекта управления с объектом управления;
- являются средством, способом осуществления управленческого воздействия субъекта управления на объект управления;

¹ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С.143.

– являются способом упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов, приемов, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности людей;

– являются наиболее подвижным и активным элементом в системе управления.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают:

1) обьективированной организационной формой, под которой понимается вид воздействия (индивидуальное предписание (приказ) или норма (правило) поведения);

2) характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);

3) способами воздействия (единоличный, коллегиальный, коллективный);

4) временной характеристикой (краткосрочные и долгосрочные)¹.

Различными авторами предлагаются определенные критерии классификации методов:

а) морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение), экономические (материальное поощрение), организационные (прогнозирование, организация, координация), административно-директивные²;

б) общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям³;

в) методы прямого управляющего воздействия и методы косвенного управляющего воздействия⁴.

По мнению А.П. Коренева, наиболее четким критерием классификации методов управления является характер воздействия: прямой или косвенный⁵.

Методы *прямого воздействия* раскрывают сущность непосредственного властного управленческого воздействия на объект управления. Управленческое решение, принимаемое субъектом управления, носит обязательный характер для объекта управления, а его неисполнение влечет наступление ответственности.

В юридической литературе методы прямого воздействия называют административными методами управления. Содержание административных методов разнообразно. Они могут выражаться в: установлении правил поведения; предписании совершения конкретных действий; осуществлении регистрационных, лицензионно-разрешительных действий; приостановлении или запрещении определенных действий, видов деятельности; назначении или освобождении от должностей (кадровые ротации); введении особых режимов (чрезвычайного или военного положения) с установлением временных ограничений прав и свобод граждан, функционирования определенных организаций, учреждений, предприятий и т.д.

Методы *косвенного воздействия*, используемые в процессе управленческой деятельности, раскрывают способы влияния на интересы объекта управления. Субъект управления посредством средств стимулирования создает такие условия, в которых объект управления заинтересован, в результате чего действует должным образом не по прямому указанию, а в силу создания благоприятных обстоятельств.

Все методы имеют единое назначение – достижение цели управления, в связи с чем, не используются изолированно друг от друга, а применяются субъектами управления в комплексе, что обеспечивает наиболее эффективный процесс управленческой деятельности. В зависимости от способов и средств достижения цели управления методы косвенного воздействия делятся на:

– экономические методы управления. В их основе лежат стимулирующие начала управления, рычагом которых являются такие инструменты, как: цена, льготы, субсидии, кредит, дотации, материальное поощрение и т.д.;

– методы морального, психологического воздействия на волю и поведение людей. Они могут иметь волевое предписание, морально-психологическое влияние.

¹ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С.140.

² Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М., 1974. – С.139-140.

³ Основы научного управления социалистической экономикой. – М., 1984. – С.55.

⁴ Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М., 1986. – С.152-153.

⁵ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С. 142.

Методы прямого и косвенного воздействия на объекты управления называют также методами *принуждения и убеждения*. Убеждение применяется всеми субъектами управления, в то время как принуждение в процессе управленческой деятельности вправе использовать лишь уполномоченные на то субъекты управления.

Убеждение как метод управления означает моральное, психологическое, материальное воздействие субъекта управления на сознание, волю, поведение людей, побуждает к осознанному исполнению установленных норм, правил, распоряжений субъекта управления. К числу основных мер убеждения относятся разъяснение, обсуждение, демонстрация, поощрение и т.д.

Принуждение состоит в достижении цели управления помимо воли и желания объекта управления, сопровождающимся использованием субъектом управления рычагов воздействия. В случае неисполнения объектом управления установленных норм, правил, требований в отношении него субъект управления уполномочен применить предусмотренные законодательством санкции – от привлечения лица к юридической ответственности до ограничения его право дееспособности (лишение специального права, ограничение в правах, отзыв лицензии, дисциплинарное взыскание и т.д.).

К мерам государственного принуждения, которые могут применяться в отношении объекта управления целях обеспечения законности и правопорядка, относятся меры административно-правового, уголовно-правового, гражданско-правового и дисциплинарного принуждения.

Административно-правовое принуждение применяется уполномоченными на то должностными лицами и государственными органами в отношении физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения, либо при наступлении особых условий. Его применение не связано рамками служебных отношений, т.е. может применяться независимо от служебной подчиненности между субъектом и объектом управления. Административное принуждение включает в себя меры административного взыскания, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административно-предупредительные меры.

Административное взыскание применяется уполномоченными на то законом судьей, органами (должностными лицами) за совершение административного правонарушения, и заключается в предусмотренном Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего такое правонарушение. Административное взыскание применяется в целях восстановления социальной справедливости и воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. К мерам административного взыскания относятся: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения; 4) лишение специального права; 5) лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; 6) приостановление или запрещение деятельности; 7) принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения; 8) административный арест; 9) административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

Административное взыскание не имеет своей целью причинение физических страданий лицу, совершившему административное правонарушение, или унижение его человеческого достоинства, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Меры административного пресечения относятся к средствам принудительного воздействия на правонарушителя, применяемые исключительно уполномоченными должностными лицами и государственными органами в целях прекращения правонарушений и предотвращения вредных последствий. К их числу относятся: требование прекратить правонарушение; принудительное лечение больных наркоманией, токсикоманией, алкоголизмом, венерическими заболеваниями, туберкулезом и другими заболеваниями, перечень которых утвержден

Правительством Республики Казахстан; применение физической силы и специальных средств и т.д.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности подозреваемого в его совершении, составления протокола об административном правонарушении, когда невозможно его составление на месте совершения административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления, предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, угрозы аварии или техногенных катастроф. К указанным мерам, применяемым в отношении физического лица, относятся: 1) доставление к месту составления протокола об административном правонарушении; 2) административное задержание физического лица; 3) привод; 4) личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице; 5) досмотр транспортных средств, маломерных судов; 6) изъятие документов и вещей; 7) отстранение от управления транспортным средством или маломерным судном и освидетельствование его на состояние алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения; 8) задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства или маломерного судна; 9) осмотр; 10) медицинское освидетельствование физического лица на состояние алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения; 1) приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов.

В отношении юридического лица могут быть применены следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: 1) осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов; 2) изъятие документов, принадлежащих юридическому лицу; 3) наложение ареста или изъятие товаров, транспортных средств и иного имущества, принадлежащих юридическому лицу; 4) приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов.

Применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении вправе уполномоченное должностное лицо в пределах своих полномочий.

Административно-предупредительные меры представляют собой способы и средства воздействия, применяемые в целях предупреждения правонарушений и наступления обстоятельств, угрожающих личной, имущественной и общественной безопасности. Эти меры имеют профилактическое значение и вводятся при наступлении особых условий. К ним могут быть отнесены такие меры, как введение режима чрезвычайного положения; введение карантина при эпидемиях, эпизоотиях, эпифотиях; принудительный снос строений, вышедших из срока эксплуатации и по техническому состоянию представляющих угрозу для безопасности жизни и здоровья граждан; прекращение движения транспорта в связи с угрозой безопасности дорожного движения; эвакуация населения, в том числе, принудительная, из мест повышенной опасности для жизни и здоровья и т.д.

Уголовно-правовое принуждение является реакцией государства на противоправные действия, за совершение которых действующим законодательством предусмотрено уголовное наказание. Так, в соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан наказание является мерой государственного принуждения, назначаемой по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в лишении или ограничении прав и свобод этого лица.

К лицу, признанному виновным в совершении уголовного проступка, могут применяться следующие основные наказания: 1) штраф; 2) исправительные работы; 3) привлечение к общественным работам; 4) арест.

В случае признания лица виновным в совершении преступления, к нему могут применяться следующие основные наказания: 1) штраф; 2) исправительные работы; 3) ограничение свободы; 4) лишение свободы; 5) смертная казнь. Наряду с основным наказанием к данному лицу могут применяться дополнительные наказания: 1) конфискация имущества; 2) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина, дипломатического ранга, квалификационного класса и государственных наград; 3) лишение права занимать

определенную должность или заниматься определенной деятельностью; 4) лишение гражданства Республики Казахстан; 5) выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений, как осужденным, так и другими лицами.

В рамках уголовно-правового принуждения применяются меры процессуального принуждения: 1) задержание подозреваемого; 2) меры пресечения (подписка о невыезде и надлежащем поведении; личное поручительство; передача военнослужащего под наблюдение командования воинской части; отдача несовершеннолетнего под присмотр; залог; домашний арест; содержание под стражей); 3) обязательство о явке, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество, запрет на приближение.

Гражданско-правовое принуждение заключается в возложении на объект управления обязанности возмещения материального ущерба, нанесенного его незаконными действиями субъекту управления. Размеры материального ущерба, порядок его возмещения определяются судом. Задачами гражданского судопроизводства являются защита и восстановление нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, государства и юридических лиц, соблюдение законности в гражданском обороте и публично-правовых отношениях, содействие мирному урегулированию спора, предупреждение правонарушений и формирование в обществе уважительного отношения к закону и суду.

Дисциплинарное принуждение осуществляется в рамках служебных отношений субъекта и объекта управления. Оно выражается в применении уполномоченным должностным лицом одного из дисциплинарных взысканий, предусмотренных Трудовым кодексом Республики Казахстан: замечание; выговор; строгий выговор; расторжение трудового договора по инициативе работодателя. Применение иных дисциплинарных взысканий, не предусмотренных законодательством Республики Казахстан, не допускается.

Выбор метода управления обусловлен его эффективностью при достижении цели управления, обоснованностью и практической значимостью, применимостью в конкретной ситуации и к конкретным объектам управления.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие управления, его свойства.
2. Виды управления общественными процессами.
3. Понятие и виды моделей управления.
4. Классификация функций управления.
5. Сущность общих и специальных функций управления.
6. Понятие управленческого решения и его признаки.
7. Стадии принятия управленческого решения.
8. Методы прямого и косвенного воздействия, применяемые в управленческой деятельности.

Рекомендуемая литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М., 2004.
2. Венделин Л.Г. Процесс принятия решения. – Таллин, 1973.
3. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004.
4. Дюрюгин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981.
5. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник. – М., 1997.
6. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М., 1986.
7. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. – М., 1975.
8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М., 1974.
9. Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления (административно-правовой аспект). Общая часть: Учеб. пособие. – Киев, 1979.

Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Понятие управления в органах внутренних дел. Единая система органов внутренних дел Республики Казахстан. Правовое положение Министерства внутренних дел Республики Казахстан как субъекта управления. Правовое положение территориальных органов внутренних дел

2.1. Понятие управления в органах внутренних дел

Сущность управления в органах внутренних дел заключается в обеспечении эффективного функционирования единой системы органов внутренних дел, согласованного взаимодействия всех ее структурных элементов, в целенаправленном воздействии на службы, аппараты, подразделения для организации выполнения ими возложенных полномочий по решению поставленных задач.

Управление в органах внутренних дел является разновидностью социального управления единой целостной системой, состоящей из *управляющей и управляемой подсистем*. Так, структурные подразделения отдельного горрайоргана относительно самостоятельны в решении конкретных задач, выборе форм и методов реализации своих полномочий. Вместе с тем, их согласованные действия, скоординированные совместные мероприятия, оперативное реагирование на изменения состояния правопорядка на обслуживаемой территории – все это является условием эффективной работы горрайоргана в целом. Обеспечение взаимодействия, координации, организации, руководства, методического обеспечения возлагается на специально созданные структурные подразделения (штабы, дежурные части) или отдельных должностных лиц, образующих управляющую подсистему. Управляемой же подсистемой в данном случае являются подразделения горрайоргана, действия которых координируются, организуются, контролируются. Совокупность указанных управляющей и управляемой подсистем самостоятельного горрайоргана образует целостную социальную систему.

Таким образом, поскольку каждый орган внутренних дел любого уровня обладает признаками, присущими системным образованиям, он является управляемой системой. Функциональное (целевое) назначение этой системы определяется кругом задач, для выполнения которых собственно и создается орган внутренних дел¹.

Управляющая подсистема имеет организационную структуру управления, управленческий персонал и соответствующие средства управления. Применительно ко всей системе органов внутренних дел *управляющей подсистемой* являются, прежде всего, центральный и местный исполнительные органы, Министерство внутренних дел, департаменты внутренних дел и другие вышестоящие органы внутренних дел и их должностные лица, наделенные полномочиями осуществлять функции управления в отношении нижестоящих структур. *Управляемая подсистема* представляет собой совокупность нижестоящих органов внутренних дел, служб, аппаратов, подразделений и их должностных лиц, непосредственно осуществляющих функции, обусловленные управленческим воздействием.

Система управления органами внутренних дел характеризуется иерархическим построением, что обуславливает особенности управляющего воздействия. Управляющая и управляемая подсистемы в органах внутренних дел характерны, как для различных по иерархии органов внутренних дел, так и для одного территориального органа. В первом случае субъектом управления является вышестоящий орган внутренних дел, а объектом управления – нижестоящие органы внутренних дел. Во втором случае в качестве субъекта управления выступает начальник территориального органа внутренних дел и руководители его структурных подразделений, а объектом управления – личный состав данного территориального органа. Кроме того, управляющая подсистема может быть одновременно управляемой со стороны другой вышестоящей управляющей подсистемы. Особенно ярко это выражается в

¹ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С.40.

отношениях между органами внутренних дел, стоящими на разных уровнях иерархической системы, где органы наделены различной по объему компетенцией и более сложная вышестоящая система является субъектом управления по отношению к менее сложной – нижестоящей. Таким образом, каждый орган внутренних дел является одновременно управляемой и управляющей подсистемой, а также системой управления в целом.

В юридической литературе выделяют основные требования, предъявляемые к органам внутренних дел как системе управления: 1) детерминированность элементов системы; 2) динамичность системы; 3) наличие в системе управляющего параметра; 4) наличие в системе усилительного свойства; 5) наличие в системе минимум одной обратной связи¹.

Детерминированность элементов системы характеризует взаимосвязь подсистем единой системы управления. Так, субъект управления (орган внутренних дел либо его структурное подразделение) обуславливает порядок и качественные характеристики деятельности объекта управления (нижестоящего органа внутренних дел, структурные подразделения органа внутренних дел), его организацию, порядок взаимодействия с другими элементами данной подсистемы (например, взаимодействие служб уголовного розыска и миграционной полиции).

Динамичность системы раскрывается в способности системы управления своевременно реагировать на изменяющуюся обстановку внешней среды. Например, это может быть связано с осложнением оперативной обстановки на определенном участке обслуживаемой территории, что вызывает необходимость произвести передислокацию сил и средств, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность именно на данном участке. Или ухудшение криминогенной ситуации, вызванное ростом преступности среди несовершеннолетних, требует усиления кадрового, материально-технического обеспечения деятельности подразделений по делам несовершеннолетних. Таким образом, динамичность системы позволяет маневрировать в осуществлении управленческого воздействия, изменять в соответствии с внешними условиями методику и тактику обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Наличие в системе управляющего параметра означает не фактическое присутствие в системе управления субъекта управления, а определяет требования к его компетентности, личностным и профессиональным характеристикам. Так, руководитель органа внутренних дел, структурного подразделения или иное должностное лицо, наделенное полномочиями осуществлять управленческие функции, должен быть компетентен в своей области, способен оперативно принимать управленческие решения, своевременно реагировать на факторы внешней среды, обуславливающие в дальнейшем особенности его управленческой деятельности, осуществлять организационное и методическое руководство деятельностью объекта управления (органа внутренних дел, его структурных подразделений, отдельных сотрудников, предприятий, учреждений, граждан), обеспечивать координацию и взаимодействие элементов единой системы управления. Любое управленческое решение должно быть законным, выполнимым, иметь организационный, материально-технический и кадровый потенциал реализации, согласованным с иными, ранее принятыми, управленческими решениями.

Наличие в системе усилительного свойства. Управленческое решение, пройдя по каналам прямых и обратных связей от субъекта к объекту управления, подвергается воздействию различных факторов (ведомственных, организационных, смысловых, географических), способных нивелировать их первоначальное значение. Это может произойти вследствие географической отдаленности, к примеру, областного управления внутренних дел от территориальных отделов внутренних дел; рассогласованности действий между государственными органами различной ведомственной принадлежности; несовершенства организационной упорядоченности и взаимодействия между различными органами внутренних дел либо структурными подразделениями одного органа внутренних дел; неверного толкования управленческого решения.

¹ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988– С.43.

Для преодоления подобных барьеров в системе управления в качестве усилительного свойства используются различные средства. Так, внедрение новейших технических средств связи и обеспечения несения службы, взаимодействия в режиме реального времени центральных и местных органов внутренних дел, проведение селекторных совещаний при участии всех руководителей центрального и областных аппаратов органов внутренних дел с использованием интерактивных технологий обеспечит нейтрализацию географического барьера. Решение проблемы ведомственной рассогласованности действий при исполнении управленческих решений обеспечивается установлением круга исполнителей по каждому конкретному вопросу, возложением на них соответствующих задач, обязанностей, определением ответственных лиц за соблюдение исполнительской дисциплины и достижение конечного результата. Эти же приемы и средства используются при организации взаимодействия различных служб и структурных подразделений органов внутренних дел. Четкое формулирование приказов, проведение качественного инструктажа, разъяснения и комментарии управленческих решений обеспечат единое их толкование и уяснение.

Таким образом, усилительное свойство системы управления органами внутренних дел выражается в способности этой системы учесть возможные препятствия на пути управленческого воздействия, принять меры их нейтрализации и обеспечить эффективный управленческий процесс.

Значение условия *наличия в системе обратных связей* подчеркивается тем, что процесс управления основан на процессе обмена информацией, направляемой к объектам управления, а также поступающей от объектов управления по каналам обратной связи.

Как было отмечено выше, система управления состоит из субъекта управления, объекта управления, прямой и обратной связи между ними. Существование принципов единоначалия и субординации в системе управления органами внутренних дел характеризует особенности прямых и обратных связей между субъектами и объектами управления. Управленческое решение в виде распоряжений, приказов, указаний, подлежащее исполнению, по соответствующим каналам связи передается от субъекта управления к объекту управления. Нередко такое решение проходит несколько инстанций, различные уровни субъектов управления, прежде чем попадает на непосредственное исполнение объектом управления. Подобная система связи обеспечивает согласованность деятельности многочисленных структурных подразделений в решении конкретных задач.

Что касается системы обратных связей, то упрощенный механизм ее действия позволит получить положительные результаты. Это объясняется тем, что своевременная информированность субъекта управления о деятельности объектов управления, их исполнительской дисциплины обеспечивает эффективность системы управления в целом. Координация действий, оперативное реагирование на непредвиденные обстоятельства, корректировка сил и средств объекта управления – все это обеспечивается в процессе ускоренного получения управленческого решения.

Подобная система управления «субъект управления – управленческое решение – объект управления – результат» характерна как для внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел, так и для особенностей их взаимодействия с гражданами, организациями, учреждениями. Объектом информации, лежащей в основе управленческого решения и поступающей по каналам прямой и обратной связи, являются права граждан, их безопасность, общественный порядок, общественная безопасность, интересы государства. При этом качество управленческого воздействия органа внутренних дел как субъекта управления обусловлена характером его связи с внешней средой: чем большим объемом достоверной информации он располагает, тем выше эффективность его внутриорганизационной и внешне управленческой деятельности. Сведения о состоянии объекта управления и внешней среды, в которой он функционирует, составляют основу при подготовке управленческих решений. Отсутствие данных о состоянии преступности, динамике ее роста или снижения, причинах, влияющих на криминогенную ситуацию в данной местности, не позволит принять обоснованное, адекватное реальности, аргументированное управленческое решение. Информацион-

ное и аналитическое обеспечение охватывает как процесс управления в целом, так и каждую из ее стадий. Оптимизация функций управления, проводимая в рамках административной реформы в системе государственного управления в целом, и в органах внутренних дел, в частности, требует учета и анализа разнообразных социально-экономических и иных факторов при выработке управленческого решения. Организация планирования, учета и контроля невозможна без соответствующей информационной базы. Этим определяется значение информации и ее анализа в достижении конкретных целей управления, стоящих перед органами внутренних дел, каждым из его структурных подразделений.

В литературе наряду с понятием «информация» используется термин «система информации», означающий совокупность различных видов информации о конкретных объектах и функциях управления. При этом предложено выделить ряд признаков, характеризующих систему информации в органах внутренних дел как субъекта управления: 1) система информации охватывает все необходимые виды информации, находящие применение в конкретной области управления; 2) о системе информации можно говорить в том случае, если имеют место двусторонние информационные связи: прямая и обратная; 3) наличие в системе управления определенной организации информационных потоков, связывающих как составляющие ее элементы, так и систему управления с внешней средой¹.

Систему информации составляет совокупность сведений, характеризующих состояние оперативной обстановки, динамику роста или снижения совершаемых правонарушений и их качественную характеристику, причины и условия, влияющие на состояние общественного порядка и иных данных, используемых в управленческой деятельности органов внутренних дел.

Источниками информации могут быть различные формы статистической отчетности о работе органов внутренних дел в целом и их отдельных подразделений, сведения иных правоохранительных и государственных органов, предприятий, учреждений, различные обзоры, аналитические справки, материалы средств массовой информации, обращения граждан в форме заявлений, жалоб, предложений.

На основе анализа информации, которая должна соответствовать таким требованиям, как полнота и достоверность, субъект управления получает возможность правильно определять перспективные и текущие задачи, пути их решения, осуществлять распределение сил и средств, используемых при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Комплексный анализ оперативной обстановки на обслуживаемой территории, анализ информации за определенный период времени (год, полугодие, квартал, месяц, сутки), обзор данных структурных подразделений органов внутренних дел составляют основное содержание аналитической работы, лежащей в основе управления в органах внутренних дел.

Текущая аналитическая работа отдельных служб и подразделений органов внутренних дел имеет те же цели, формы и методы, что и аналогичная работа органа внутренних дел в целом. При этом ее результаты, содержащие специфические вопросы, будут служить основой управленческой деятельности именно данного подразделения. Так, анализ деятельности административной полиции составляет основу дальнейшей работы органов внутренних дел по совершенствованию мер профилактики правонарушений, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, организации деятельности служб и подразделений, образующих административную полицию. При анализе оперативной обстановки учитываются различные факторы внешней среды: социально-экономические, демографические условия, в которых работают органы внутренних дел (промышленные города, узлы железнодорожного транспорта, административные центры или жилые районы города, сейсмические зоны или местности, подверженные действиям природных явлений, курортные местности и места массового отдыха, учебные заведения, миграционные процессы и т.д.).

Наряду с этим, необходимо проанализировать данные, характеризующие состояние криминогенной обстановки, и уровень обеспечения общественного порядка: сравнить сведения о количестве уголовных правонарушений, определить период и динамику их роста или

¹ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С.69.

снижения в пределах конкретной административно-территориальной единицы, выделить долю правонарушений, процент их роста или снижения в сельской или городской местности, на улицах или в других общественных местах, а также в местах несения службы нарядами полиции. Детальный анализ правонарушений, совершаемых в общественных местах, позволит эффективнее использовать силы и средства органов внутренних дел, управлять ими и, в зависимости от состояния оперативной обстановки, осуществлять расстановку нарядов полиции, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность.

Текущий и комплексный анализ оперативной обстановки и ее оценка с учетом стоящих задач служат основой для подготовки аппаратами и подразделений органов внутренних дел различных управленческих решений. С передачей управленческих решений объекту управления начинается непосредственное исполнение управленческих решений, в процессе которого и обеспечивается охрана общественного порядка.

Таким образом, управление в органах внутренних дел, являясь разновидностью социального управления единой целостной системой, состоит из управляющей и управляемой подсистем. Управляющая подсистема имеет организационную структуру управления, управленческий персонал и соответствующие средства управления. Управляющей подсистемой являются центральный и местный исполнительные органы, Министерство внутренних дел, департаменты внутренних дел и другие вышестоящие органы внутренних дел и их должностные лица, наделенные полномочиями осуществлять функции управления в отношении нижестоящих структур. Управляемая подсистема представляет собой совокупность нижестоящих органов внутренних дел, служб, аппаратов, подразделений и их должностных лиц, непосредственно осуществляющих функции, обусловленные управленческим воздействием.

2.2. Единая система органов внутренних дел Республики Казахстан

В последние годы происходят существенные структурные изменения во всей системе правоохранительных органов в целом, в системе органов внутренних дел, в частности. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан»¹ Министерство внутренних дел Республики Казахстан было реорганизовано путем передачи его функций и полномочий: 1) связанных с деятельностью: медицинских вытрезвителей в ведение Министерства здравоохранения Республики Казахстан, за исключением функций по доставке нарушителей общественного порядка в медицинские вытрезвители; центров временной изоляции, адаптации реабилитации несовершеннолетних в ведение Министерства образования и науки Республики Казахстан; 2) по проведению государственного технического осмотра транспортных средств в конкурентную среду, с передачей полномочий по контролю за проведением указанного технического осмотра Министерству транспорта и коммуникаций Республики Казахстан, с сохранением за Министерством внутренних дел функции контроля за своевременностью прохождения государственного технического осмотра; 3) по охранной деятельности в конкурентную среду, за исключением функции по охране особо важных стратегических объектов.

Этим же Указом Правительству Республики Казахстан было поручено обеспечить: 1) реорганизацию Следственного комитета и Комитета криминальной полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан путем их слияния в Комитет по расследованию Министерства внутренних дел Республики Казахстан; 2) принятие мер по повышению эффективности деятельности Комитета по борьбе с наркобизнесом и контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Республики Казахстан, в том числе с передачей ему в непосредственное подчинение территориальных подразделений органов внутренних дел, осуществляющих борьбу с наркобизнесом; 3) образование Комитета миграционной полиции

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года №1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан»

Министерства внутренних дел Республики Казахстан; 4) разработку системы мер по поэтапной передаче в ведение Министерства юстиции Республики Казахстан функций и полномочий Министерства внутренних дел Республики Казахстан по исполнению административного взыскания в виде административного ареста в специальных приемниках и обеспечению функционирования этих учреждений; 5) оптимизировать систему органов внутренних дел на транспорте путем слияния трех региональных департаментов на транспорте в одно подразделение при Министерстве внутренних дел Республики Казахстан; 6) оптимизировать систему ведомственных учебных заведений Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

В рамках административной реформы в системе государственного управления проведен ряд организационных мероприятий, направленных на совершенствование правоохранительной системы. В частности:

– в 2011 году состоялся перевод уголовно-исполнительной системы Казахстана из Министерства юстиции в ведение Министерства внутренних дел. В этом же году создано государственное учреждение Управление внутренних дел на метрополитене города Алматы Департамента внутренних дел города Алматы Министерства внутренних дел Республики Казахстан¹;

– в 2013 году ликвидирован Комитет миграционной полиции², а функции и полномочия Министерства внутренних дел Республики Казахстан по реализации государственной политики в области миграции населения, осуществления ее межведомственной координации, разработки системы мер в области регулирования и мониторинга миграционных процессов, регулирования миграции переданы Министерству труда и социальной защиты Республики Казахстан³;

– с 1 января 2016 года в системе органов внутренних дел действует местная полицейская служба, образованная во исполнение Плана Нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ в части формирования местной полицейской службы⁴;

– в 2017 году образован Комитет миграционной службы Министерства внутренних дел Республики Казахстан и установлен перечень ведомств, входящих в структуру Министерства внутренних дел Республики Казахстан: Главное командование Национальной гвардии Республики Казахстан; Комитет уголовно-исполнительной системы; Комитет административной полиции; Комитет по чрезвычайным ситуациям; Комитет миграционной службы⁵.

Это непосредственно актуализирует проблему эффективности функционирования и дальнейшего совершенствования всей системы органов внутренних дел в механизме государства. Деятельность государства в этом направлении многогранна, однако ведущими ее направлениями является обновление и совершенствование законодательства, регулирующего организацию, формы и методы работы правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел в частности, реформирование системы этих органов в целях повышения надежности и эффективности их функционирования. Так, в 2014 году принят новый нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения в сфере деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан – Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Кроме того, разработаны профессиональные стандарты органов внутренних дел⁶, которые определяют в области про-

¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 ноября 2011 года №1331 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Республики Казахстан»

² Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2013 года №245 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Республики Казахстан»

³ Указ резидента Республики Казахстан от 16 января 2013 года №466 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан»

⁴ Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов»

⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 марта 2017 года №110 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Республики Казахстан»

⁶ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 ноября 2013 года №689 «Об утверждении профессиональных стандартов органов внутренних дел Республики Казахстан»

фессиональной деятельности по обеспечению общественного порядка и безопасности требования к уровню квалификации, компетенции, содержанию, качеству и условиям труда. Стандарты предназначены для: 1) регулирования взаимодействия трудовой сферы и сферы профессионального образования; 2) регламентации требований для разработки программ подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки; 3) регламентации требований для оценки компетенций работников при аттестации и сертификации персонала.

Указом Президента Республики Казахстан одобрена Концепция кадровой политики правоохранительных органов Республики Казахстан¹, которая станет основой для разработки нормативных правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование кадровой политики правоохранительных органов Республики Казахстан. Целью кадровой политики является формирование высокопрофессионального кадрового состава, способного компетентно решать задачи правоохранительных органов.

Органы внутренних дел, входящие в систему правоохранительных органов, предназначены для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. «От эффективности их деятельности зависят безопасность и спокойствие граждан, состояние преступности и уровень криминогенной обстановки в стране» – говорится в Концепции правовой политики Республики Казахстан [2].

Единую систему органов внутренних дел образуют полиция, уголовно-исполнительная система, военно-следственные органы, Национальная гвардия Республики Казахстан, органы гражданской защиты. Полицию образуют криминальная полиция, административная полиция, подразделения следствия, дознания и иные подразделения. Криминальная полиция состоит из подразделений по борьбе с организованной преступностью, экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, иных подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Административная полиция состоит из местной полицейской службы, подразделений по контролю в сфере оборота гражданского и служебного оружия, миграционной полиции, изоляторов временного содержания, подразделений конвойной службы и иных подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка.

Органы внутренних дел состоят из Министерства внутренних дел Республики Казахстан, ведомств, территориальных органов, а также организаций, подведомственных Министерству внутренних дел. Территориальными органами являются департаменты внутренних дел областей, городов республиканского значения и столицы, на транспорте, городские, районные, районные в городах, линейные органы внутренних дел, военно-следственные органы. Уголовно-исполнительную систему образуют ведомство, его территориальные органы, служба пробации и учреждения, исполняющие наказания, иные подведомственные организации.

Создание, реорганизация и ликвидация структурных подразделений Министерства внутренних дел, ведомств, территориальных органов и организаций, подведомственных Министерству внутренних дел, осуществляются Министром внутренних дел Республики Казахстан.

Деятельность органов внутренних дел по решению возложенных на них задач, реализации функций и полномочий осуществляется в пределах установленной законодательством компетенции в соответствии с общими принципами государственной службы и специальными принципами правоохранительной службы в Республике Казахстан.

Общими принципами деятельности органов внутренних дел являются принципы:
– законности;

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года №720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан»

² Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года»

- казахстанского патриотизма;
- единства системы органов внутренних дел;
- приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства;
- эффективности, результативности, прозрачности в деятельности органов внутренних дел;
- равного права граждан на доступ к службе в органах внутренних дел;
- добровольности поступления граждан на службу в органы внутренних дел;
- профессионализма сотрудников органов внутренних дел;
- меритократии – признания личных заслуг и достижений сотрудника органов внутренних дел, его продвижения по службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных сотрудников органов внутренних дел и сотрудников нижестоящих органов внутренних дел;
- подконтрольности и подотчетности сотрудников органов внутренних дел;
- личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение сотрудниками органов внутренних дел должностных обязанностей и превышение им своих должностных полномочий;
- этичности;
- нетерпимости к правонарушениям;
- учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;
- правовой и социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел;
- равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы;
- поощрения сотрудников органов внутренних дел за образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности;
- непрерывности обучения сотрудников органов внутренних дел и развития необходимых компетенций;
- практической ориентированности подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел.

К *специальным принципам* деятельности органов внутренних дел относятся:

- обязательность защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;
- сотрудничество с институтами гражданского общества;
- единство подходов к организации правоохранительной службы в органах внутренних дел;
- единоначалие и субординация (подчиненность);
- независимость от деятельности политических партий и иных общественных объединений.

В целях обеспечения общественной безопасности на органы внутренних дел возложено решение следующих *задач*: профилактика правонарушений; охрана общественного порядка; борьба с преступностью; исполнение уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, организация гражданской обороны. Иные задачи на органы внутренних дел возлагаются законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан в пределах возложенных задач органы внутренних дел наделены соответствующими *полномочиями*, в рамках которых:

- осуществляют комплекс мер, направленных на выявление, изучение, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- осуществляют комплекс мер по охране общественного порядка;

- осуществляют государственный контроль и надзор за дорожным движением и обеспечением его безопасности;
- осуществляют государственный контроль за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему;
- осуществляют государственный контроль в сфере охранной деятельности;
- осуществляют охрану физических лиц и объектов, подлежащих государственной охране;
- контролируют состояние антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении;
- реализуют государственную политику в области гражданства, миграции населения и беженцев;
- осуществляют изготовление документов, удостоверяющих личность, а также ведение Национального реестра индивидуальных идентификационных номеров;
- осуществляют лицензионную и разрешительную деятельность;
- осуществляют производство по делам об административных правонарушениях;
- осуществляют раскрытие и расследование уголовных правонарушений;
- осуществляют оперативно-розыскную деятельность и негласные следственные действия;
- осуществляют исследования;
- осуществляют розыск;
- осуществляют реализацию государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и противодействие их незаконному обороту и злоупотреблению ими;
- осуществляют государственную защиту лиц, участвующих в уголовном процессе;
- реализуют государственную политику в сфере уголовно-исполнительной деятельности, осуществляют содержание лиц в специальных учреждениях органов внутренних дел;
- оказывают государственные услуги;
- осуществляют международное сотрудничество;
- осуществляют государственный контроль в области гражданской защиты;
- осуществляют иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

В заключение следует подчеркнуть, чтобы система органов внутренних дел работала как единый механизм, необходима организация и координация ее деятельности, нормативное правовое регулирование, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение, учет и анализ результатов деятельности, мониторинг их качества. Необходимо осуществление управления, направленного на обеспечение эффективного функционирования единой системы органов внутренних дел, согласованного взаимодействия всех ее структурных элементов, целенаправленное воздействие на службы, аппараты, подразделения для организации выполнения ими возложенных полномочий по решению поставленных задач.

2.3. Правовое положение Министерства внутренних дел Республики Казахстан как субъекта управления

Министерство внутренних дел Республики Казахстан является центральным исполнительным органом, возглавляющим единую систему органов внутренних дел, осуществляющим руководство в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Гражданской обороны. В пределах, предусмотренных законодательством, Министерство внутренних дел осуществляет межотраслевую координацию в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, пожарной безопасности, обеспечения функционирования и дальнейшего развития государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, организации предупреждения и тушения пожаров.

Министерство внутренних дел имеет территориальные органы в областях, городах Астане и Алматы, районах, городах, районах в городах и на транспорте, а также ведомства: 1) Главное командование Национальной гвардии Республики Казахстан; 2) Комитет уголовно-исполнительной системы; 3) Комитет административной полиции; 4) Комитет по чрезвычайным ситуациям; 5) Комитет миграционной службы.

Возглавляет Министерство внутренних дел Министр внутренних дел, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан. Министр внутренних дел:

- 1) осуществляет руководство единой системой органов внутренних дел;
- 2) устанавливает структуру и штатную численность органов внутренних дел в пределах лимита штатной численности, утвержденного Правительством Республики Казахстан;
- 3) вносит на рассмотрение Правительства Республики Казахстан предложения об изменении лимита штатной численности органов внутренних дел;
- 4) назначает, налагает дисциплинарные взыскания и увольняет сотрудников, военнослужащих и работников органов внутренних дел;
- 5) поощряет, в том числе награждает ведомственными наградами;
- 6) вносит Президенту Республики Казахстан представление к награждению государственными наградами;
- 7) вносит Президенту Республики Казахстан представление к присвоению высших воинских и специальных званий сотрудникам и военнослужащим органов внутренних дел;
- 8) вносит Президенту Республики Казахстан представление к назначению на должности заместителей министра внутренних дел, Главнокомандующего Национальной гвардией;
- 9) отчитывается перед Президентом Республики Казахстан о деятельности органов внутренних дел;
- 10) от имени Министерства внутренних дел издает правовые акты, обязательные к исполнению органами внутренних дел, в пределах своей компетенции – нормативные правовые акты, обязательные к исполнению и иными государственными органами, физическими и юридическими лицами;
- 11) делегирует полномочия своим заместителям, руководителям структурных подразделений Министерства внутренних дел, ведомств, территориальных органов и подведомственных организаций;
- 12) представляет Министерство внутренних дел в государственных органах и международных организациях;
- 13) в пределах своей компетенции подписывает международные договоры;
- 14) организует работу по противодействию коррупции в органах внутренних дел

Правовое положение Министерства внутренних дел находит свое отражение в полномочиях, которые оно осуществляет в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Казахстан утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 июня 2005 года №607 «Вопросы Министерства внутренних дел Республики Казахстан».

В целях решения задач, возложенных на органы внутренних дел, центральный аппарат Министерства внутренних дел как субъект управления выполняет функции, которые в зависимости от направленности воздействия можно разделить на внутренние (внутрисистемные) и внешние (внешне системные) функции управления.

Внутренние (внутрисистемные) функции управления характеризуют сущность управления внутри системы органов внутренних дел. Они обусловлены иерархическим построением структур и звеньев органов внутренних дел, подчиненных упорядочению, целевой ориентации и активизации действий.

Реализуя *(внутренние) внутрисистемные функции*, Министерство внутренних дел:

1) осуществляет руководство подразделениями специального назначения органов внутренних дел и Национальной гвардии Республики Казахстан, а также обеспечивает их постоянную боевую и оперативную готовность;

2) осуществляет организационное руководство по проведению общереспубликанских и региональных оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по вопросам своей компетенции;

3) осуществляет руководство деятельностью криминальной, административной полиции и иных служб органов внутренних дел, Национальной гвардии Республики Казахстан, уголовно-исполнительной системы, военно-следственных органов, Представительства Министерства в городе Байконур и подразделений органов внутренних дел на транспорте;

4) определяет порядок взаимодействия криминальной, административной полиции и иных служб полиции, а также Национальной гвардии Республики Казахстан, военно-следственных органов, Представительства Министерства в городе Байконур, органов внутренних дел на транспорте;

5) осуществляет координацию и планирование деятельности единой системы органов внутренних дел;

6) обеспечивает реализацию единой государственной кадровой политики в системе органов внутренних дел;

7) осуществляет координацию и ведомственный контроль деятельности органов и подразделений внутренних дел Республики Казахстан, Национальной гвардии Республики Казахстан, военно-следственных органов;

8) обеспечивает оперативное управление силами и средствами при совершении тяжких преступлений, массовых беспорядках, стихийных бедствиях и других чрезвычайных происшествиях;

9) организует мероприятия по переводу органов внутренних дел в высшую степень боевой готовности к отражению агрессии и оперативно-служебной готовности при чрезвычайной ситуации в мирное время;

10) разрабатывает меры по мобилизационной подготовке органов внутренних дел, повышению устойчивости их работы при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время, обеспечению постоянной готовности к полной и своевременной мобилизации специальных подразделений органов внутренних дел;

11) разрабатывает и утверждает Инструкцию по организации деятельности подразделений органов внутренних дел по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий;

12) разрабатывает и утверждает Инструкцию по организации деятельности подразделений органов внутренних дел по контролю в сфере оборота гражданского и служебного оружия;

13) разрабатывает и утверждает Правила организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

14) разрабатывает и утверждает Правила по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия;

15) разрабатывает и утверждает Правила организации работы органов внутренних дел по участию в природоохранных мероприятиях;

16) разрабатывает и утверждает Правила взаимодействия подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по осуществлению учета лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

17) разрабатывает и утверждает Правила организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников;

18) разрабатывает и утверждает правила формирования и осуществления деятельности квалификационной комиссии, порядок проведения аттестации кандидатов в преподаватели, мастера производственного обучения и мастера обучения вождению во время образователь-

ного процесса по подготовке водителей транспортных средств, форму и периодичность представления отчетности о своей деятельности профессиональными объединениями;

19) разрабатывает и утверждает Инструкцию по организации деятельности подразделений административной полиции в области дорожной безопасности и соблюдения регламентов, нормативов и стандартов;

20) разрабатывает и утверждает Инструкцию по обеспечению охраны общественного порядка и дорожной безопасности сотрудниками органов внутренних дел Республики Казахстан;

21) разрабатывает правила осуществления оперативно-криминалистической деятельности в органах внутренних дел;

22) проводит аттестацию сотрудников органов внутренних дел;

23) разрабатывает правила прохождения компьютерного тестирования и нормативы по физической и огневой подготовке по итогам учебного года для определения уровня профессиональной служебной подготовки, правовой культуры и способности работать с гражданами сотрудников органов внутренних дел;

24) разрабатывает правила присвоения, повышения, подтверждения, снижения и снятия классной квалификации сотрудников и военнослужащих органов внутренних дел;

25) разрабатывает Правила организации мер безопасности при получении и сдаче табельного оружия, а также при обращении с оружием и боеприпасами во время несения службы;

26) организует подготовку и обучение кадров для системы органов внутренних дел, определяет потребность в кадрах и порядок распределения выпускников организаций образования Министерства в подразделения органов внутренних дел;

27) разрабатывает и утверждает структуры и штаты, в том числе типовые, штатные нормативы, нормативы нагрузки сотрудников и работников органов внутренних дел;

28) разрабатывает и утверждает номенклатуру должностей, квалификационные требования к категориям должностей в органах внутренних дел, перечень должностей, замещаемых на конкурсной основе, условия и порядок проведения конкурса и стажировки при поступлении на службу;

29) обеспечивает защиту государственных секретов, ведомственный контроль за соблюдением режима секретности в органах внутренних дел;

30) в пределах своей компетенции распоряжается сведениями, составляющими государственные секреты Республики Казахстан, и утверждает перечни сведений, подлежащих засекречиванию в системе органов внутренних дел, а также служебных сведений ограниченного распространения;

31) разрабатывает Правила организации научно-исследовательской деятельности в системе органов внутренних дел;

32) обеспечивает функционирование единой государственной системы делопроизводства в органах внутренних дел;

33) организует финансовое, материально-техническое и медицинское обеспечение органов внутренних дел;

34) осуществляет внутренний государственный финансовый контроль центрального аппарата, органов и подразделений внутренних дел, организаций, находящихся в ведении Министерства;

35) осуществляет правовое обеспечение системы органов внутренних дел;

36) разрабатывает и утверждает нормативные правовые и правовые акты, а также иные документы по вопросам своей компетенции;

37) обеспечивает защиту интересов Министерства в судах, иных государственных органах и координацию этой работы на местах;

38) осуществляет прием граждан, своевременное и полное рассмотрение письменных заявлений, обращений и предложений граждан, должностных лиц, принятие по ним решений;

39) обеспечивает собственную безопасность системы Министерства, противодействие коррупции в органах внутренних дел, а также соблюдение законности в их деятельности;

40) обеспечивает персональную ответственность руководителей всех уровней за состояние работы по противодействию коррупции и совершение коррупционных преступлений и правонарушений подчиненными;

41) осуществляет прием, сохранность, учет и использование документов специального государственного архива Министерства;

42) создает, использует и совершенствует ведомственные и оперативные учеты;

43) создает, использует и совершенствует информационные и информационно-аналитические системы;

44) осуществляет контроль за деятельностью подчиненных органов и подразделений внутренних дел;

45) осуществляет информационное обеспечение подразделений органов внутренних дел, специальных, правоохранительных и государственных органов Республики Казахстан, а также государств-участников Содружества Независимых Государств в рамках заключенных соглашений;

46) обеспечивает доступ подразделениям органов внутренних дел к информационным ресурсам Министерства с соблюдением требований законодательства и информационной безопасности при обработке персональных данных;

47) осуществляет сбор, накопление, обработку ведомственной статистической, архивной и иной информации, предоставление ее в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

48) ведет специальный учет военнообязанных, назначенных на должности рядового и начальствующего состава органов государственной противопожарной службы и снятых в установленном порядке с воинского учета;

49) разрабатывает и утверждает Правила организации деятельности кинологической службы органов внутренних дел Республики Казахстан;

50) разрабатывает Положение о местной полицейской службе органов внутренних дел;

51) разрабатывает и утверждает порядок назначения на должности сотрудников местной полицейской службы;

52) утверждает Правила организации несения службы специализированных охранных подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан;

53) разрабатывает и утверждает Правила по сопровождению пассажирских поездов сотрудниками органов внутренних дел Республики Казахстан на транспорте;

54) разрабатывает и утверждает Типовое положение о консультативно-совещательных органах при территориальных органах внутренних дел;

55) разрабатывает и утверждает Правила конвоирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных;

56) разрабатывает и утверждает Правила организации несения службы по обеспечению охраны подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания;

57) разрабатывает и утверждает Правила ведения учета лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

Внешние (внешнесистемные) функции управления отражают процесс воздействия Министерства внутренних дел как субъекта управления на общественные отношения, складывающиеся между государством в лице органов внутренних дел и гражданами, организациями, общественными объединениями, другими государственными органами. Они направлены на решение органами внутренних дел задач по:

1) профилактике правонарушений;

2) охране общественного порядка;

3) борьбе с преступностью;

4) предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, оказанию экстренной медицинской и психологической помощи населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации, обеспечению пожарной безопасности, а также определению основных задач, организационных принципов построения и функционирования гражданской обороны Республики Казахстан.

Выполняя *внешние (внешнесистемные)* функции управления в рамках *профилактики правонарушений*, Министерство внутренних дел:

1) вносит предложения по формированию государственной политики в сферах профилактики правонарушений, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, исполнения уголовных наказаний и административных взысканий;

2) обеспечивает реализацию государственной политики в сфере безопасности дорожного движения;

3) обеспечивает реализацию государственной политики в сфере оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему;

4) обеспечивает реализацию государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, противодействие их незаконному обороту и злоупотреблению ими;

5) разрабатывает меры по предупреждению и пресечению дорожно-транспортных происшествий;

6) разрабатывает типовые учебные программы и типовые учебные планы по подготовке и повышению квалификации работников, занимающих должность руководителя и охранника в частной охранной организации;

7) разрабатывает правила дорожного движения, основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации, перечень оперативных и специальных служб, транспорт которых подлежит оборудованию специальными световыми и звуковыми сигналами и окраске по специальным цветографическим схемам;

8) разрабатывает правила государственной регистрации и учета отдельных видов транспортных средств по идентификационному номеру транспортного средства, подготовки водителей механических транспортных средств, приема экзаменов и выдачи водительских удостоверений;

9) разрабатывает правила направления для освидетельствования на состояние опьянения, освидетельствования на состояние опьянения и оформления его результатов;

10) разрабатывает правила подготовки водителей механических транспортных средств;

11) определяет порядок представления и представление данных по идентификационному номеру транспортного средства банкам и организациям, осуществляющим отдельные виды банковских операций для исполнения ими обязанностей, предусмотренных налоговым законодательством Республики Казахстан, по согласованию с Национальным Банком Республики Казахстан;

12) разрабатывает порядок проведения профилактических мероприятий и обеспечивает правовое просвещение и информирование населения по вопросам безопасности дорожного движения;

13) осуществляет выдачу в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан, заключения на соответствие гражданского и служебного оружия и патронов к нему криминалистическим требованиям;

14) представляет Правительству Республики Казахстан предложения по нормам потребности Республики Казахстан в наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах для утверждения международных квот для Республики Казахстан Международным комитетом Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками;

15) вносит предложения по изменению и дополнению Списка наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, подлежащих контролю в Республике Казахстан, и Сводной таблицы об отнесении наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров к небольшим, крупным и особо крупным размерам, обнаруженных в незаконном обороте;

16) разрабатывает совместно с компетентными государственными органами предложения по нормам потребности Республики Казахстан в наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах для утверждения международных квот для Республики Казахстан Международным комитетом Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками;

17) прогнозирует совместно с уполномоченными органами Республики Казахстан масштабы всех видов оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров;

18) анализирует состояние и тенденции развития наркоситуации в Республике Казахстан, межрегиональных источников и каналов поступления наркотиков в незаконный оборот, разработку мер по их перекрытию, подготовку соответствующих информационно-аналитических материалов;

19) разрабатывает образцы, порядок оформления, выдачи, замены, сдачи, изъятия и уничтожения документов, удостоверяющих личность: паспорта гражданина Республики Казахстан, удостоверения личности гражданина Республики Казахстан, вида на жительство иностранца в Республике Казахстан, удостоверения лица без гражданства, удостоверения беженца;

20) утверждает образцы проездного документа беженцев и порядок его выдачи;

21) утверждает порядок регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца, образцов свидетельства лица, ищущего убежище;

22) совместно с Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан администрирует единую информационную систему по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранцев и лиц без гражданства;

23) совместно с Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан обеспечивает соблюдение правил пограничного режима;

24) обеспечивает реализацию государственной политики в области гражданства, миграции населения и беженцев;

25) осуществляет межведомственную координацию в сфере миграции населения;

26) осуществляет мониторинг, анализ и прогнозирование миграционных процессов;

27) разрабатывает систему мер в области регулирования миграционных процессов;

28) представляет результаты мониторинга миграционных процессов в уполномоченный орган по вопросам формирования государственной политики в области миграции населения;

29) оказывает содействие в пределах своей компетенции лицу, признанному беженцем, в получении информации о родственниках, проживающих в стране происхождения;

30) создает комиссию по осуществлению процедуры присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца, а также разрабатывают и утверждают ее положение;

31) обеспечивает соблюдение прав лиц, ищущих убежище, и беженцев.

Реализуя *внешние (внешнесистемные)* функции управления, направленные на организацию деятельности органов внутренних дел по *охране общественного порядка*, Министерство внутренних дел:

1) организует специальные и военные перевозки;

2) разрабатывает меры, направленные на совершенствование охраны общественного порядка, профилактику правонарушений и преступлений, в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

3) осуществляет межотраслевую координацию деятельности государственных органов в сфере дорожного движения и обеспечения его безопасности;

4) определяет порядок, формы и виды привлечения граждан к мероприятиям по обеспечению общественного порядка, не связанным с контрольными и надзорными функциями;

5) утверждает образец удостоверения и символику эмблемы для граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка;

6) информирует Пограничные службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан о состоянии правопорядка в пограничном пространстве, лицах, покинувших место жительства при неизвестных обстоятельствах, преступных группах и лицах, имеющих

противоправные устремления в отношении Государственной границы Республики Казахстан;

7) по представлению Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан временно ограничивает или запрещает доступ граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства, в том числе беженцев, на отдельные участки местности или объекты, расположенные в пограничном пространстве;

Организуя деятельность органов внутренних дел *по борьбе с преступностью*, Министерство внутренних дел:

1) обеспечивает непрерывный сбор оперативной информации и комплексного анализа криминогенной обстановки в регионах республики;

2) информирует Президента и Правительство Республики Казахстан, государственные органы о состоянии борьбы с преступностью, охраны общественного порядка в республике;

3) определяет приоритетные направления, организует и осуществляет международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, и по иным вопросам, отнесенным к ведению органов внутренних дел;

4) обеспечивает создание и функционирование республиканской информационной системы в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

5) разрабатывает типовой паспорт антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении;

6) осуществляет оперативно-криминалистическую деятельность;

7) отбирает биологические, одорологические и другие образцы, фотографирует, дактилоскопирует, производит звукозапись, кино- и видеосъемку для постановки на криминалистические учеты подозреваемых, обвиняемых, лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, содержащихся в специальных учреждениях органов внутренних дел, поставленных на профилактический учет;

8) осуществляет межведомственную координацию деятельности государственных и иных организаций в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, а также региональных консультативно-совещательных органов по борьбе с наркоманией и наркобизнесом;

9) координирует совместно с уполномоченными органами научные исследования в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и противодействия их незаконному обороту и злоупотреблению ими;

10) оказывает содействие Пограничной службе Комитета национальной безопасности Республики Казахстан в розыске лиц, нарушивших Государственную границу Республики Казахстан и иных правонарушителей, а также выяснении и проверке обстоятельств правонарушений;

В рамках деятельности по *предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций* природного и техногенного характера и их последствий Министерство внутренних дел:

1) организует обеспечение режима чрезвычайного и военного положения, в случае их введения на территории Республики Казахстан или отдельных ее местностях, а также при проведении мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

2) организует охрану общественного порядка при ликвидации последствий аварий, пожаров, стихийных бедствий и при других чрезвычайных ситуациях;

3) разрабатывает основные направления и обеспечивает реализацию государственной политики в сфере гражданской защиты и обеспечивает функционирование и дальнейшее развитие государственной системы гражданской защиты, в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оказания экстренной медицинской и психологической помощи населению, обеспечения пожарной безопасности и организации гражданской обороны Республики Казахстан;

4) выделяет и использует материальные средства оперативного резерва;

5) координирует работу центральных и местных исполнительных органов и научных организаций в сфере гражданской защиты, в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

чайных ситуаций природного и техногенного характера, оказания экстренной медицинской и психологической помощи населению, обеспечение пожарной безопасности и организации гражданской обороны Республики Казахстан;

6) разрабатывает планы действий по ликвидации чрезвычайных ситуаций глобального и регионального масштабов и представляет их на утверждение в Правительство Республики Казахстан;

7) разрабатывает и утверждает план мероприятий по подготовке органов управления и сил гражданской защиты;

8) обеспечивает создание запасных (городских, загородных), вспомогательных и подвижных пунктов управления;

9) определяет потребность в средствах гражданской защиты;

10) разрабатывает планы гражданской обороны Республики Казахстан, областей, городов, районов и представляет их на утверждение соответствующим начальникам гражданской обороны;

11) утверждает положения о республиканских службах гражданской защиты;

12) утверждает объем и содержание инженерно-технических мероприятий гражданской обороны;

13) координирует деятельность аварийно-спасательных служб и формирований;

14) утверждает комплекс мероприятий по повышению устойчивости функционирования объектов хозяйствования и обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях;

15) вносит предложения в Правительство Республики Казахстан об использовании средств из резерва Правительства Республики Казахстан для ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;

16) руководит силами гражданской защиты при организации и проведении мероприятий гражданской защиты, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и организации гражданской обороны Республики Казахстан;

17) организует научные исследования, пропаганду знаний, обучение населения и специалистов в сфере гражданской защиты, в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оказания экстренной медицинской и психологической помощи населению, обеспечения пожарной безопасности и организации гражданской обороны Республики Казахстан;

18) участвует и организует подготовку и проведение гуманитарных акций;

19) обеспечивает информирование и оповещение населения, органов управления гражданской защиты заблаговременно при наличии прогноза об угрозе возникновения чрезвычайной ситуации и (или) оперативно при возникновении чрезвычайной ситуации;

20) координирует деятельность по организации взаимодействия информационно-коммуникационных сетей и автоматизированных систем мониторинга государственных органов, их территориальных подразделений, местных исполнительных органов, юридических лиц, эксплуатирующих объекты с массовым пребыванием людей, опасные производственные объекты с единой дежурно-диспетчерской службой «112»;

21) создает и обеспечивает постоянную готовность к немедленному использованию республиканской системы оповещения, ее оснащение и развитие;

22) обеспечивает деятельность сил гражданской защиты;

23) мобилизует материально-технические ресурсы организаций при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с действующим законодательством;

24) оказывает экстренную медицинскую и психологическую помощь населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, обеспечивает сохранение, восстановление и реабилитацию здоровья участников ликвидации чрезвычайных ситуаций;

25) создает и использует запасы материально-технических ресурсов;

26) обеспечивает боевую и мобилизационную готовность территориальных подразделений уполномоченного органа, воинских частей гражданской обороны и подразделений государственной противопожарной службы;

27) принимает в пределах своей компетенции решения по вопросам подготовки и ведения гражданской обороны, обязательные для исполнения центральными и местными исполнительными органами, организациями и гражданами;

28) ведет государственный учет чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

29) проводит аттестацию негосударственных противопожарных служб на право проведения работ по предупреждению и тушению пожаров, обеспечению пожарной безопасности и проведению аварийно-спасательных работ в организациях, населенных пунктах и на объектах;

30) проводит мероприятия по созданию и реорганизации подведомственных организаций, в том числе отрядов и полевых подвижных госпиталей медицины катастроф, а также некоммерческих специализированных в области защиты от чрезвычайных ситуаций, учебных заведений;

31) осуществляет проведение аварийно-спасательных и неотложных работ;

32) обеспечивает функционирование корпоративной информационно-коммуникационной системы государственной системы гражданской защиты, ситуационно-кризисных центров;

33) определяет структуру планов гражданской обороны и планов действий по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

34) разрабатывает нормы минимального жизнеобеспечения населения, находящегося в зоне чрезвычайных ситуаций;

35) выделяет на основании поручения Премьер-Министра Республики Казахстан средства из резерва Правительства Республики Казахстан для жизнеобеспечения населения при ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

36) обеспечивает организацию предупреждения и тушения пожаров;

37) осуществляет международное сотрудничество в сфере гражданской защиты в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оказания экстренной медицинской и психологической помощи населению, обеспечения пожарной безопасности и организации гражданской обороны Республики Казахстан.

Наряду с перечисленными функциями Министерство внутренних дел: оказывает государственные услуги в соответствии со стандартами государственных услуг; участвует в формировании Национального архивного фонда Республики Казахстан; осуществляет информационно-аналитическую деятельность, в пределах своей компетенции; вносит предложения по совершенствованию системы национальной безопасности в пределах своей компетенции; организует и обеспечивает предоставление электронных услуг юридическим и физическим лицам с помощью информационно-коммуникационных технологий;

Перечень указанных функций не является исчерпывающим и может быть расширен соответствующими законами, актами Президента и Правительства Республики Казахстан.

2.4. Правовое положение территориальных органов внутренних дел

Основными структурными элементами, характеризующими правовое положение любого субъекта, являются его права и обязанности. Именно они максимально полно раскрывают роль и назначение субъекта, занимаемое им место в системе общественных отношений.

Содержание права субъекта выражается не в действительном поведении его носителя, а в установленном нормами права возможном поведении в определенное время и в конкретных условиях. Еще советский исследователь правового статуса личности Л.Д. Воеводин подчеркивал, что в основе содержания прав лежит свойство возможности, выражающееся в наличии различных вариантов ее реализации, т.е. субъективное право – не норма, а возмож-

ность самостоятельно избирать один из вариантов дозволенного этой нормой поведения¹. Такое право юридически очерчивает границы свободы субъекта общественных отношений, поскольку реализуется только в принятых законом рамках и средствами, которые допускаются законом. Именно по характеру прав, степени гарантированности, юридической защищенности, возможности их реализации складывается общая оценка правовой системы любого государства.

В отличие от права субъекта, содержание которого составляет нормативно допустимое поведение его носителя, сущность обязанности заключается в долженствовании, законодательно установленной необходимости конкретного поведения в конкретной ситуации. Как подчеркнул Р.Е. Гукасян, обязанность, независимо от оснований ее возникновения с большей или меньшей степенью конкретности программирует поведение, за пределы которого обязанное лицо выйти не может. Воля последнего в выборе варианта поведения детерминирована нормой права. Обязанность сковывает инициативу, предоставляя субъекту свободу только для выбора возможного варианта исполнения².

Юридическая обязанность представляет собой установленный законом предел должного поведения, характеризующегося правовой необходимостью и властной формой регуляции, возможностью применения меры принуждения.

Права и обязанности субъектов правоотношений являются корреспондирующими категориями. Так, возможности совершения действий одним субъектом правоотношений корреспондирует необходимость совершать определенные действия другим. Возможность требовать соответствующего поведения от субъекта правоотношений обеспечивается необходимостью отреагировать на данные требования, либо воздерживаться от совершения определенных действий. В случае неисполнения одной из сторон правоотношения своих обязанностей другая сторона имеет возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения. Возможность пользоваться определенным социальным благом обеспечивается соответствующей обязанностью не препятствовать пользоваться этим благом.

Таким образом, каждому праву одного субъекта правоотношения корреспондирует соответствующая обязанность другого субъекта этого отношения. Как подчеркнул М.С. Строгович, при рассмотрении их в составе правового статуса понятие «противоположность» является неуместным³.

Правовое положение территориальных органов внутренних дел регламентировано Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»⁴ и Приказами Министра внутренних дел Республики Казахстан: от 29 июля 2014 года №477 «Об утверждении Положений о департаментах, самостоятельных управлениях Министерства внутренних дел Республики Казахстан и организациях, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»⁵; от 29 июля 2014 года №478 «Об утверждении Типовых положений структурных подразделений территориальных органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, организаций, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»⁶.

¹ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972. – С.15-16

² Гукасян Р.Е. Концепция слияния прав и обязанностей и административно-командные методы управления // Государство и право. – 1989. – №7. – С.27

³ Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. – М.: Наука, 1981. – С.37-38.

⁴ Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан».

⁵ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 июля 2014 года №477 «Об утверждении Положений о департаментах, самостоятельных управлениях Министерства внутренних дел Республики Казахстан и организациях, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»

⁶ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №478 от 29 июля 2014 года «Об утверждении Типовых положений структурных подразделений территориальных органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, организаций, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»

В соответствии с правоустанавливающими документами органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны:

1) защищать жизнь, здоровье, права и свободы человека и гражданина от противоправных посягательств;

2) принимать, регистрировать и рассматривать заявления или сообщения о происшествии, совершенном или готовящемся уголовном или административном правонарушении, информировать заявителя о принятом решении в установленном законодательством порядке;

3) оказывать помощь физическим лицам, пострадавшим от противоправных посягательств, происшествий и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

4) осуществлять общие, специальные и индивидуальные меры профилактики правонарушений;

5) осуществлять патрулирование;

6) осуществлять контроль за соблюдением правил дорожного движения и нормативов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения, регулировать дорожное движение;

7) осуществлять выдачу водительских удостоверений, государственную регистрацию транспортных средств по идентификационному номеру и их учет;

8) выявлять и пресекать административные правонарушения, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях;

9) доставлять в медицинские организации или органы внутренних дел лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность;

10) осуществлять поиск, задерживать и доставлять в специальные медицинские учреждения лиц, уклоняющихся от назначенных решением суда принудительных мер медицинского характера;

11) доставлять в центры адаптации несовершеннолетних безнадзорных детей в возрасте от трех до восемнадцати лет, а также детей, оставшихся без попечения родителей или лиц, их заменяющих;

12) обеспечивать охрану общественного порядка при проведении массовых мероприятий;

13) пресекать массовые беспорядки, групповые неповиновения;

14) осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности и гражданской обороны, обеспечению режима чрезвычайного или военного положения;

15) осуществлять государственный контроль за субъектами, занимающимися охранной деятельностью, монтажом, наладкой и техническим обслуживанием средств охранной сигнализации, и за деятельностью специализированных учебных центров по подготовке и повышению квалификации работников, занимающих должности руководителя и охранника в частной охранной организации;

16) осуществлять охрану физических лиц и объектов, подлежащих государственной охране;

17) производить досмотр лиц, их вещей, транспортных средств при обеспечении пропускного режима на объектах, подлежащих государственной охране;

18) выдавать удостоверение личности и паспорт гражданина Республики Казахстан, вид на жительство иностранца в Республике Казахстан, удостоверение лица без гражданства, формировать индивидуальные идентификационные номера и вести Национальный реестр индивидуальных идентификационных номеров;

19) обеспечивать оформление материалов гражданства, определять принадлежность (непринадлежность) к гражданству Республики Казахстан;

20) осуществлять учет граждан Республики Казахстан, их регистрацию и снятие с регистрации по месту жительства, оформление документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства;

21) принимать меры по пресечению незаконной иммиграции, учету и регистрации иностранцев и лиц без гражданства, контролировать соблюдение ими установленных правил въезда, выезда, пребывания в Республике Казахстан и транзитного проезда через территорию Республики Казахстан;

22) осуществлять дактилоскопирование, фотографирование трудовых иммигрантов и формировать их учет;

23) выдавать иностранцам и лицам без гражданства визы на выезд из Республики Казахстан, разрешения на временное пребывание и постоянное проживание в Республике Казахстан;

24) осуществлять процедуры присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца, выдачу удостоверения беженца, проездного документа, свидетельства лица, ищущего убежище;

25) осуществлять контроль в форме проверок и иных формах за соблюдением физическими и юридическими лицами установленных правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением, наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров;

26) выдавать: а) направления: физическим лицам на комиссионную продажу гражданского оружия и патронов к нему; юридическим лицам на комиссионную продажу гражданского и служебного оружия и патронов к нему; б) заключения: физическим лицам на ввоз на территорию Республики Казахстан, вывоз с территории Республики Казахстан, а также транзит через территорию Республики Казахстан единичных экземпляров гражданского оружия и патронов к нему; юридическим лицам на: соответствие гражданского и служебного оружия и патронов к нему криминалистическим требованиям; ввоз на территорию Республики Казахстан, вывоз с территории Республики Казахстан и транзит через территорию Республики Казахстан гражданского и служебного оружия и патронов к нему; в) разрешения: физическим лицам на приобретение, хранение, хранение и ношение, перевозку гражданского оружия и патронов к нему; юридическим лицам на: приобретение, хранение гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением; приобретение, хранение, хранение и ношение, перевозку гражданского и служебного оружия и патронов к нему; открытие и функционирование стрелковых тиров (стрельбищ) и стендов; ввоз на территорию Республики Казахстан, вывоз с территории Республики Казахстан и транзит через территорию Республики Казахстан наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров;

27) принимать меры по обезвреживанию и уничтожению обнаруженных взрывчатых материалов, боеприпасов и взрывных устройств;

28) контролировать состояние антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении, за исключением объектов Республики Казахстан, охраняемых Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями Республики Казахстан, а также специальными государственными органами, и исполнение их руководителями требований, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О противодействии терроризму»;

29) принимать участие в проведении антитеррористических операций и охранных мероприятий;

30) выявлять, предотвращать, пресекать и раскрывать уголовные правонарушения, в том числе путем проведения оперативно-розыскных мероприятий;

31) задерживать лиц, совершающих уголовные или административные правонарушения;

32) устанавливать причины и условия, способствующие совершению уголовных правонарушений, принимать меры, направленные на их устранение;

33) осуществлять досудебное производство по уголовным делам;

34) проводить розыск лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения и отбывтия уголовного наказания и иных мер уголовно-правового воздействия, исполнения решения суда, пропавших без вести;

35) исполнять судебные акты, требования судей, постановления, предписания и требования прокурора, а также письменные поручения следователя, дознавателя в ходе досудебного производства по уголовным делам;

36) оказывать содействие судебным исполнителям в принудительном исполнении исполнительных документов;

37) принимать меры безопасности в целях защиты жизни и здоровья лиц, подлежащих государственной защите, и их имущества;

38) содержать лиц в специальных учреждениях органов внутренних дел, обеспечивать их охрану и конвоирование;

39) исполнять приговоры и постановления суда в отношении осужденных, обеспечивать соблюдение порядка и условий отбывания наказаний, охрану учреждений уголовно-исполнительной системы;

40) обеспечивать санитарно-эпидемиологическое благополучие и охрану здоровья лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы и специальных учреждениях органов внутренних дел;

41) требовать от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также состоящих на учете служб пробации, исполнения обязанностей, возложенных на них законом и судом;

42) обеспечивать законность, правопорядок в учреждениях уголовно-исполнительной системы;

43) обеспечивать собственную безопасность;

44) обеспечивать защиту сведений, составляющих государственные секреты, и ведомственный контроль за соблюдением режима секретности;

45) обеспечивать соблюдение требований информационной безопасности;

46) обеспечивать защиту персональных данных;

47) обеспечивать накопление, сохранность и учет документов Национального архивного фонда Республики Казахстан и иных документальных материалов о деятельности органов внутренних дел, выдавать физическим и юридическим лицам архивные справки;

48) представлять по запросу уполномоченного органа по финансовому мониторингу сведения из собственных информационных систем в соответствии с законодательством Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

49) представлять по запросам уполномоченного органа в области реабилитации и банкротства сведения по находящимся в производстве уголовным делам, возбужденным по преступлениям против собственности в отношении должников, признанных в установленном законом порядке банкротом или в отношении которых применена реабилитационная процедура;

50) осуществлять межведомственную координацию деятельности по обеспечению общественной безопасности;

51) осуществлять иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» органы внутренних дел в пределах своей компетенции имеют право:

1) требовать от физических и юридических лиц соблюдения законодательства Республики Казахстан, прекращения противоправных действий, а также запрещать физическим лицам фотосъемку и видеозапись сотрудников органов внутренних дел при исполнении ими своих служебных обязанностей во время проведения следственных мероприятий в местности, где объявлено чрезвычайное положение, или в зоне проведения антитеррористической операции, в случае невыполнения этих требований применять соответствующие меры принуждения;

2) проверять у физических лиц документы, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения установленных правил, контроль за выполнением которых возложен на органы внутренних дел;

3) вызывать в органы внутренних дел физических лиц и представителей юридических лиц по находящимся в производстве материалам и делам, получать от них объяснения и показания, документы, их копии, а при неявке подвергать в установленном порядке приводу;

4) запрашивать у руководителей или иных должностных лиц объектов, уязвимых в террористическом отношении, независимо от форм собственности сведения об исполнении ими требований, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О противодействии терроризму»;

5) запрашивать у субъектов охранной деятельности информацию об исполнении ими требований, предусмотренных Законом Республики Казахстан «Об охранной деятельности»;

6) вносить физическим и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания, представления об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных или административных правонарушений;

7) устанавливать сотрудничество на гласной и негласной основе с гражданами для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел;

8) поощрять граждан, отличившихся в охране общественного порядка;

9) пресекать незаконные формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста;

10) проводить освидетельствование лиц на предмет установления факта употребления психоактивного вещества и состояния опьянения, а при невозможности – доставлять в медицинские учреждения для освидетельствования;

11) останавливать и досматривать транспортные средства, отстранять от управления транспортными средствами лиц, запрещать эксплуатацию транспортных средств, временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств и пешеходов;

12) производить оцепление участков местности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, проведении антитеррористической операции, охранных, массовых, карантинных мероприятий, задержании разыскиваемых лиц, освобождении заложников, преследовании лиц, подозреваемых в совершении уголовных или административных правонарушений, проверке сведений об обнаружении взрывчатых материалов, боеприпасов и взрывных устройств, ядовитых и радиоактивных веществ, пресечении массовых беспорядков и иных групповых действий, угрожающих безопасности физических лиц, жизнедеятельности объектов инфраструктуры, нарушающих общественный порядок;

13) производить при входе (въезде) в места проведения охранных, массовых мероприятий досмотр физических лиц, их вещей, транспортных средств и провозимых грузов, в том числе с применением технических средств, не допускать в места их проведения лиц и транспортные средства с запрещенными предметами и вещами;

14) устанавливать контрольно-пропускные пункты при проведении оперативно-профилактических, розыскных и иных специальных мероприятий;

15) принимать участие в карантинных, санитарно-противоэпидемических и природоохранных мероприятиях;

16) привлекать для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций силы и средства противопожарных и аварийно-спасательных служб, транспортные и другие материально-технические средства, средства связи и химической защиты организаций, при необходимости отдавать распоряжения на эвакуацию людей, материальных ценностей из опасной зоны, приостанавливать работу цехов и объектов на период ликвидации чрезвычайных ситуаций;

17) использовать любой вид транспорта (кроме транспортных средств представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом) для преследования лиц, подозреваемых в совершении уголовного правонарушения, прибытия к месту происшествия, в период действия чрезвычайного или военного положения, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации чрезвычайных ситуаций, а

также для доставления лиц, нуждающихся в экстренной медицинской помощи, в медицинские организации, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей, с возмещением материального ущерба собственникам в случае его причинения в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан;

18) проводить проверки мест разработки, производства, ремонта, хранения, использования, уничтожения, торговли, коллекционирования и экспонирования гражданского и служебного оружия и патронов к нему, их основных составных частей, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением;

19) использовать технические средства для фиксации фактов совершения уголовных или административных правонарушений и действий сотрудников органов внутренних дел;

20) проводить мероприятия по задержанию лиц, совершивших уголовные или административные правонарушения, уклоняющихся от исполнения и отбытия уголовного наказания и иных мер уголовно-правового воздействия;

21) доставлять в органы внутренних дел физических лиц за совершение административного правонарушения;

22) задерживать военнослужащих, совершивших уголовные или административные правонарушения, и передавать их органам военной полиции, командирам воинских частей или начальникам местных органов военного управления;

23) изымать оружие, боеприпасы, наркотические средства, психотропные вещества и прекурсоры, а также иные запрещенные предметы и вещества;

24) проводить специальные операции по обнаружению, блокированию, обезвреживанию и задержанию преступников и лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, членов организованных преступных групп (сообществ), а также по освобождению заложников;

25) входить беспрепятственно, осматривать жилые и иные помещения, территории и земельные участки (кроме представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом) при преследовании подозреваемых в совершении уголовных или административных правонарушений, уклоняющихся от исполнения и отбытия уголовного наказания и иных мер уголовно-правового воздействия, угрожающих безопасности физических лиц, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается уголовное или административное правонарушение, произошел несчастный случай, для обеспечения личной безопасности физических лиц и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках;

26) в целях обеспечения наблюдения и контроля за лицами, состоящими на учете органов внутренних дел, проверки наличия и целостности электронных средств слежения беспрепятственно входить в жилые помещения, где они проживают, на территории и земельные участки (кроме представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом), в производственные и иные помещения организаций независимо от форм собственности по месту их работы или учебы;

27) ограничивать, временно запрещать физическим лицам доступ или пребывание в жилищах, в определенных участках местности, если их нахождение создает угрозу жизни и здоровью человека, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспортных средств и пешеходов, а также в случаях проведения оперативно-розыскных мероприятий, следственных действий и массовых мероприятий;

28) использовать документы других государственных органов и организаций для зашифровки конспиративных организаций, помещений, транспортных средств, личности сотрудников и их ведомственной принадлежности;

29) проводить научно-технические и иные исследования;

30) создавать, использовать и совершенствовать ведомственные и оперативные учеты;

31) для постановки на криминалистические учеты подозреваемых, обвиняемых, лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, содержащихся в специальных учреждениях органов внутренних дел, поставленных на профилактический

учет, фотографировать, дактилоскопировать, производить звукозапись, кино- и видеосъемку, отбирать биологические, одорологические и другие образцы;

32) создавать, использовать и совершенствовать информационные системы, информационно-коммуникационные и телекоммуникационные сети, сети связи;

33) задерживать на территории, прилегающей к учреждению уголовно-исполнительной системы, и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших деяния, подпадающие под действие административного или уголовного законодательства, осуществлять их личный досмотр;

34) производить досмотр лиц, их вещей, транспортных средств, находящихся на территории учреждения уголовно-исполнительной системы и прилегающей к нему территории, на которой установлены режимные требования, а также изымать запрещенные вещи и документы, перечень которых устанавливается законодательством Республики Казахстан;

35) проводить освидетельствование лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, на предмет установления факта употребления психоактивного вещества и состояния опьянения, а при невозможности – доставлять в медицинские учреждения для освидетельствования;

36) временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств, не допускать граждан на территорию учреждения уголовно-исполнительной системы и прилегающую к нему территорию или обязывать их остаться либо покинуть ее при введении режима особых условий;

37) привлекать общественные и религиозные объединения к деятельности уголовно-исполнительной системы в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

отказывать в оказании государственных услуг в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

38) привлекать средства массовой информации для освещения деятельности органов внутренних дел;

39) на безвозмездное аэронавигационное обслуживание воздушных судов органов внутренних дел;

40) осуществлять сбор и обработку персональных данных;

41) осуществлять иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

В случае нарушения сотрудниками, военнослужащими и работниками органов внутренних дел при исполнении служебных обязанностей прав, и свобод человека и гражданина, а также законных интересов физических и юридических лиц органы внутренних дел обязаны восстановить эти права, возместить нанесенный ущерб, обеспечить привлечение виновных к ответственности в соответствии с законами Республики Казахстан.

Перечисленные обязанности и права являются взаимообусловленными категориями и направлены на достижение цели правоохранительной деятельности органов внутренних дел и решение задач, возложенных на них государством.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие управляющей и управляемой подсистем управления в органах внутренних дел.
2. Требования, предъявляемые к системе управления в органах внутренних дел.
3. Признаки системы информации в органах внутренних дел как субъекта управления.
4. Понятие информационно-аналитической деятельности органов внутренних дел.
5. Общие и специальные принципы деятельности органов внутренних дел.
6. Внутренние (внутрисистемные) функции управления, осуществляемые Министерством внутренних дел Республики Казахстан
7. Классификация внешних (внешнесистемных) функций управления, осуществляемых Министерством внутренних дел Республики Казахстан

Рекомендуемая литература

1. Венделин Л.Г. Процесс принятия решения. – Таллин, 1973.
2. Дюрягин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981.
3. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988.
4. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник. – М., 1997.
5. Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие. – М.: Новый юрист, 1997.
6. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. М.: Гардарики, 2004.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М., 2004.
8. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захватава. – М.: Академия управления МВД России, 2017

Глава 3. ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ И ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Понятие административной деятельности органов внутренних дел. Принципы административной деятельности органов внутренних дел. Функции административной деятельности органов внутренних дел. Формы административной деятельности органов внутренних дел

3.1. Понятие административной деятельности органов внутренних дел

Административная деятельность характерна для многих служб и подразделений органов внутренних дел. Она возникает в сфере осуществления органами внутренних дел функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, затрагивая различные правовые отношения, субъектом которых выступают физические и юридические лица, с одной стороны, и органы внутренних дел – с другой. Эти общественные отношения могут возникать в силу различных обстоятельств: в связи с обеспечением безопасности дорожного движения; приобретением физическими и юридическими лицами огнестрельного оружия и боеприпасов к нему; открытием школ автовождения, охранных предприятий; регистрацией иностранцев и лиц без гражданства, оформлением им виз Республики Казахстан, осуществлением контроля за соблюдением ими правил пребывания в Казахстане; осуществлением профилактических мероприятий по борьбе с безнадзорностью, беспризорностью и правонарушениями среди несовершеннолетних, а также по борьбе с бытовым насилием и др.

Административная деятельность органов внутренних дел наряду с оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью направлена на обеспечение законности, защиту прав, свобод и законных интересов личности, обеспечение общественной безопасности, профилактику правонарушений, пресечение противоправных действий, восстановление нарушенных прав с применением к правонарушителям мер государственного принуждения.

В юридической литературе выделяют два аспекта административной деятельности:

- а) внутрисистемная или внутриорганизационная;
- б) внешнесистемная.

М.И. Еропкин использует понятия «внутренняя» и «внешняя» административная деятельность, подчеркивая, что организация (с одной стороны) и практическое осуществление функций

по охране общественного порядка (с другой) обуславливают два важнейших направления административной деятельности¹.

Внутрисистемная административная деятельность осуществляется внутри единой системы органов внутренних дел. Она направлена на организацию деятельности служб, подразделений, аппаратов органов внутренних дел, их согласованного функционирования; координацию действий подчиненных структур; обеспечение взаимодействия между службами и аппаратами. Кроме того, внутрисистемная административная деятельность охватывает вопросы кадрового обеспечения органов внутренних дел: установление штатной численности; подбор и расстановка кадров органов внутренних дел, их обучение, подготовка; организация прохождения службы. Все вопросы внутрисистемной административной деятельности регламентируются правовыми актами, раскрывающими организационные аспекты деятельности органов внутренних дел. Отношения, складывающиеся во внутрисистемной административной деятельности органов внутренних дел, характеризуются подчинением нижестоящих служб, аппаратов, подразделений и их должностных лиц вышестоящим службам, аппаратам, подразделениям и, соответственно, их должностным лицам. Такой вид отношений в науке управления называется субординацией (лат. subordatio – соподчинение), означающей модель управления, при которой осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов какой-либо общности или одна из взаимодействующих общностей играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных². В административной деятельности органов внутренних дел субординация представляет собой систему должностного подчинения, основанную на служебной дисциплине. Так, Министерство внутренних дел является уполномоченным органом, осуществляющим функции субъекта управления, организующим, координирующим, контролирующим деятельность единой системы органов внутренних дел. Ведомства Министерства внутренних дел (комитеты, департаменты, управления) организуют, координируют, контролируют деятельность соответствующих служб, подразделений в территориальных органах внутренних дел. При субординационных отношениях каждый сотрудник органов внутренних дел находится в служебном подчинении, как непосредственного, так и прямого руководителя.

Внешнесистемная административная деятельность раскрывает сущность правовых отношений, складывающихся между органами внутренних дел и физическими и юридическими лицами. В ходе внешнесистемной административной деятельности общие задачи, возложенные государством на органы внутренних дел (обеспечение личной и общественной безопасности, охрана общественного порядка, профилактика правонарушений, борьба с преступностью) конкретизируются и решаются посредством соответствующих полномочий. Такие полномочия раскрывают особенности их профилактической, административно-юрисдикционной и лицензионно-разрешительной деятельности, деятельности в сфере реализации миграционной политики государства, государственного контроля за оборотом отдельных видов оружия, обеспечения дорожной безопасности и др.

Таким образом, административная деятельность органов внутренних дел, характеризующаяся как исполнительно-распорядительная, государственно-властная, организующая деятельность, образована совокупностью внешнесистемного и внутрисистемного аспектов.

Как *исполнительно-распорядительная*, административная деятельность органов внутренних дел включает в себя исполнительные и распорядительные функции. Содержание исполнительных функций состоит в реализации нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Распорядительные функции реализуются посредством издания в пределах полномочий правовых актов, содержащих указания, распоряжения, предписания, обязательные для исполнения гражданами, должностными лицами, учреждениями, предприятиями, организациями.

¹ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1965. – С. 84.

² Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С.66.

Государственно-властный характер административной деятельности проявляется в полномочиях органов внутренних дел осуществлять свои административные функции от имени государства, применять меры государственного принуждения. Осуществление административного надзора, производство по делам об административных правонарушениях, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях раскрывают сущность государственно-властных полномочий органов внутренних дел как субъекта управления.

Организирующий характер административной деятельности органов внутренних дел раскрывается в обеспечении функционирования единой системы органов внутренних дел; планировании работы служб и подразделений органов внутренних дел; организации выполнения ими как конкретной задачи, так и, в целом, возложенных полномочий; координации действий при осуществлении совместно с иными государственными органами функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Наряду с этим, организующий аспект административной деятельности раскрывается в нормотворческой и правоприменительной деятельности, в ходе которой разрабатываются правила, инструкции.

Основными направлениями внешнесистемной административной деятельности органов внутренних дел являются:

- 1) профилактика правонарушений;
- 2) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- 3) борьба с преступностью.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» *профилактика правонарушений* – это комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений, направленных на сохранение и укрепление правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений¹.

Как субъект профилактики правонарушений органы внутренних дел в рамках административной деятельности:

- 1) принимают участие в правовом воспитании граждан, изучают общественное мнение о состоянии правопорядка и мерах по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений;
- 2) осуществляют меры по профилактике правонарушений;
- 3) ведут профилактический учет и осуществляют профилактический контроль;
- 4) взаимодействуют с гражданами и организациями, участвующими в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;
- 5) осуществляют контроль и взаимодействие с субъектами охранной деятельности;
- 6) информируют иные правоохранительные органы о ставших им известными фактах готовящихся или совершенных правонарушений, отнесенных к компетенции этих органов;
- 7) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях;
- 8) обеспечивают организацию специальных учебных курсов по вопросам профилактики правонарушений для сотрудников органов внутренних дел;
- 9) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

Предупредительная работа основывается на глубоком изучении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, что придает ей целенаправленный характер. Анализ оперативной обстановки, состояния общественного порядка и общественной безопасности, изучение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, являются средствами успешной профилактической работы. К числу мер профилактики правонарушений относятся меры индивидуальной профилактики. Они применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица либо ограни-

¹ Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г. №271 – IV

ченного круга лиц в целях предупреждения совершения правонарушений с их стороны, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению.

Мерами индивидуальной профилактики правонарушений являются:

- 1) профилактическая беседа;
- 2) защитное предписание;
- 3) представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 4) принудительные меры медицинского характера;
- 5) установление особых требований к поведению правонарушителя;
- 6) профилактический учет и контроль;
- 7) административное взыскание;
- 8) лишение либо ограничение родительских прав, отмена усыновления (удочерения) ребенка, освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей, досрочное расторжение договора о передаче ребенка на воспитание патронатному воспитателю;
- 9) меры, принимаемые по приговору суда;
- 10) установление административного надзора;
- 11) превентивное ограничение свободы передвижения.

Меры индивидуальной профилактики правонарушений определяются с учетом индивидуальных особенностей лица, в отношении которого они применяются, характера и степени общественной опасности совершенных им правонарушений. Кроме того, индивидуально-профилактическая работа проводится в отношении лиц, склонных к совершению противоправных действий.

Профилактическая работа проводится в различных формах, к числу которых относятся: а) разъяснительные беседы, мероприятия воспитательного характера с несовершеннолетними правонарушителями, с лицами, состоящими на учете в органах внутренних дел как семейные дебоширы; принудительные меры воздействия в отношении лиц, состоящих на учете в органах здравоохранения как больные алкоголизмом, наркоманией; б) осуществление контроля и надзора: в общественных местах за гражданами; за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; за участниками дорожного движения; за иностранцами, проживающими на территории Республики Казахстан; за субъектами, получившими в органах внутренних дел разрешение на осуществление охранной деятельности, а также деятельности, связанной с оборотом оружия и др.; в) проведение встреч с населением, коллективами организаций, учреждений, предприятий; проведение научно-практических конференций по проблемам профилактики правонарушений, пресс-конференций, брифингов с представителями средств массовой информации.

В области *охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности* административная деятельность органов внутренних дел направлена на: а) обеспечение безопасности граждан в общественных местах; б) осуществление контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами установленных правил и норм; в) предупреждение и пресечение правонарушений, проведение профилактических мероприятий; г) обеспечение восстановления нарушенных норм права, привлечения правонарушителей к ответственности; д) осуществление административного надзора; е) применение мер административно-правового принуждения и др.

Содержание охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности раскрывается через функции органов внутренних дел по пресечению правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, таких как: непринятие мер к уничтожению дикорастущей конопли; непринятие мер к пресечению сбыта и (или) немедицинского потребления наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; пропаганда и незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; мелкое хулиганство; заведомо ложный вызов специальных служб; распитие алкоголь-

ных напитков или появление в общественных местах в пьяном виде; нарушение запрета курения в отдельных общественных местах и др.

Деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности включает в себя обеспечение безопасности дорожного движения путем: осуществления патрулирования; осуществления контроля за соблюдением правил дорожного движения и нормативов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения; регулирования дорожного движения; выдачи водительских удостоверений; государственной регистрации транспортных средств по идентификационному номеру и их учет; выявления и пресечения административных правонарушений, осуществления производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения.

При проведении массовых мероприятий либо наступлении особых условий, связанных с чрезвычайными ситуациями социального, природного или техногенного характера, органы внутренних дел: осуществляют охрану общественного порядка; предупреждают возникновение паники и, при необходимости, оказывают содействие в эвакуации граждан в целях обеспечения их личной безопасности; обеспечивают сохранность имущества граждан; предотвращают противоправные действия граждан, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность; пресекают акты мародерства, краж, нарушений, в том числе групповых, общественного порядка и др.

Деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности включает в себя осуществление органами внутренних дел контрольной и лицензионно-разрешительной работы. Ее содержание раскрывают такие аспекты, как: государственный контроль за субъектами, занимающимися охранной деятельностью, монтажом, наладкой и техническим обслуживанием средств охранной сигнализации, и за деятельностью специализированных учебных центров по подготовке и повышению квалификации работников, занимающих должности руководителя и охранника в частной охранной организации; контроль за соблюдением физическими и юридическими лицами установленных правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением, наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; выдача разрешений: физическим лицам на приобретение, хранение, хранение и ношение, перевозку гражданского оружия и патронов к нему; юридическим лицам на: приобретение, хранение гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением; приобретение, хранение, хранение и ношение, перевозку гражданского и служебного оружия и патронов к нему; открытие и функционирование стрелковых тиров (стрельбищ) и стендов; ввоз на территорию Республики Казахстан, вывоз с территории Республики Казахстан и транзит через территорию Республики Казахстан наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Сущность административной деятельности органов внутренних дел в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности раскрывается через полномочия органов внутренних дел в сфере миграционной политики: документировать население (выдавать удостоверение личности и паспорт гражданина Республики Казахстан, вид на жительство иностранца в Республике Казахстан, удостоверение лица без гражданства; обеспечивать оформление материалов гражданства, определять принадлежность (непринадлежность) к гражданству Республики Казахстан; осуществлять учет граждан Республики Казахстан, их регистрацию и снятие с регистрации по месту жительства, оформление документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства; принимать меры по пресечению незаконной иммиграции, учету и регистрации иностранцев и лиц без гражданства, контролировать соблюдение ими установленных правил въезда, выезда, пребывания в Республике Казахстан и транзитного проезда через территорию Республики Казахстан; осуществлять дактилоскопирование, фотографирование трудовых иммигрантов и формировать их учет; выдавать иностранцам и лицам без гражданства визы на выезд из Республики Казахстан, разрешения на временное пребывание и постоянное проживание в Республике Казахстан; осуществлять процедуры присвоения, продления, лишения и прекращения стату-

са беженца, выдачу удостоверения беженца, проездного документа, свидетельства лица, ищущего убежище.

Органы внутренних дел осуществляют межведомственную координацию деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Административная деятельность органов внутренних дел в области *борьбы с преступностью* осуществляется посредством приема, регистрации и учета информации о преступлениях, происшествиях. Вся информация о преступлениях и происшествиях в зависимости от ее содержания и формы поступления подразделяется на: заявления, сообщения о преступлениях и иную информацию. Любая информация, поступившая в письменной или устной форме о совершенном или готовящемся преступлении, подлежит регистрации в установленном законодательством Республики Казахстан порядке.

Помимо этого сущность административной деятельности органов внутренних дел в области борьбы с преступностью раскрывается через функции и задачи специальных учреждений органов внутренних дел, организацию их деятельности.

Таким образом, *административная деятельность органов внутренних дел – это исполнительно-распорядительная, государственно-властная, организующая деятельность, направленная на непосредственное осуществление задач и функций государства по защите прав, свобод и законных интересов личности, общества, государства.*

3.2. Принципы административной деятельности органов внутренних дел

Организация и осуществление административной деятельности подчиняются определенным объективным законам и закономерностям. Именно они позволяют формулировать положения, правила, требования, на которых должны основываться взаимоотношения органов внутренних дел с гражданами, должностными лицами, учреждениями, организациями, государственными органами. Эти исходные положения, требования выступают в качестве принципов административной деятельности органов внутренних дел.

Административная деятельность является разновидностью государственного управления. Поэтому принципы государственного управления характерны и для деятельности органов внутренних дел с учетом специфики выполняемых ими функций. Принципы административной деятельности реализуются через все элементы управления: задачи, функции, формы и методы.

Если нормативные правовые акты фиксируют существенные и повторяющиеся нормы профессиональной управленческой деятельности органов внутренних дел, то принципы устанавливают основные правила этой деятельности. Они обеспечивают интеграцию различных функций административной деятельности, взаимную их согласованность и общую направленность на реализацию намеченных целей. На основе принципов реализуется сам процесс управления, т.е. продуманная и обоснованная упорядоченность действий по осуществлению функций административной деятельности, выбору методов и приемов управленческого воздействия. Принципы призваны отражать закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно существующие в деятельности органов внутренних дел и имеющие особое значение для ее организации.

В научной литературе предлагаются различные варианты классификации принципов управления: политико-правовые и организационно-правовые; социально-политические и организационные; политические, экономические, организационно-правовые; социально-правовые и организационные и т.д. Каждая из этих классификаций имеет свое обоснование. При формулировании принципов административной деятельности органов внутренних дел важно, чтобы они:

а) отражали наиболее существенные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи в деятельности органов внутренних дел;

- б) характеризовали закономерности, устойчивые отношения и взаимосвязи в деятельности органов внутренних дел;
- в) отражали закономерности, отношения и взаимосвязи, присущие всей системе органов внутренних дел, а не отдельным ее структурам, службам, аппаратам;
- г) отражали особенности административной деятельности, отличающие ее от иных видов деятельности органов внутренних дел.

Исходя из этого, в системе принципов административной деятельности органов внутренних дел выделяют *социально-правовые* и *организационные* принципы.

Социально-правовые принципы отражают закономерности и отношения, складывающиеся в административной деятельности, основополагающие правила взаимосвязей органов внутренних дел с гражданами, учреждениями, организациями. Они определяют все стороны организации и деятельности органов внутренних дел.

К социально-правовым принципам относятся: законность, научность, гласность.

Сущность *законности* состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюдены, закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества и конкретного человека¹. Исходя из этого суждения законность представляет собой систему юридических гарантий, установленных правовыми актами, обеспечиваемых соответствующими государственными органами и направленных на реализацию законов и других правовых актов.

Законность может быть только единой, касающейся всех, независимо от должностной принадлежности, пола, возраста и иных характеристик личности. Законность подлежит единообразному толкованию и применению. Именно в этом заключается ее важное свойство – в одинаковом понимании.

Другим свойством законности является всеохватываемость, означающая в равной мере распространение и влияние законов как на сами государственные органы и их должностных лиц, так и на граждан. Субъекты любых правоотношений обязаны руководствоваться законом и разрешать возникающие споры исключительно в рамках закона в установленных процессуальных формах.

Принцип законности административной деятельности органов внутренних дел, во-первых, предполагает, что процессы управления в органах внутренних дел имеют прочные правовые основания, определяются законом и состоят в его практической реализации; во-вторых, обуславливает актуальность своевременного и правильного правового регулирования изменений в содержании, организационной структуре, элементах деятельности органов внутренних дел; в-третьих, служит основой для формирования и поддержания сознательной служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел, действия которых должны быть основаны на законе, совершены в пределах и порядке, установленных законом, направлены на реализацию целей, определенных законом.

Если закон допускает несколько вариантов действий в конкретной ситуации, то сотрудник органов внутренних дел должен исходить из реальной оценки обстоятельств, целесообразности и эффективности принимаемых решений. Принцип законности особенно актуален, поскольку деятельность органов внутренних дел неразрывно связана с правами и законными интересами личности, общества, государства.

Права, свободы и законные интересы личности являются приоритетными для государства, определяют содержание и применение законов и иных правовых актов. Как известно, реализация большинства прав граждан и юридических лиц зависит не только от действий самого носителя права, но и, что наиболее важно, от правоприменительной деятельности аппарата управления и его служащих. Сотрудники органов внутренних дел вступают в непосредственные отношения с гражданами по реализации их прав, во многом затрагивают сферу их личной жизни, рассматривают и принимают решения в отношении юридических лиц. В связи с этим весьма важной является проблема процессуальных гарантий прав и законных

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М., 2004. – С.309.

интересов граждан и юридических лиц, для решения которой нормативно определены процессуальные сроки, установлены процессуальные запреты для сотрудников органов внутренних дел.

Статус сотрудников органов внутренних дел предполагает обладание властными полномочиями, правом выступать от имени государства и поэтому вся их деятельность должна быть основана на неукоснительном соблюдении и исполнении Конституции, законов, указов Президента, постановлений Правительства и иных правовых актов. Любое отступление от требований закона может нанести существенный ущерб правам и законным интересам личности, а тем самым и интересам всего государства.

Принцип *научности* отражает требования по организации административной деятельности в соответствии с объективными законами функционирования всей системы органов внутренних дел. К таким требованиям относятся рациональность организации, обоснованность принимаемых управленческих решений.

Научность означает внедрение в практику научных положений, выводов, рекомендаций, полученных в ходе научно-исследовательской проработанности проблемам повышения эффективности деятельности органов внутренних дел.

Реализация данного принципа предполагает:

- изучение особенностей административной деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- анализ факторов, влияющих на состояние общественного порядка и общественной безопасности (сезонные, географические, социально-экономические, демографические и др.);
- прогнозирование состояния общественного порядка в зависимости от различных обстоятельств;
- планирование работы органов внутренних дел в соответствии с направлениями административной деятельности;
- принятие стратегических решений с учетом выявленных тенденций изменения состояния общественного порядка;
- заимствование положительного опыта в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, внедрение информационно-технических средств в целях совершенствования деятельности органов внутренних дел, использование достижений научно-технических разработок и т.д.;
- оптимальное распределение полномочий между службами и подразделениями органов внутренних дел, функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел, структурно-функциональное совершенствование деятельности органов внутренних дел, их служб и аппаратов.

Принцип научности требует комплексного, системного подхода к решению вопросов достижения целей административной деятельности органов внутренних дел, определения путей ее совершенствования, оптимального использования материальных, технических и человеческих ресурсов. Научность выступает интегрированным качеством, характеризующим организационную структуру и методы административной деятельности органов внутренних дел. Рациональная организация деятельности служб и подразделений органов внутренних дел, личного состава, структуры и системы связей между службами и подразделениями, обеспечение выполнения функций административной деятельности, целесообразное использование организационных ресурсов и нормирование труда – все это аспекты, раскрывающие сущность принципа научности административной деятельности.

Административная деятельность органов внутренних дел является гласной, открытой для граждан, общественности и средств массовой информации. В этом выражается принцип *гласности*, позволяющий общественности иметь представление о состоянии общественного порядка и общественной безопасности, о мерах профилактики правонарушений, о проводимых оперативно-профилактических мероприятиях и др.

Вместе с тем принцип гласности в силу специфики деятельности органов внутренних дел имеет ряд ограничений. Это связано с особенностями оперативно-розыскной деятельности, использованием специальных средств и тактических приемов при охране общественного

порядка и обеспечении общественной безопасности, проведении профилактических мероприятий, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений. Так, не подлежат разглашению данные, составляющие государственную и служебную (профессиональную) тайну, а также сведения, затрагивающие честь и достоинство граждан, полученные в процессе служебной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законом.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных секретах» государственная тайна – сведения военного, экономического, политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности Республики Казахстан; служебная тайна – сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан¹. Кроме того, личные и семейные тайны, доверенные представителям ряда профессий, следует рассматривать как тайны профессиональные. Сотрудники органов внутренних дел наделены правом получать в служебных целях и исключительно в рамках должностных полномочий любую необходимую информацию, что, в свою очередь, обременяет их определенными обязательствами. Так, они обязаны сохранять в тайне всю ставшую им известной информацию. Причем это требование должно распространяться не только на период непосредственного осуществления служебных полномочий, но и вне его, а также после прекращения службы в органах внутренних дел. Вместе с тем, законодательством установлен круг информации, не подлежащей засекречиванию: о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии преступности; о фактах нарушения прав и свобод гражданина; о фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами.

В отличие от социально-правовых принципов, определяющих основы деятельности органов внутренних дел, организационные принципы характеризуют способы организации и функционирования единой системы органов внутренних дел. Они раскрываются в деятельности органов внутренних дел при решении комплексных задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, при организации взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в сфере профилактики правонарушений, борьбы с преступностью, при взаимодействии различных служб и подразделений органов внутренних дел. Организационные принципы особенно важны при распределении полномочий структурных подразделений органов внутренних дел, так как позволяют избежать дублирования функций, избрать наиболее оптимальные варианты структурного построения, распределения сил и средств.

К организационным принципам относятся: единство системы органов внутренних дел, отраслевой, зональный (территориальный), линейный, функциональный, линейно-функциональный принципы.

Единство системы органов внутренних дел. Единую систему органов внутренних дел Республики Казахстан образуют полиция, уголовно-исполнительная система, военное следствие, органы, Национальная гвардия Республики Казахстан, органы гражданской защиты.

Полицию образуют криминальная полиция, административная полиция, подразделения следствия, дознания и иные подразделения. Криминальная полиция состоит из подразделений по борьбе с организованной преступностью, экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, иных подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Административная полиция состоит из местной полицейской службы, подразделений по контролю в сфере оборота гражданского и служебного оружия, миграционной полиции, изоляторов временного содержания, подразделений конвойной службы и иных подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка.

¹ Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года N 349-І «О государственных секретах»

Органы внутренних дел состоят из Министерства внутренних дел Республики Казахстан, ведомств, территориальных органов, а также организаций, подведомственных Министерству внутренних дел.

Территориальными органами являются департаменты внутренних дел областей, городов республиканского значения и столицы, на транспорте, городские, районные, районные в городах, линейные органы внутренних дел, военно-следственные органы.

Принцип единства системы органов внутренних дел находит свое отражение в полномочиях, возложенных на органы внутренних дел, и основах управления, осуществляемых Министром внутренних дел. Создание, реорганизация и ликвидация структурных подразделений органов внутренних дел осуществляются Министром внутренних дел Республики Казахстан, который несет персональную ответственность за деятельность всей системы органов внутренних дел.

Отраслевой принцип определяет направление деятельности соответствующих служб и аппаратов органов внутренних дел в зависимости от их специализации. Так, задачами подразделений по делам несовершеннолетних является профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, детской безнадзорности и беспризорности. Полномочия подразделений миграционной полиции заключаются в осуществлении контроля за порядком пребывания иностранцев на территории Республики Казахстан. Каждая служба, осуществляя административную деятельность и выполняя общую цель – охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, – специализирована на выполнении конкретных задач. Отраслевой принцип предполагает закрепление за отдельными сотрудниками определенного направления (линии) работы, которое они осуществляют на всей обслуживаемой территории. Специализация способствует углубленному исследованию особенностей обеспечения общественного порядка, эффективному выполнению функций в зависимости от характера правовых отношений и области их формирования. Отраслевой принцип организации деятельности конкретных служб и аппаратов позволяет учитывать специфику различных аспектов административной деятельности и наиболее эффективно использовать материально-технические и кадровые ресурсы.

Согласно *зональному (территориальному)* принципу обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка, профилактика правонарушений и борьба с преступностью осуществляется на закрепленной территориальной единице, участке местности. При этом, размеры участков определяются с учетом особенностей территориальных единиц, находящихся в зоне обслуживания органов внутренних дел. К таким особенностям относятся: география местности, численность населения, городская или сельская местности, промышленный район или курортная зона и т.д. Так, при определении границ административного участка, закрепляемого за участковым инспектором полиции, учитывается численность населения в городской и сельской местности. При закреплении административного участка за участковым инспектором полиции по делам несовершеннолетних учитывается численность несовершеннолетних, проживающих в населенном пункте, в зависимости от общего числа населения.

Линейный принцип характеризует тип организационной структуры управления в системе органов внутренних дел. В юридической литературе используется понятие «линейное или субординационное управление»¹. Его сущность заключается в том, что во главе каждого органа внутренних дел, подразделения стоит руководитель, осуществляющий все функции управления. Каждый сотрудник структурного подразделения находится в его непосредственном подчинении и выполняет только его приказы, указания, распоряжения. В свою очередь, руководитель органа внутренних дел, структурного подразделения подотчетен вышестоящему руководителю. Линейный принцип исключает возможность отдачи распоряжений руководителем структурного подразделения (в том числе вышестоящего) сотрудникам иного структурного подразделения либо минуя их непосредственного руководителя. Иными словами, каждый подчиненный имеет лишь одного непосредственного руководителя, который

¹ Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С.124.

осуществляет управление по всем вопросам деятельности подчиненного. Линейный принцип обеспечивает организацию деятельности структурных подразделений на основе единых указаний, распоряжений; единство руководства, минимизацию числа руководителей; персональную ответственность за организацию и результаты деятельности подчиненных сотрудников. Одним из достоинств подобного организационного типа управления является простота связей и согласования действий сотрудников; четкая определенность в компетенции субъекта управления, несущего ответственность за все, что входит в круг его функций и задач; простота осуществления контроля и поддержания служебной и исполнительской дисциплины.

Функциональный принцип. Единая система органов внутренних дел требует эффективного, профессионального управления, материального, технического оснащения, финансового, кадрового обеспечения. Согласованное функционирование органов внутренних дел при сложных и многочисленных структурах аппаратов, служб и подразделений невозможно без координации их деятельности, системной процедуры принятия и реализаций управленческих решений. Реализацию указанных функций выполняют специально создаваемые подразделения, основное назначение которых заключается в обеспечении органов внутренних дел соответствующими силами и средствами для достижения конечных результатов деятельности в сфере борьбы с преступностью, профилактики правонарушений, охраны общественного порядка.

Реализация функционального принципа раскрывает сущность специализации управления в органах внутренних дел. Он делает управление более квалифицированным и эффективным. Руководитель органа внутренних дел осуществляет специализированное управление через функциональные подразделения, руководители которых выполняют функции управления в соответствии с деятельностью своего подразделения.

Линейно-функциональный принцип раскрывает особенности организации управления в органах внутренних дел, основанного на сочетании линейного и функционального типа управления. Так, требуя конечный результат, руководитель органа внутренних дел должен организовать работу всех служб и подразделений, реализующих функции координации, организации и планирования работы, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение и др. Он осуществляет общее руководство, распоряжение силами и средствами возглавляемого органа внутренних дел. Управление процессами достижения поставленных целей, реализация нормативно установленных полномочий возлагается на руководителей служб и структурных подразделений данного органа внутренних дел. К таким структурным подразделениям относятся штабы, аналитические управления, научно-исследовательские центры, отделы планирования и организации работы, отделы анализа и прогнозирования и др. Они оказывают линейным руководителям помощь в организации управления: собирают информацию, систематизируют, обобщают ее, выводят аналитические данные, составляют прогноз на основе полученных сведений, планируют работу, готовят квалифицированные решения, утверждаемые затем линейным руководителям. Любое структурное подразделение органа внутренних дел может отдавать обязательные к исполнению указания, распоряжения другим подразделениям только через руководителя органа внутренних дел.

Именно такая организация работы, основанная на линейно-функциональном принципе, позволяет осуществлять конструктивное руководство единой системой органов внутренних дел.

Таким образом, *под принципами административной деятельности органов внутренних дел понимаются основополагающие положения, отражающие закономерности развития и специфику общественных отношений, возникающих в результате исполнительно-распорядительной, государственно-властной, организующей деятельности органов внутренних дел, направленной на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, профилактику правонарушений, борьбу с преступностью.* Они образуют систему, в которой и социально-правовые, и организационные принципы тесно связаны и взаимообусловлены, поскольку именно в совокупности обеспечивают эффективность административной деятельности органов внутренних дел.

3.3. Функции административной деятельности органов внутренних дел

Административная деятельность органов внутренних дел раскрывается посредством функций, характеризующих ее особенности и направления. Содержание каждой функции определяется спецификой объекта административной деятельности, а также целями и задачами, стоящими перед органами внутренних дел. Наряду с этим содержание отдельных функций, свойственных для любого субъекта управления, остается постоянной. Исходя из этого, функции административной деятельности органов внутренних дел делятся на общие, специальные (специализированные) и обеспечивающие.

К *общим функциям* относятся: учет, анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, контроль, согласование, взаимодействие, координация.

Учет – это систематический сбор сведений об оперативной обстановке, о факторах, влияющих на ее состояние и динамику изменения. Осуществляется учет путем регистрации сведений, характеризующих состояние общественного порядка и общественной безопасности, эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка, профилактике правонарушений. Посредством учета обеспечивается информированность органов внутренних дел о закономерностях изменения оперативной обстановки, фиксируются и при необходимости корректируются методы и средства достижения поставленных целей, ведется статистика, отражающая состояние и динамику изменений оперативной обстановки.

Анализ является функцией административной деятельности, основанной на изучении, исследовании, осмыслении, разборе, оценке, сравнении, сопоставлении информации, полученной в результате непосредственной деятельности органов внутренних дел и зафиксированных при осуществлении функции учета. Эффективность административной деятельности органов внутренних дел обеспечивается всесторонним изучением обстоятельств изменения оперативной обстановки, факторов, влияющих на ее состояние, средств и методов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Благодаря анализу, как положительного опыта, так и допущенных ошибок, изучения их причинно-следственных связей улучшается качество работы, совершенствуется организационно-правовое регулирование административной деятельности. Анализ позволяет получить объективную оценку деятельности органов внутренних дел и в дальнейшем осуществлять другую функцию административной деятельности – прогнозирование.

Прогнозирование – это научно обоснованное предвидение обстоятельств, факторов, событий, влияющих на что-либо. Степень достоверности предполагаемых явлений обеспечивается объективной оценкой результатов деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью, закономерностей, влияющих на изменения оперативной обстановки, качественного уровня решения поставленных задач. Особенность прогнозирования заключается в том, что оно на основе учета и анализа реальных результатов обосновывает получение новых, предполагаемых и, в отличие от предыдущих, ожидаемых результатов. Прогнозирование в административной деятельности органов внутренних дел состоит в определении направлений развития процессов, влияющих на состояние общественного порядка, общественной безопасности, личной безопасности граждан и иных объектов административной деятельности.

Планирование – выработка конкретного решения на определенный период времени, разработка программ развития и совершенствования системы органов внутренних дел, определение цели и задач указанных программ, установление сроков их реализации и ответственных лиц, обоснование целесообразности тех или иных мероприятий на перспективный период, определение порядка действий в конкретных ситуациях, направлений деятельности служб и подразделений органов внутренних дел. Планирование как функция административной деятельности органов внутренних дел является научной и организационной деятельностью. Научный аспект раскрывается в аргументировании эффективности тех или иных путей достижения поставленных целей и получения предполагаемых результатов, обосновании ги-

потез и предложений. Организационный аспект предполагает порядок реализации разработанных программ, инструкций, способы решения поставленных задач.

Планирование деятельности органов внутренних дел раскрывается в составлении планов, содержащих конкретные задания, сроки их исполнения и непосредственных исполнителей. Одним из требований при составлении плана является его оперативность.

Оперативность плана заключается в содержащихся в нем вопросах, которые должны отражать наиболее актуальные на данный момент проблемы (состояние преступности на обслуживаемой территории и факторы, влияющие на ее качественные и количественные характеристики; результаты работы служб, аппаратов, подразделений органов внутренних дел; состояние общественного порядка, результативность деятельности отдельных служб и подразделений либо органа внутренних дел в целом; раскрываемость преступлений, эффективность осуществляемых профилактических мероприятий и т.д.). При этом, оперативность предполагает не только актуальность отраженных в плане вопросов, но и быстрое реагирование служб и подразделений органов внутренних дел на возникающие проблемы.

Организация – совокупность взаимосвязанных мероприятий и действий, направленных на решение сформулированных задач и достижение поставленных перед органами внутренних дел целей. В процессе реализации данной функции обеспечивается управленческое воздействие субъекта управления на объект управления, определенная упорядоченность, последовательность и системность в функциональном отношении. Организационная работа осуществляется в двух направлениях: внутри системы органов внутренних дел и вне служб, аппаратов, подразделений органов внутренних дел.

Сущность внутрисистемной организационной деятельности заключается в осуществлении следующих мероприятий: подбор и расстановка кадров, определение исполнителей конкретных управленческих решений; подготовка, переподготовка, обучение сотрудников органов внутренних дел и их назначение на должности в соответствии с квалификационными требованиями. Организация основывается на функциональном анализе должностей и формулировании соответствующих функциональных обязанностей. Эта функция означает образование, реорганизацию, упразднение служб, аппаратов, подразделений и других субъектов, осуществляющих административную деятельность. Кроме того, организационная работа протекает в таких формах, как инструктирование, инспектирование, оказание методической и технической помощи, контролирование деятельности нижестоящих структур, применение мер дисциплинарного воздействия (поощрение, привлечение к дисциплинарной ответственности).

В организации деятельности служб и аппаратов органов внутренних дел необходим учет имеющихся сил и средств, всесторонний анализ оперативной обстановки на обслуживаемой территории, сведений об изменении оперативной обстановки, поступающих от различных служб органов внутренних дел, государственных органов, медицинских учреждений.

Внешнесистемная организационная деятельность направлена на урегулирование отношений, складывающихся между органами внутренних дел и гражданами, организациями, предприятиями, учреждениями, государственными органами. Эти отношения могут возникать по различным причинам: по фактам совершенных правонарушений, рассмотрение которых является юрисдикцией органов внутренних дел; при обращении физических или юридических лиц в органы внутренних дел для получения разрешений; при взаимодействии органов внутренних дел с иными правоохранительными органами по вопросам борьбы с преступностью, профилактики правонарушений, проведении совместных мероприятий; при сотрудничестве органов внутренних дел с гражданами, добровольно участвующими в охране общественного порядка и т.д.

Регулирование – это действия, направленные на установление, изменение или прекращение отношений, складывающихся между субъектом и объектом управления. Регулирование обеспечивает согласованные действия при выполнении возложенных полномочий, незамедлительное реагирование на изменения оперативной обстановки, влияющих на условия несения службы сотрудниками органов внутренних дел. Регулирование, своевременно кор-

ректируя процесс решения поставленных задач, осуществляется посредством установления запретов, предписаний, рекомендаций, полномочий общего либо индивидуального характера. Через регулирование осуществляется непосредственное руководство деятельностью служб, аппаратов, подразделений, действий сотрудников органов внутренних дел.

Контроль – это функция административной деятельности, посредством которой осуществляется проверка результатов деятельности служб и аппаратов органов внутренних дел. Контроль позволяет выявить и сопоставить планируемые и фактически выполненные мероприятия; оценить их качество, эффективность; провести их анализ на соответствие установленным требованиям, правилам, нормам; выявить наиболее эффективные способы решения поставленных задач и достижения конечной цели. Наиболее распространенными формами контроля являются комплексные инспекторские проверки деятельности органов внутренних дел; контрольные проверки по устраненным замечаниям, выявленным в результате инспекторской проверки; целевые проверки отдельных аспектов деятельности; текущий оперативный контроль исполнения аппаратами, службами, подразделениями решений, указаний вышестоящих органов, руководителя органа внутренних дел; отчеты исполнителей на оперативных совещаниях и др.

Согласование – это обсуждение и выработка единого решения по тому или иному вопросу, выполнение которого возложено на несколько различных служб, аппаратов, структурных подразделений органов внутренних дел или получение от вышестоящего органа согласия на совершение каких-либо управленческих действий. При выработке наиболее важных вопросов либо выполнении действий, затрагивающих интересы иных исполнителей, согласование может носить обязательный характер.

Взаимодействие – согласование действий служб, аппаратов, структурных подразделений органов внутренних дел, не находящихся в служебных отношениях, но выполняющих общую задачу. Взаимодействие может быть между управлениями внутренних дел разных областей, районов, районов города; между службами и подразделениями отдельных органов внутренних дел (например, отделы криминальной полиции, административной полиции разных районов взаимодействуют друг с другом при проведении каких-либо оперативно-профилактических мероприятий); между сотрудниками различных подразделений, служб одного и того же органа внутренних дел (взаимодействие сотрудников криминальной полиции с участковыми инспекторами полиции, инспекторами миграционной полиции и т.д.). Взаимодействие выражается в совместном планировании конкретных действий, проведении мероприятий, обмене информацией.

Взаимодействие осуществляется в таких направлениях, как:

- взаимная информация о состоянии общественного порядка, о преступности, мерах, принимаемых для усиления борьбы с правонарушениями, профилактики;
- совместный анализ состояния общественного порядка на территории области, района, города; обобщение статистических данных по результатам работы каждого органа, службы, подразделения;
- выработка совместных мероприятий по профилактике правонарушений, обеспечению общественного порядка, усилению борьбы с преступностью;
- совместное проведение запланированных мероприятий по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности.

Координация – это функция административной деятельности, выражающаяся в распределении между равноправными участниками управленческого процесса полномочий, выработке единой тактики действий, установлении между ними взаимосвязи, порядка согласования тех или иных вопросов. В органах внутренних дел координация деятельностью отдельных подразделений, служб возложена на руководство органа внутренних дел или специально уполномоченных сотрудников.

К *специальным* (специализированным) *функциям* административной деятельности органов внутренних дел относятся функции, обусловленные задачами органов внутренних дел. Это, прежде всего, профилактика правонарушений; охрана общественного порядка; борьба с

преступностью; исполнение уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, организация гражданской обороны и др.

Для реализации специальных функций в органах внутренних дел создаются надлежащие условия. Это решение кадрового, материально-технического, финансового вопросов. Следовательно, к *обеспечивающим функциям* относятся: кадровая, материально-техническая, финансовая и иные функции, посредством которых обеспечивается деятельность всей системы органов внутренних дел, взаимодействие их служб и аппаратов; создаются условия для сотрудников органов внутренних дел осуществлять свои должностные полномочия.

Следует отметить, что сферой реализации специальных функций является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью, профилактика правонарушений (т.е. внешняя административная деятельность), в то время как обеспечивающие функции реализуются внутри системы органов внутренних дел (внутриорганизационная административная деятельность).

Совокупность общих, специальных и обеспечивающих функций раскрывает содержание административной деятельности органов внутренних дел и характеризует организационную работу аппаратов и подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Эффективная организация их деятельности возможна лишь при условии реализации и взаимосвязи указанных функций. Так, без тщательного анализа оперативной обстановки невозможно оптимально использовать силы и средства органов внутренних дел, принимать наиболее правильные и эффективные меры по охране общественного порядка, профилактике правонарушений и борьбе с преступностью. Отсутствие четкого плана мероприятий снижает действенность и своевременность их проведения. Недостаток контроля может привести к серьезным упущениям в работе и к нарушениям законности.

3.4. Формы административной деятельности органов внутренних дел

Функции административной деятельности реализуются в конкретных действиях органов внутренних дел. Такие действия выражаются в определенных формах, от использования которых в определенной мере зависит эффективность всей деятельности. Исходя из толкования понятия «содержание» как сущности чего-либо, внутренней сути, смысла¹, содержание административной деятельности органов внутренних дел составляют особенности правоотношений, субъектом которых являются органы внутренних дел, по охране общественного порядка и обеспечению безопасности, профилактике правонарушений, пресечению, раскрытию правонарушений, обеспечению привлечения виновных к ответственности. Раскрывается, разъясняется содержание через формы – структуры, внешние способы выражения². Среди форм административной деятельности органов внутренних дел выделяют: а) принятие норм права; б) применение норм права; в) осуществление организационных действий; г) осуществление материально-технических действий.

Исходя из этого различают *правовые*, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия, и *неправовые* или *организационные* формы административной деятельности органов внутренних дел по осуществлению определенных действий. Кроме того, выделяют также *организационно-правовые* формы, реализация которых придает легитимность управленческим решениям и действиям, поскольку устанавливают определенные организационные требования к их принятию и осуществлению. И.Я. Дерюгин называет их правовыми формами процедурно-процессуального характера³. Их назначение состоит в том, чтобы обеспечить действие всех элементов управления и, в целом, весь его процесс, упоря-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1983. – С.661, 695.

² Там же. – С.761.

³ Дерюгин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981. – С.61-62.

доченность стадий управления и принятия управленческого решения, их законность и согласованность, а также должную правовую оформленность.

Правовыми формами административной деятельности являются соблюдение, исполнение и использование правовых норм. Соблюдение заключается в воздержании от совершения действий, запрещенных нормами права. Исполнение состоит в обязательном совершении действий, предписанных нормами права. Использование означает действие, совершаемое на основе норм права, с их точным соблюдением и применением.

Правовые формы административной деятельности реализуются при подготовке, принятии и исполнении управленческих решений и характеризуют действия, обуславливающие наступление юридических последствий. Важно, чтобы все управленческие действия, процедуры, аналитические данные, информационные сведения, решения, заключения и т.д. были документированы, должным образом обработаны и представлены в соответствующей форме. К действиям, обеспечивающим реализацию правовой формы, относятся: подготовка, сбор, обработка материалов, сведений, отчетов о результатах деятельности органов внутренних дел, ведение делопроизводства, прием и регистрация поступающей информации, доведение информации до исполнителей, учетно-статистическая работа.

От того, насколько достоверны и обоснованы сведения, иницирующие управленческие действия, раскрывающие содержание управленческих решений, зависит актуальность и эффективность административной деятельности. При этом необходима обязательная скоординированность принимаемого решения с действующими правовыми актами, имеющими юридическую силу на территории Республики Казахстан, согласованность с ранее принятыми и не утратившими силу решениями. Эти требования следует отнести к субъективной характеристике управленческих решений. Объективная же сторона выражается в проработанности, обоснованности, соответствии требованиям по структурному построению определенного вида документа. В.Д. Граждан в качестве основных требований, характеризующих социальную значимость, обоснованность и эффективность управленческих решений, выделяет следующие: во-первых, по своему содержанию решение должно быть выполнимым, ставить лишь достижимую цель и исходить из реально располагаемых ресурсов и времени; во-вторых, решение должно содержать механизм реализации; в-третьих, решение должно располагать запасом устойчивости и гибкости по отношению к основным вариантам допущенных ошибок и нестабильности внешней среды¹. В этом заключается суть организационно-правовой формы административной деятельности.

Правовые формы административной деятельности подразделяются на *правотворческую* и *правоприменительную*. В свою очередь правоприменительная деятельность делится на регулятивную и правоохранительную. Правотворческая деятельность органов внутренних дел заключается в разработке новых и совершенствовании действующих правовых актов, отражающих вопросы борьбы с правонарушениями, профилактики правонарушений, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. К правотворческой деятельности органов внутренних дел относится также издание приказов, действующих внутри системы органов внутренних дел, а также обязательных для исполнения учреждениями, организациями, должностными лицами, гражданами.

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел осуществляется посредством принятия конкретно-индивидуальных решений в форме приказов, распоряжений, основанных на соответствующих нормативных правовых актах. Регулятивная форма правоприменительной деятельности выражается в издании приказа Министра внутренних дел о формировании штатов, структурных изменениях, создании или упразднении служб и аппаратов; издании приказа начальника Департамента внутренних дел, учебного заведения о назначении на должность или освобождении от должности, присвоении очередного специального звания. Правоохранительная форма правоприменительной деятельности выражается в вынесении соответствующими должностными лицами органов внутренних дел постановлений о

¹Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С.139-140.

наложении административных взысканий на лиц, совершивших административные правонарушения, о мерах предупреждения, предотвращения, пресечения правонарушений, административно-правового воздействия.

Примером правовой формы административной деятельности служит административный надзор и применение мер административного воздействия.

Целью административного надзора является контроль за соблюдением и реализацией актов, устанавливающих правила поведения людей в общественных местах, порядок использования транспортных средств, приобретения и хранения огнестрельного оружия, оборота наркотических, психотропных, сильно действующих ядовитых веществ, въезда, выезда, пребывания на территории Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства, осуществления видов деятельности, лицензируемых и контролируемых органами внутренних дел и т.д.

Формы осуществления административно-надзорных полномочий разнообразны. Так, наряды дорожно-патрульной полиции при патрулировании в общественных местах своим присутствием предупреждают совершение правонарушений, обеспечивают общественный порядок, соблюдение гражданами установленных правил и норм поведения. В данном случае объектом надзора является неопределенный круг лиц, находящихся на маршруте патрулирования данного наряда полиции, а целью - общественный порядок. При обеспечении безопасности дорожного движения наряды дорожно-патрульной полиции осуществляют надзор за участниками дорожного движения в целях предупреждения и пресечения нарушений ими правил дорожного движения, создания угрозы безопасности для других участников дорожного движения. Осуществление контроля за деятельностью оружейных магазинов, охранных предприятий, имеющих право хранения огнестрельного оружия, является формой административного надзора со стороны подразделений лицензирования и контроля за оборотом оружия. Объектом данного надзора является соблюдение физическими и юридическими лицами нормативных правовых актов, условий лицензий и разрешений, регламентирующих вопросы осуществления лицензируемых видов деятельности, порядок приобретения и хранения отдельных предметов и веществ, оборот которых контролируется органами внутренних дел. Другим примером административного надзора служит осуществление подразделениями по делам несовершеннолетних контроля за поведением несовершеннолетних, систематически совершающих административные правонарушения, ранее судимых, уклоняющихся от посещения общеобразовательных учебных заведений, несовершеннолетних из неблагополучных семей, склонных к девиантному поведению, и т.д.

В процессе осуществления надзорных функций органы внутренних дел осуществляют такие юридически значимые полномочия, как выдача удостоверений на право управления транспортными средствами, разрешений на приобретение отдельных видов оружия, лицензий на осуществление определенных видов деятельности, регистрация иностранцев и лиц без гражданства, временно проживающих на территории Республики Казахстан и др. Кроме того, должностные лица органов внутренних дел оформляют материалы в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, в целях применения к ним мер административно-правового принуждения.

В процессе административного надзора сотрудники органов внутренних дел выявляют причины и условия, способствующие совершению правонарушений, проводят их анализ, принимают меры к их устранению. Таким образом, *административный надзор – систематическое наблюдение органов внутренних дел за точным исполнением должностными лицами и гражданами законов и иных правовых актов в целях обеспечения общественного порядка, предупреждения и пресечения правонарушений, выявления правонарушителей и принятия к ним мер административного воздействия, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений.*

Другой правовой формой административной деятельности органов внутренних дел является применение мер административного принуждения. Характер мер административного

принуждения определяется в каждом конкретном случае в зависимости от охраняемых общественных отношений.

Неправовые или организационные формы представляют собой способы реализации управленческого решения. В отличие от правовой формы, суть которой заключается в императивном управленческом решении, волеизъявлении компетентного должностного лица, в организационных формах отражены различные точки зрения, обсуждения, альтернативы. К организационной форме административной деятельности относятся конференции, заседания, оперативные совещания, инструктажи, обучение личного состава, анализ ситуации, оперативной обстановки, расстановка сил и средств органов внутренних дел, дислокация постов и маршрутов патрулирования, определение границ зон обслуживания и др. Указанные мероприятия направлены на реализацию функций управления в системе органов внутренних дел посредством сбора, обмена, анализа информации, генерирования идей, обсуждения организационных, социальных вопросов, принятия коллегиальных решений. Организованность и эффективность функций управления во многом зависят от изучения, обобщения, оценки, распространения и использования опыта, который был ранее накоплен в его процессе. Мероприятия, раскрывающие сущность организационной формы административной деятельности, не связаны непосредственно с возникновением, изменением и прекращением конкретных административно-правовых отношений. Они осуществляются в процессе текущей административной деятельности органов внутренних дел.

Таким образом, административная деятельность органов внутренних дел представляя собой целенаправленную, исполнительно-распорядительную, государственно-властную, организующую деятельность, подчинена объективным законам и закономерностям. Она осуществляется в соответствии с социально-правовыми и организационными принципами и раскрывается посредством функций, характеризующих ее особенности и направления. Содержание каждой функции определяется спецификой объекта административной деятельности, а также целями и задачами, стоящими перед органами внутренних дел. Функции административной деятельности реализуются в конкретных действиях органов внутренних дел, выраженных в определенных формах, от использования которых зависит эффективность деятельности всей системы органов внутренних дел.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие административной деятельности органов внутренних дел.
2. Отличия внутрисистемного и внешнесистемного аспектов административной деятельности органов внутренних дел.
3. Свойства административной деятельности органов внутренних дел.
4. Основные направления административной деятельности органов внутренних дел.
5. Классификация принципов административной деятельности органов внутренних дел.
6. Понятие линейного, функционального и линейно-функционального принципов административной деятельности органов внутренних дел.
7. Сущность правовой и организационной форм административной деятельности органов внутренних дел.

Рекомендуемая литература

1. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
2. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г. №271 – IV
3. Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года №380-IV ЗРК
4. Венделин Л.Г. Процесс принятия решения. – Таллин, 1973.
5. Дюрягин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981.

6. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988.
7. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник. – М., 1997.
8. Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие. – М.: Новый юрист, 1997.
9. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М., 2004.
11. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захватава. – М.: Академия управления МВД России, 2017

Глава 4. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Понятие методов административной деятельности органов внутренних дел.

Убеждение в административной деятельности органов внутренних дел. Принуждение в административной деятельности органов внутренних дел. Меры административного взыскания, применяемые в административной деятельности органов внутренних дел. Меры административно-правового воздействия, применяемые органами внутренних дел. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в деятельности органов внутренних дел. Меры административного предупреждения, применяемые органами внутренних дел.

4.1. Понятие методов административной деятельности органов внутренних дел

В процессе административной деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц методы управления, именуемые *методами административной деятельности органов внутренних дел*, используются в полном соответствии с задачами и полномочиями органов внутренних дел. Именно в них раскрывается сущность административной деятельности органов внутренних дел по формированию кадрового аппарата, реализации прав и обязанностей органов внутренних дел по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению правонарушений.

Методы административной деятельности органов внутренних дел являются своего рода динамической категорией, поскольку позволяют уяснить, каким образом осуществляется государственно-управленческая функция органов внутренних дел. Особенности методов административной деятельности обусловлены компетенцией органов внутренних дел, раскрывающей различные аспекты возложенных законодательством функций и задач, а также особенностями правовых отношений с юридическими и физическими лицами. В частности, при воздействии на деятельность юридических лиц (предприятия, учреждения, организации, независимо от формы собственности) используются одни методы. При работе с населением, отдельными гражданами, при проведении индивидуальной работы с правонарушителями, в том числе с несовершеннолетними, методы административной деятельности обусловлены индивидуально-личностными, возрастными, психофизиологическими и иными особенностями физических лиц.

Определяя различные средства и способы воздействия, методы административной деятельности обладают следующими общими признаками. Во-первых, они обусловлены функциями и задачами органов внутренних дел и используются в качестве средств реализации установленной законодательством компетенции (борьба с преступностью, профилактика и пресечение правонарушений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности и т.д.). Во-вторых, методы, определяя различные способы и средства воздействия, опосредуют связь субъектов и объектов административной деятельности. В-третьих, методы раскрывают сущность управляющего воздействия органов внутренних дел, являющих-

ся субъектом управления, раскрывают их юридически властные полномочия. Воздействие на поведение и волю объекта административной деятельности делится на: а) прямое и косвенное; б) краткосрочное, долгосрочное, постоянное; в) единоличное, коллегиальное, коллективное; г) тактическое, стратегическое, оперативное.

К методам административной деятельности органов внутренних дел относятся убеждение и принуждение, раскрывающие универсальные способы воздействия на поведение и волю людей. Как было отмечено выше, по характеру воздействия методы подразделяются на прямые и косвенные.

Методам прямого воздействия присуще одностороннее непосредственное властное воздействие субъекта административной деятельности (органы внутренних дел и их должностные лица) на объект административной деятельности (нижестоящие органы внутренних дел, сотрудники органов внутренних дел, граждане, должностные лица, организации, учреждения и т.д.). Управленческое решение, принимаемое субъектом административной деятельности, носит обязательный характер. Его неисполнение влечет для объекта административной деятельности привлечение к ответственности. К методу прямого воздействия относится метод принуждения.

Метод принуждения административной деятельности характеризуется: а) односторонним выражением воли субъекта административной деятельности, выбором им способа действия, решения поставленных задач; б) обязательностью исполнения распоряжений и указаний; в) возможностью применения санкций в случае невыполнения объектом административной деятельности установленных предписаний. Во внутрисистемной административной деятельности органов внутренних дел основой поведения управляемых объектов является служебное подчинение.

Метод принуждения имеет государственно-властный характер, направлен на строгое соблюдение правовых предписаний и их исполнение. Данный метод находит свое отражение в установленных запретах и ограничениях, управленческих решениях, обязательность исполнения которых обеспечивается мерами государственного принуждения. К мерам принуждения административной деятельности органов внутренних дел относятся меры: административного взыскания, административного предупреждения, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административно-правового воздействия, административного пресечения.

Методы косвенного воздействия на объект административной деятельности характеризуются тем, что с их помощью создаются условия, при которых объект управления сам выбирает модель своего поведения, порядок действий. В отличие от методов прямого воздействия они не содержат прямого предписания, а действуют на объект управления посредством стимулирующих мер: психологических, материальных, моральных. К методам косвенного воздействия относятся морально-этические, экономические. В совокупности они образуют метод убеждения.

В рамках использования методов убеждения или принуждения как субъекты административной деятельности (органы внутренних дел, должностные лица), так и объекты административной деятельности (граждане, должностные лица, сотрудники органов внутренних дел) наделяются определенными правами. В отношении них устанавливаются пределы возможного поведения, даются рекомендации для более эффективного осуществления административной деятельности и принятия управленческих решений, а также правомерности управляемой деятельности граждан, должностных лиц, предприятий, организаций.

Таким образом, *методы административной деятельности органов внутренних дел представляют способы, средства, приемы, посредством которых органы внутренних дел, как субъект управления, воздействуют на объект административной деятельности.*

Используя властные полномочия, органы внутренних дел выбирают наиболее эффективные пути укрепления общественного порядка, совершенствуют свою структуру, формы и методы работы, борьбы с преступностью, активизируют профилактическую работу по пре-

дупреждению правонарушений, основанную на всестороннем изучении причин и условий, способствующих их совершению.

В административной деятельности органов внутренних дел методы не применяются изолированно друг от друга. Их комбинированное использование обеспечивает наиболее эффективное достижение целей административной деятельности. Выбор и применение того или иного метода должны исходить из конкретной ситуации, объективных условий, характера объекта управления, обстоятельств, послуживших причиной возникновения правоотношений между органами внутренних дел и гражданами, должностными лицами, организациями и т.д.

4.2. Убеждение в административной деятельности органов внутренних дел

Убеждение как метод административной деятельности органов внутренних дел означает моральное, психологическое, материальное воздействие субъектов административной деятельности (органы внутренних дел и их должностные лица) на объекты административной деятельности (граждане, должностные лица, организации, учреждения, общественные объединения, сотрудники органов внутренних дел) в целях достижения цели административной деятельности на основе добровольного, осознанного, правомерного поведения, исполнения распоряжений, указаний, предписаний, соблюдения норм права, установленных правил.

В юридической литературе обосновывается мнение, что убеждение необходимо рассматривать с учетом двух аспектов¹. Во-первых, убеждение представляет собой вид социальной деятельности, направленной на достижение определенной цели. Оно выступает как непрерывный процесс целенаправленного воздействия государства, органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел, на общество, отдельные социальные группы, отдельных людей. Во-вторых, убеждение рассматривается как итог данного процесса, его результат, который проявляется как состояние сознания конкретного человека, совокупность его мотивационных и ценностных установок, определяющих его поведение.

Содержание метода убеждения разнообразно и выражается в воспитательной, организаторской, информационной и агитационной работе; разъяснении правовых актов; критике антиобщественных проступков и осуждении противоправных действий; в широкой системе поощрения. Убеждение является средством предупреждения правонарушений, поскольку направлено на формирование внутренней потребности правомерного поведения, правовой культуры личности, ее правового сознания. Понимаемое в общей теории права как совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей, социальных общностей к действующему или желаемому праву², правосознание раскрывается через такие категории, как мораль, религия, искусство, наука, правовые взгляды, идеи. Бесспорно, не только права, свободы и законные интересы личности определяют основное содержание правовых норм. Лучшие традиции правосознания и правовой культуры должны быть учтены при формулировании юридических норм, в целях избежания абстрактной оторванности нормативных основ от жизни страны, ее провозглашенных ценностей и приоритетных направлений политики. Правосознание формирует психологическую и идеологическую почву для добровольного следования каждым индивидом требованиям юридических норм. Сформированное мышление, чувство ответственности, единение с функционирующей правовой системой являются важнейшими гарантиями соблюдения значительной частью общества основ правовых установок и нравственных устоев.

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2004. – С. 165.

² Теория государства и права: Курс лекций/Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – С. 611.

Взаимосвязанной и взаимообусловленной с правосознанием категорией является правовая культура. По определению В.П.Сальникова это особое социальное явление, которое может быть воспринято как качественное правовое состояние и личности, и общества, а также совокупность всех позитивных компонентов правовой деятельности в ее реальном функционировании, воплотившая достижения правовой мысли, юридической техники и практики¹. Правовая культура объединяет в себе ретроспективные аспекты опыта правовой мысли и перспективные ценностные ориентации. Так, А.С. Ибраева в содержание правовой культуры включает такие элементы, как правовое мировоззрение, развитое правовое сознание, правомерная деятельность, нравственно-правовая оценка действительности, основанная на этических принципах².

Взаимообусловленные и соотносимые как общее и единичное, понятия «правовая культура общества» и «правовая культура личности» являются важнейшими составляющими элементами правового государства. Правовая культура общества, характеризующая уровень правовой действительности в государстве, является важнейшим гарантом прав, свобод и законных интересов личности, легитимности и стабильности ее правового статуса. Правовая культура личности не только характеризует уровень правового сознания самой личности как индивида данного общества, субъекта различных правовых отношений, но одновременно является одним из наиболее актуальных и действенных составляющих, характеризующих правовое состояние государства.

Объективно оценивая всю правовую базу, следует подчеркнуть, что реальная защищенность граждан от противоправных посягательств, состояние общественного порядка и общественной безопасности не зависит только от количества и качества юридических норм. Право не в состоянии отвечать своему предназначению без полноценной, достаточно активной, отвечающей требованиям закона и морали, деятельности всех граждан, направленной на укрепление основ правового государства. Нереально создание гражданского общества исключительно на основе правового акта. Необходимо конструктивное, взаимоответственное сотрудничество государства в лице государственных органов, в частности, органов внутренних дел и граждан.

Одновременно с этим, уровень профессиональной культуры сотрудников органов внутренних дел, нравственных основ их деятельности являются составными элементами системы критериев, посредством которых оценивается качество административной деятельности органов внутренних дел и определяется эффективность применяемых приемов убеждения.

Целью убеждения является предотвращение противоправных проступков, а также воздействие на правонарушителей. Поскольку административные правонарушения, в отличие от преступлений, представляют меньшую степень общественной опасности, то метод убеждения является действенным средством воздействия на сознание и поведение правонарушителей. Так, *воспитательная работа* среди населения проводится с учетом половых возрастных, социальных критериев, оперативной обстановки в зоне обслуживания, причин и условий, способствующих совершению противоправных действий. Участковые инспектора полиции по делам несовершеннолетних, работая в тесном контакте с населением, должны знать не только лиц, состоящих на индивидуальном профилактическом учете в органах внутренних дел как ранее судимых либо систематически совершающих административные правонарушения, состоящих на учете в органах здравоохранения как больные алкоголизмом, наркоманией, так и лиц, склонных к совершению противоправных действий. В частности, совершению подростками противоправных действий может способствовать немало факторов. Это неблагополучие в семье, занятость родителей и, как следствие, отсутствие контроля с их стороны за

¹ Теория государства и права: Курс лекций/Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001– С. 629-630.

² Ибраева А.С. К вопросу о взаимосвязи нравственной и правовой культуры//Проблемы становления правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан: Мат-лы респуб. науч.-теорет. конф., посвященной 70-летию академика НАН РК М.Т. Баймаханова. – Алматы, 2004. С.39.

детьми, злоупотребление родителями алкогольными напитками, применение насилия со стороны родителей в отношении своих детей и т.д. Проводимые с родителями либо иными лицами, их заменяющими, с несовершеннолетними профилактические беседы, разъяснение закона и условий наступления ответственности, обсуждение актуальных проблем, оказание по возможности помощи в социально-бытовом устройстве раскрывают сущность воспитательной работы. Особенно эффективна индивидуальная воспитательная работа, в процессе которой повышается возможность установления доверительных отношений, складывающихся в ходе беседы, достижения положительных результатов убеждения. Подобные беседы должны проводиться в виде внушения, совета, разъяснения имеющихся прав, обязанностей, меры ответственности.

Другой формой убеждения является *агитационно-пропагандистская работа*, в ходе которой сотрудниками органов внутренних дел распространяются среди населения правовые знания, разъясняются характер и содержание установленных норм и правил поведения, комментируются отдельные нормы законов либо нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы в той или иной сфере общественных отношений. Агитационно-пропагандистская работа проводится с использованием средств массовой информации (телевидение, радио, печатные издания), наглядных материалов (макеты, буклеты, проспекты, билборды, баннеры), встреч в формате круглых столов, конференций, дебатов турниров, пресс-конференций, брифингов. Одним из требований данной формы убеждения является ее тематическая направленность, конкретизация и максимальная определенность. Так, сотрудниками дорожно-патрульной полиции проводятся различные мероприятия с использованием наглядных средств по усилению внимания владельцев транспортных средств по вопросам безопасности дорожного движения, особенно в период каникул. В школах организуются встречи с учащимися, в ходе которых проводятся занятия по изучению и применению правил дорожного движения. Кроме того, практикуется установка выездных пунктов в местах массового скопления людей, где население может получить консультацию по соответствующим вопросам.

Для повышения эффективности борьбы с наркоманией, предотвращения ее распространения среди населения, особенно среди молодежи, привлечения общественности, вовлечения все большей части граждан в решение этой проблемы регулярно проводятся научные и научно-практические конференции с участием представителей различных государственных органов и общественных организаций; популяризируется здоровый образ жизни с привлечением деятелей культуры, спортсменов, общественных деятелей; транслируются по телеканалам социальные ролики.

Сотрудниками миграционной полиции проводится разъяснительная работа о правилах пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан, о мерах ответственности физических и юридических лиц за привлечение иностранцев к трудовой деятельности без специального на то разрешения и т.д.

Привлечение граждан и общественных объединений к охране общественного порядка является активной формой участия граждан в профилактике правонарушений, борьбе с преступностью. При соблюдении установленных законодательством условий, соответствии предъявляемым требованиям граждане могут принимать участие в охране общественного порядка как индивидуально, так и коллективно посредством формирования общественных объединений правоохранительной направленности. Сущность убеждения в данном случае заключается в оказании органами внутренних дел организационной, методической, правовой помощи гражданам, участвующим в охране общественного порядка. Им разъясняются их права и обязанности, ограничения и мера ответственности при исполнении своих полномочий; проводится правовая подготовка и инструктирование.

Кроме того, метод убеждения реализуется посредством морально-этических и экономических мер воздействия на поведение и волю объектов административной деятельности.

Морально-этические меры административной деятельности заключаются в воздействии на сознание, достоинство, честь и совесть человека. Они представляют собой средства

морального поощрения либо осуждения. Цель их использования состоит в выработке и поддержании определенных конструктивных убеждений, духовных ценностей, нравственных позиций, психологических установок на законопослушное поведение.

За образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности и за иные достижения в работе для сотрудников органов внутренних дел законодательством предусмотрены различные виды поощрений: объявление благодарности; единовременное денежное вознаграждение; награждение ценным подарком; награждение грамотой; награждение Почетной грамотой; награждение ведомственной наградой и нагрудным знаком отличия правоохранительного органа; досрочное присвоение (установление) очередных специального звания, классного чина или квалификационного класса; занесение в Книгу почета или на Доску почета; присвоение почетного звания; иные виды поощрений, предусмотренные нормативными правовыми актами.

Экономические меры административной деятельности реализуются посредством создания условий труда, быта, досуга сотрудников органов внутренних дел, а также граждан, участвующих в охране общественного порядка, материального стимулирования их труда. Это могут быть такие меры, как денежное вознаграждение, награждение ценным подарком.

Посредством морально-этических и экономических мер субъект административной деятельности воздействует на интересы объекта административной деятельности, достигая тем самым его должного поведения.

Таким образом, *убеждение в административной деятельности органов внутренних дел – это метод воздействия на сознание и поведение сотрудников органов внутренних дел, граждан, должностных лиц, представляющий собой комплекс воспитательных, разъяснительных и поощрительных мер, применяемых для достижения целей административной деятельности органов внутренних дел, повышения правового сознания и правовой культуры.*

4.3. Принуждение в административной деятельности органов внутренних дел

Создание максимально благоприятных условий для граждан в общественных местах, охрана их прав, свобод и законных интересов, общественный порядок и общественная безопасность обеспечиваются при необходимости мерами принудительного характера к лицам, посягающим на установленные нормы и правила поведения. Обладая исполнительно-распорядительными полномочиями, органы внутренних дел компетентны обязывать учреждения, предприятия, организации, граждан выполнять их законные требования, а при необходимости – применять меры принуждения. Так, основанием применения принуждения являются факты нарушения норм права, регламентирующего правовые отношения в сфере общественного порядка. Характер мер административного принуждения определяется в каждом конкретном случае, исходя из сущности охраняемых общественных отношений: в сфере лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел; деятельности по реализации миграционной политики, обеспечению безопасности дорожного движения; в сфере соблюдения гражданами правил и норм поведения в общественных местах; в сфере обеспечения режима чрезвычайного положения; в связи с невыполнением родителями и иными законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей по воспитанию детей и др.

В одних случаях, в отношении правонарушителей могут быть применены меры административного взыскания; в других – меры, направленные на прекращение, пресечение противоправных действий (задержание правонарушителя, доставление его в органы внутренних дел, отстранение от управления транспортным средством, запрещение эксплуатации технически неисправного транспортного средства, изъятие документов и вещей и т.д.); в третьих – применение мер принудительного воздействия: лечение больных наркоманией, токсикоманией, алкоголизмом; направление владельцев транспортных средств на проверку знаний правил дорожного движения в случаях систематического нарушения ими правил дорожного движения.

К числу мер административного принуждения относятся меры административного взыскания, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административно-правового воздействия. Кроме того, к методу принуждения относятся меры административного предупреждения, применение которых не связано с нарушением норм права, привлечением лица к ответственности. Они направлены на предупреждение материального ущерба, вреда здоровью граждан, угрозы их безопасности в результате наступления особых условий. Эти меры носят профилактический характер. Так, при чрезвычайных обстоятельствах природного характера (сход лавин, наводнения, паводки, землетрясения) проводятся такие мероприятия, как: выселение из домов, проживание в которых опасно для жизни; эвакуация из мест проживания, ставшего эпицентром чрезвычайных обстоятельств; ограждение местности, участка местности, представляющего угрозу безопасности граждан; введение режима чрезвычайного положения с соответствующими дополнительными и основными ограничениями прав граждан и т.д. Основной задачей мер предупреждения является недопущение нарушения административно-правовых норм, предотвращение наступления тяжких последствий.

Принуждение осуществляется посредством психического, материального или физического воздействия на граждан и сопровождается установлением в отношении них ограничений правосубъектности, возложении дополнительных обязательств, ограничении физической свободы.

Принуждение посредством *психического воздействия* заключается в применении к лицам, нарушившим правила и нормы поведения либо не подчиняющимся законным требованиям представителей государственной власти, средств и приемов, влияющих на их психику, сознание и волю. Это может быть предупреждение о недопустимости противоправных действий, требование их прекращения, предупреждение о возможности применения сотрудниками органов внутренних дел физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия в случае отказа от прекращения противоправных действий, при наступлении угрозы безопасности граждан, их имущества, общественной безопасности. К психическому воздействию относится также наложение на правонарушителя административного взыскания в виде предупреждения.

Сущность принуждения посредством *материального воздействия* состоит в привлечении виновного лица (физического либо юридического) к административной ответственности с наложением на него санкций в виде штрафа; конфискации предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения; принудительного сноса незаконно возводимого или возведенного строения. Кроме лишения лица определенных вещей и предметов, материальное воздействие может выражаться посредством ограничения его правосубъектности в форме лишения специального права; лишения лицензии, специального разрешения, приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности; изъятия документов и вещей; задержания, доставления и запрещения эксплуатации транспортного средства или маломерного судна. Наряду с этим к мерам материального воздействия относится возложение обязанности загладить причиненный вред. Данная мера принуждения применяется в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

Физическое воздействие, заключающееся в ограничении личной свободы правонарушителя, его права на свободное передвижение, лишении свободы на определенный срок, применяется в целях прекращения правонарушения, установления личности правонарушителя, осуществления предусмотренных законодательством процессуальных действий. К физическому воздействию относятся такие меры, как административный арест; административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства; установление особых требований к поведению правонарушителя; доставление к месту составления протокола об административном правонарушении; административное задержание физического лица; привод; личный досмотр и досмотр транспортного средства, маломерного судна и вещей; отстранение от управления транспортным средством или маломерным судном и освидетельствование его на состояние алкогольного, наркотического, токсикоманиче-

ского опьянения; осмотр; медицинское освидетельствование физического лица на состояние алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения. К несовершеннолетним правонарушителям могут быть применены такие меры физического воздействия, как ограничение досуга и передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих. Наряду с отмеченным, к физическому воздействию, применяемому сотрудниками органов внутренних дел, относится применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, установление пропускного режима на государственных объектах, ограничение движения на участках, представляющих опасность жизни и здоровью граждан.

Следует подчеркнуть, что названные меры принуждения, применяемые в деятельности органов внутренних дел, раскрывают сущность метода принуждения во внешнесистемной административной деятельности. Что касается внутрисистемной административной деятельности, то здесь принуждение применимо в случаях противоправного, виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения сотрудниками органов внутренних дел возложенных на них обязанностей, совершения коррупционного правонарушения, превышения должностных полномочий, нарушения служебной дисциплины, норм служебной этики, несоблюдения установленных законом ограничений, связанных с пребыванием на службе в органах внутренних дел, совершения противоправных деяний. За невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей сотрудники несут уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О правоохранительной службе» за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться следующие виды взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; освобождение от занимаемой должности; понижение в специальном звании, классном чине или квалификационном классе на одну ступень; увольнение из органов внутренних дел; увольнение из органов внутренних дел с лишением почетных званий, нагрудных знаков, присвоенных или награжденных руководителями органов внутренних дел или Министром внутренних дел; увольнение из органов внутренних дел с лишением специального звания или классного чина.

Основанием дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарных проступков при исполнении сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей.

Перечисленные в данном разделе виды принуждения непосредственно затрагивают права и свободы личности. В связи с этим отношения в сфере административной деятельности органов внутренних дел, основания и порядок применения мер принуждения строго регламентированы законодательством, устанавливающим также круг лиц, уполномоченных применять данные меры.

Таким образом, применяемые органами внутренних дел меры принуждения многочисленны, разнообразны и различаются по способу обеспечения правопорядка, специфике возникающих при этом правоотношений и целям применения принуждения. Исходя из этого к административному принуждению относятся: *меры административного взыскания, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры административно-правового воздействия, меры административного предупреждения*. Основанием применения мер административного предупреждения является наступление особых условий, не связанных с действиями человека. Что касается иных мер административного принуждения, то для их применения обязательно совершение лицом административного правонарушения.

4.4. Меры административного взыскания, применяемые в административной деятельности органов внутренних дел

Административное взыскание является мерой государственного принуждения, применяемой за совершение административного правонарушения, и заключается в лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего такое правонарушение. Административное взыскание применяется в целях восстановления социальной справедливости и воспитания лица, совершившего правонарушение, предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное взыскание не имеет своей целью унижение человеческого достоинства лица, совершившего правонарушение, причинение ему физических страданий, нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП) в ст. 685 устанавливает перечень правонарушений, производство по которым по подведомственности отнесено к компетенции органов внутренних дел. Так, органы внутренних дел рассматривают дела об административных правонарушениях:

- посягающих на собственность (проезд по посевам или насаждениям; потрава посевов, стогов, порча или уничтожение находящегося в поле собранного урожая сельскохозяйственных культур, повреждение насаждений);

- в области предпринимательской деятельности (нарушение требований законодательства Республики Казахстан о культуре);

- в области торговли и финансов (обман потребителей; нарушение порядка продажи специальных технических средств; незаконная торговля товарами или иными предметами; использование марки табачного изделия; нарушение требований законодательства об информации о табаке и табачных изделиях; торговля в неустановленных местах; нарушение законодательства Республики Казахстан об обязательном страховании);

- в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов (эксплуатация автотранспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах; повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации; нарушение правил общего водопользования; нарушение требований пользования животным миром и правил охоты; нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных; нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений; невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа Республики Казахстан; незаконная передача минеральных и биологических ресурсов континентального шельфа, территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан);

- в области ветеринарно-санитарного контроля (нарушение правил содержания и выгула собак и кошек, правил отлова и уничтожения бродячих собак и кошек);

- посягающих на общественную безопасность и здоровье населения (непринятие мер к уничтожению дикорастущей конопли; непринятие мер к обеспечению охраны наркосодержащих посевов; пропаганда и незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; предоставление заведомо ложных сведений и информации при получении разрешительных документов на занятие медицинской, фармацевтической деятельности; нарушение субъектами здравоохранения обязанности по информированию уполномоченных органов);

- посягающих на общественный порядок и нравственность (нарушение правил поведения на спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятиях физическими лицами; нарушение тишины; заведомо ложный вызов специальных служб; распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения; нарушение запрета курения в отдельных общественных местах; нахождение в ночное время несовершеннолетних в развлекательных заведениях или вне жилища без сопровождения законных представителей; неповиновение законному требованию лица, участвующего в обес-

печении общественного порядка; участие, вовлечение или допуск к азартным играм; нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры; приставание в общественных местах);

– посягающих на установленный порядок управления (нарушение порядка использования Государственного Флага Республики Казахстан, Государственного Герба Республики Казахстан, а также использования и исполнения Государственного Гимна Республики Казахстан; нарушение норм лицензирования; нарушение требований, предъявляемых к деятельности по монтажу, наладке и техническому обслуживанию средств охранной сигнализации; нарушение законодательства Республики Казахстан в области охранной деятельности; нарушение правил приобретения, хранения, использования или перевозки гражданского, служебного оружия, патронов к нему; неправомерное применение газового оружия; нарушение порядка регистрации (перерегистрации) гражданского и служебного оружия либо порядка постановки его на учет; уклонение от сдачи для реализации гражданского оружия, патронов к нему; нарушение законодательства Республики Казахстан об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности; проживание в Республике Казахстан без регистрации либо без документов, удостоверяющих личность; допущение собственником жилища или другими лицами, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, регистрации физических лиц, которые фактически у них не проживают; незаконное изъятие паспортов, удостоверений личности или принятие их в залог; представление заведомо ложных сведений в государственные органы Республики Казахстан при получении документов, удостоверяющих личность, либо при подаче заявления для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Казахстан или о приеме в гражданство Республики Казахстан либо восстановлении в гражданстве Республики Казахстан; нарушение законодательства Республики Казахстан о гражданстве; нарушение правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов, а также разрушение объектов инфраструктуры, уничтожение и повреждение зеленых насаждений города и населенных пунктов);

– посягающих на установленный порядок режима Государственной границы Республики Казахстан и порядок пребывания на территории Республики Казахстан (нарушение пограничного режима в пограничной зоне и порядка пребывания в отдельных местностях; нарушение режимов территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Казахстан; нарушение режима Государственной границы Республики Казахстан; незаконный провоз через Государственную границу Республики Казахстан; нарушение иностранцем или лицом без гражданства законодательства Республики Казахстан в области миграции населения; нарушение законодательства Республики Казахстан в области миграции населения физическими или юридическими лицами, принимающими иностранцев и лиц без гражданства; привлечение иностранной рабочей силы и трудовых иммигрантов с нарушением законодательства Республики Казахстан);

– совершенных на транспорте, в дорожном хозяйстве (нарушение правил, обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном транспорте; нарушение правил использования средств железнодорожного транспорта; повреждение транспортных средств общего пользования и их внутреннего оборудования; нарушение правил безопасности полетов; нарушение правил поведения

на воздушном судне; нарушение режима труда и отдыха водителей при осуществлении автомобильных перевозок пассажиров, багажа или грузов; отсутствие списков пассажиров у водителей автотранспортных средств при осуществлении нерегулярных международных автомобильных перевозок пассажиров и багажа; нарушение правил эксплуатации транспортных средств; пользование водителем при управлении транспортным средством телефоном либо радиостанцией; превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения; несоблюдение правил остановок маршрутных транспортных средств, движе-

ния в жилых зонах, перевозки пассажиров и грузов и другие грубые нарушения правил дорожного движения; нарушение правил проезда перекрестков или пересечение проезжей части дороги; нарушение правил охраны магистральных трубопроводов и др.).

Осуществляя производство по делу об административном правонарушении, органы внутренних дел налагают такие меры административного взыскания, как предупреждение, административный штраф. Кроме того, как субъект профилактики правонарушений, органы внутренних дел обеспечивают реализацию иных мер административного взыскания, налагаемых судом.

Таким образом, к мерам административного взыскания, применяемым в деятельности органов внутренних дел, относятся:

1. Предупреждение – состоит в официальной даче сотрудником органов внутренних дел, уполномоченным налагать административное взыскание, отрицательной оценки совершенного правонарушения и предостережении физического или юридического лица о недопустимости противоправного поведения. Предупреждение выносится только за те деяния, за совершение которых в КоАП предусмотрена данная санкция.

Следует отметить разницу между предупреждением как меры взыскания и предупреждением как меры убеждения. В первом случае предупреждение выносится в письменной форме за уже совершенное административное правонарушение. Во втором – сотрудники органов внутренних дел убеждают граждан, совершающих правонарушение, прекратить противоправные действия, предупреждая их о наступлении ответственности, а в случае неповиновения – о возможном применении физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия.

2. Административный штраф – представляет собой денежное взыскание, налагаемое за административное правонарушение в случаях и пределах, предусмотренных в статьях КоАП, в размере, соответствующем определенному количеству месячного расчетного показателя, устанавливаемого в соответствии с законодательным актом, действующим на момент наложения административного взыскания. Штраф взыскивается в доход государственного бюджета в установленном законодательством порядке.

3. Конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а также имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения – состоит в принудительном безвозмездном обращении их в собственность государства в установленном законодательством порядке. Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, предмета, подлежащего возвращению его собственнику либо изъятых из оборота. Предмет, изъятый из оборота, подлежит обращению в собственность государства или уничтожению. Конфискации подлежит лишь предмет, являющийся собственностью нарушителя. Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов к нему и других разрешенных орудий охоты и рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота (рыболовство) является основным законным источником существования. Данное административное взыскание применяется судьей и может налагаться в случаях, когда она предусмотрена соответствующей статьей Особенной части КоАП за конкретное правонарушение.

4. Лишение специального права, предоставленного конкретному лицу – административное взыскание, налагаемое судьей. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет. Что касается права управления транспортными средствами, то срок его лишения не может быть менее шести месяцев и более десяти лет. При этом, лишение права управления транспортными средствами не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев уклонения от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанными лицами в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участниками которого они являлись. Лишение права охоты, рыболовства, хранения и ношения охотничьего оружия, боевых припасов к нему и рыболовных снастей не может применяться к лицам, для которых охота (рыболовство) является ос-

новным законным источником существования, за исключением систематического нарушения порядка пользования этим правом.

5 *Лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра* – мера взыскания, налагаемая за административное правонарушение, совершенное при осуществлении деятельности либо совершении определенных действий (операций), предусмотренных разрешением.

Приостановление действия разрешения устанавливается на срок до шести месяцев.

Под лишением разрешения либо приостановлением его действия понимается лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства), либо приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенного действия, а также иного разрешительного документа, предусмотренного Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»¹.

6. *Приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов* – заключается во временном прекращении деятельности или запрещении деятельности или отдельных ее видов физических и (или) юридических лиц, в том числе филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, зданий и сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов производится только в судебном порядке на основании материалов органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, если за совершение административного правонарушения возможно назначение санкции в виде приостановления либо запрещения деятельности. Рассмотрение таких дел судом осуществляется в течение десяти суток.

Приостановление деятельности или отдельных ее видов устанавливается на срок до трех месяцев. До рассмотрения дела в суде к физическому или юридическому лицу может быть применена мера обеспечения в виде приостановления или запрещения деятельности или отдельных ее видов в порядке, предусмотренном статьей 801 КоАП. В этом случае срок приостановления или запрещения деятельности или отдельных ее видов включается в срок приостановления либо запрещения деятельности или отдельных ее видов, если данная мера административного взыскания будет применена судом.

7. *Административный арест* является административным взысканием, назначаемым судьей в исключительных случаях в пределах, предусмотренных в статьях Особенной части КоАП, на срок до тридцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения – до сорока пяти суток.

Административный арест не может применяться к беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, к инвалидам 1 и 2 групп, а также к женщинам в возрасте свыше пятидесяти восьми лет, мужчинам свыше шестидесяти трех лет и мужчинам, в одиночку воспитывающим детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста. Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

8. *Административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без гражданства* – мера административного взыскания, налагаемая судом в порядке и по основаниям, которые предусмотрены Особенной частью КоАП. В частности, иностранцы и лица без гражданства могут быть выдворены из Республики Казахстан в случаях:

а) если действия иностранца или лица без гражданства противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;

б) если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Республики Казахстан и других лиц;

в) если иностранец или лицо без гражданства нарушил законодательство о правовом положении иностранцев, таможенное, валютное или иное законодательство Республики

¹ Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V «О разрешениях и уведомлениях»

Казахстан.

г) признания брака недействительным в порядке, установленном законодательными актами, если заключение брака с гражданином Республики Казахстан явилось основанием для оставления иностранца или лица без гражданства на постоянное место жительства в Республике Казахстан.

Данная мера как мера административного взыскания не применяется, если речь идет о выдворении иностранцев или лиц без гражданства, осуществляемого в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан.

Иностранец обязан покинуть Республику Казахстан в срок, указанный в постановлении судьи. Уклоняющиеся от выезда иностранцы подлежат, с санкции прокурора, задержанию и выдворению в принудительном порядке. Задержание допускается при этом на срок, необходимый для выдворения, с содержанием в приемнике-распределителе органов внутренних дел. Расходы по выдворению несут выдворяемые иностранцы либо организации или частные лица, пригласившие иностранца в Республику Казахстан, а в исключительных случаях – органы внутренних дел.

Если в ходе административного производства лицо, в отношении которого может быть применена мера административного взыскания в виде административного выдворения за пределы Республики Казахстан, сообщит о совершенном в отношении него деянии, признаваемом в соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан тяжким или особо тяжким преступлением, то рассмотрение дела об административном правонарушении в отношении этого лица откладывается до принятия решения по сообщению или заявлению в порядке, установленном статьей 179 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

Перечисленные меры административного взыскания делятся на основные и дополнительные. Так, предупреждение, административный штраф, административный арест могут применяться только в качестве основных административных взысканий. Лишение специального права, лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра, приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов, а также административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без гражданства могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий. Конфискация может применяться только в качестве дополнительного административного взыскания.

Административное взыскание должно быть справедливым, соответствующим характеру правонарушения, обстоятельствам его совершения, а также личности правонарушителя. При наложении административного взыскания на физическое лицо учитываются характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, в том числе его поведение до и после совершения правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитываются характер административного правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Следует подчеркнуть, что наложение административного взыскания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание, устранения допущенных нарушений и возмещения ущерба.

При решении вопроса о наложении административного взыскания суд (судья) или уполномоченный орган (должностное лицо) учитывает также обстоятельства, смягчающие, либо отягчающие ответственность за административное правонарушение. К обстоятельствам, смягчающим ответственность за административное правонарушение, относятся:

- 1) раскаяние виновного;
- 2) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;
- 3) совершение административного правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

- 4) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- 5) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до четырнадцати лет;
- 6) совершение административного правонарушения в результате физического или психического принуждения;
- 7) совершение административного правонарушения при нарушении условий правомерности необходимой обороны, задержании лица, совершившего противоправное посягательство, исполнении приказа или распоряжения;
- 8) совершение административного правонарушения впервые по неосторожности.

Суд (судья), орган (должностное лицо), рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими также иные обстоятельства

Обстоятельствами, отягчающими ответственность за административные правонарушения, признаются:

- 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на разъяснения закона прокурором и (или) требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- 2) повторное в течение года совершение однородного административного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию, по которому не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному взысканию;
- 3) вовлечение несовершеннолетнего в административное правонарушение;
- 4) привлечение к совершению административного правонарушения лиц, которые заведомо для виновного страдают тяжелым психическим расстройством, либо лиц, не достигших возраста, с которого наступает административная ответственность;
- 5) совершение административного правонарушения по мотиву национальной, расовой и религиозной ненависти или вражды, из мести за правомерные действия других лиц, а также с целью скрыть другое правонарушение или облегчить его совершение;
- 6) совершение административного правонарушения в отношении лица или его близких в связи с выполнением данным лицом своего служебного, профессионального или общественного долга;
- 7) совершение административного правонарушения в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, а также в отношении малолетнего, другого беззащитного или беспомощного лица либо лица, находящегося в зависимости от виновного;
- 8) совершение административного правонарушения группой лиц;
- 9) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- 10) совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения. Данное обстоятельство, в зависимости от характера административного правонарушения может быть не признано в качестве отягчающего.

Порядок наложения мер административного взыскания предусмотрен законодательством Республики Казахстан. За одно административное правонарушение может быть наложено одно основное либо основное и дополнительное административные взыскания. При совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное взыскание налагается за каждое правонарушение в отдельности.

4.5. Меры административно-правового воздействия, применяемые органами внутренних дел

К лицу, совершившему административное правонарушение, наряду с наложением административного взыскания в целях предупреждения совершения этим лицом новых правонарушений могут применяться такие меры административно-правового воздействия, как: *проверка знаний правил дорожного движения; установление особых требований к поведе-*

нию правонарушителя; проверка знаний правил безопасного обращения с оружием.

Водители транспортных средств направляются на сдачу экзамена для проверки знания правил дорожного движения в случаях совершения ими правонарушений, предусмотренных статьями КоАП:

- 594 (частью четвертой) «Нарушение правил проезда перекрестков или пересечение проезжей части дороги»,
- 596 (частью четвертой) «Нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона»,
- 598 (частью третьей) «Не предоставление преимущества в движении транспортному средству оперативных и специальных служб с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами»,
- 599 (частью второй) «Проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика»,
- 600 (частью второй) «Не предоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения».

Постановление о направлении на проверку знания правил дорожного движения выносится должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями КоАП.

Следующая мера административно-правового воздействия – *установление особых требований к поведению правонарушителя*. При рассмотрении дела об административном правонарушении по ходатайству участников производства по делу об административном правонарушении и (или) органов внутренних дел судом могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего административное правонарушение, предусмотренное статьями КоАП:

- 73 «Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений»,
- 73-1 «Умышленное причинение легкого вреда здоровью»,
- 73-2 «Побои»,
- 127 «Невыполнение родителями или другими законными представителями обязанностей по воспитанию детей»,
- 128 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения»,
- 131 «Доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения»,
- 434 «Мелкое хулиганство»,
- 435 «Хулиганство, совершенное несовершеннолетним»,
- 436 «Стрельба из огнестрельного, газового, пневматического, метательного и электрического оружия, применение пиротехнических изделий в населенных пунктах»,
- 440 (частью четвертой и пятой) «Распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения»,
- 442 (частью третьей) «Нахождение в ночное время несовершеннолетних в развлекательных заведениях или вне жилища без сопровождения законных представителей»,
- 448 «Вандализм несовершеннолетних»,
- 461 «Нарушение защитного предписания»,
- 482 «Незаконные приобретение, передача, реализация, хранение, ношение, перевозка физическими и юридическими лицами оружия»,
- 485 (частью второй) «Неправомерное применение огнестрельного, огнестрельного бесствольного, газового оружия, газового оружия с возможностью стрельбы патронами травматического действия, пневматического, метательного и электрического оружия».

Особые требования, срок действия которых составляет от трех месяцев до одного года, предусматривают в полном объеме или отдельно запрет: 1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи; 2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное

и другие виды оружия; 3) несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних; 4) употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

При установлении особых требований к поведению лица, совершившего административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, для охраны и защиты потерпевшего и членов его семьи суд в исключительных случаях вправе применить на срок до тридцати суток меру административно-правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим в случае наличия у этого лица другого жилища.

В течение срока действия особых требований к поведению правонарушителя на него могут быть возложены обязанности являться в органы внутренних дел для профилактической беседы от одного до четырех раз в месяц.

И, наконец, еще одна мера административно-правового воздействия – *проверка знаний безопасности обращения с оружием* – является относительно новой мерой, введенной в декабре 2016 года¹. Владельцы и пользователи гражданского и служебного оружия направляются на сдачу экзамена для проверки знаний правил безопасного обращения с оружием при совершении ими правонарушений, предусмотренных статьями КоАП:

– 436 (частью первой) «Стрельба из огнестрельного, газового, пневматического, метательного и электрического оружия, применение пиротехнических изделий в населенных пунктах»,

– 484 (частью первой) «Нарушение порядка приобретения, передачи, учета, хранения, использования, перевозки, ввоза на территорию Республики Казахстан, вывоза с территории Республики Казахстан и транзита по территории Республики Казахстан гражданского, служебного, наградного, коллекционного оружия, патронов к нему»,

– 485 (частью первой) «Неправомерное применение огнестрельного, огнестрельного бесствольного, газового оружия, газового оружия с возможностью стрельбы патронами травматического действия, пневматического, метательного и электрического оружия»,

– 486 (частью первой) «Нарушение порядка регистрации (перерегистрации) гражданского, служебного, наградного, коллекционного оружия либо постановки его на учет».

Постановление о направлении на проверку знаний правил безопасного обращения с оружием выносится органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями настоящего Кодекса.

Перечисленные меры административно-правового воздействия могут применяться, как наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности по основанию, предусмотренному статьей 64 КоАП, а именно – в связи с примирением сторон.

4.6. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в деятельности органов внутренних дел

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются в деятельности органов внутренних дел в целях пресечения административного правонарушения, установления личности подозреваемого в его совершении, составления протокола об административном правонарушении, когда невозможно его составление на месте совершения административного правонарушения, обеспечения своевременного и пра-

¹ Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года №28-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»

вильного рассмотрения дела и исполнения принятого по нему постановления.

Факт применения названных мер административного принуждения для обнаружения правонарушения, выявления и закрепления доказательств, необходимых для последующего принятия к виновным предусмотренных законом мер ответственности является основанием для исследователей именовать их мерами административно-процессуального принуждения¹. Учитывая их назначение – пресечение правонарушения – некоторые авторы относят данную группу мер к мерам административного пресечения². Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях рассматриваемая группа мер административного принуждения именуется мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Понятие, назначение и содержание мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях позволяет выделить их основные признаки: а) применение в связи с обнаружением деяний, содержащих все признаки административного правонарушения, либо при наличии достаточных оснований полагать о наличии таких признаков; б) осуществление в рамках административной деятельности органов внутренних дел; в) особая целенаправленность – обнаружение и пресечение правонарушения, установление личности правонарушителя, выявление и закрепление доказательств правонарушения, создание иных условий всестороннего и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Являясь относительно самостоятельным видом административного принуждения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой совокупность различных принудительных мер. Так, в соответствии с КоАП сотрудники органов внутренних дел вправе в пределах своих полномочий применять в отношении физических лиц следующие меры:

- 1) доставление к месту составления протокола об административном правонарушении;
- 2) административное задержание физического лица;
- 3) привод;
- 4) личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- 5) досмотр транспортных средств, маломерных судов;
- 6) изъятие документов и вещей;
- 7) отстранение от управления транспортным средством или маломерным судном и освидетельствование его на состояние алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения;
- 8) задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства или маломерного судна;
- 9) осмотр;
- 10) медицинское освидетельствование физического лица на состояние алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения;
- 11) приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, применяемые в отношении юридического лица:

- 1) осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов;
- 2) изъятие документов, принадлежащих юридическому лицу;
- 3) наложение ареста или изъятие товаров, транспортных средств и иного имущества, принадлежащих юридическому лицу;
- 4) приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов.

¹ Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. - М., 1987.

² Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие для вузов. - М, 2004. - С.187-198.

В зависимости от характера ограничений, содержащихся в мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в юридической литературе приводится следующая их классификация: 1) меры, содержащие ограничения личных неимущественных прав; 2) меры, содержащие ограничения личных имущественных прав; 3) меры, содержащие ограничения организационного характера¹.

К мерам ограничения личных неимущественных прав относятся: доставление к месту составления протокола об административном правонарушении; административное задержание физического лица; привод. Все они объединены тем, что их применение в определенной степени затрагивает конституционные права личности, нарушает право неприкосновенности личности, свободы передвижения.

Вторую группу мер составляют: изъятие документов и вещей; задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства или маломерного судна; приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов. Данные меры связаны с ограничением правомочий гражданина в отношении имущества (владеть, пользоваться, распоряжаться). Воздействие на волю и поведение правонарушителей осуществляется посредством их материальных интересов, имущества, являющегося в данном случае предметом правовых отношений, складывающихся между органами внутренних дел и гражданами.

К третьей группе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относятся: отстранение от управления транспортным средством или маломерным судном и освидетельствование его на состояние алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения; медицинское освидетельствование физического лица на состояние алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения; личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортных средств, маломерных судов; осмотр. Применение этих мер сопряжено с производством процессуальных действий посредством предварительного организационного обеспечения.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут применяться до возбуждения дела об административном правонарушении (кроме личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице) в период производства по делу, а также на стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Доставление представляет собой принудительное препровождение в органы внутренних дел физического лица, законного представителя юридического лица, совершивших административное правонарушение. Целью доставления является пресечение правонарушения; установление личности правонарушителя; составление протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте (если составление протокола является обязательным); вынесение защитного предписания физическому лицу.

Основанием доставления физического лица либо законного представителя юридического лица должны быть обоснованные причины. Прежде всего, это совершение административного правонарушения, по факту которого обязательно составление протокола.

Другой причиной доставления физического лица в органы внутренних дел служит вынесение в отношении него защитного предписания. Основанием вынесения защитного предписания является нанесение доставленным лицом побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, а также совершение им противоправных действий в сфере семейно-бытовых отношений, выражающихся в нецензурной брани, оскорбительном приставании, унижении, повреждении предметов домашнего обихода и других действиях, проявляющих неуважение к гражданам, состоящим с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, нарушающих их спокойствие (если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния).

Доставление физического лица либо законного представителя юридического лица мо-

¹ Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. - М., 1987. - С.20.

жет быть также вследствие невозможности составить протокол или вынести защитное предписание на месте совершения правонарушения (отсутствие у правонарушителя документов, удостоверяющих его личность; его поведение, препятствующее составлению протокола и т.д.).

Доставление производится в возможно короткий срок. О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или административном задержании.

Лица, доставленные в органы внутренних дел, могут быть подвергнуты *административному задержанию*. Эта мера принуждения представляет собой кратковременное ограничение личной свободы физического лица, представителя юридического лица, должностного лица с целью пресечения правонарушения или обеспечения производства.

По факту административного задержания составляется протокол, в котором указываются дата, время и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о личности задержанного; время, место и основания задержания. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным. В случае отказа задержанного от подписания протокола в нем делается запись об этом. Копия протокола о задержании вручается лицу, задержанному за совершение административного правонарушения. Данная процессуальная сторона административного задержания является одной из гарантий обеспечения прав и законных интересов задержанного лица, соблюдения законности его задержания. По просьбе лица, задержанного за совершение административного правонарушения, о месте его нахождения уведомляются его родственники, администрация по месту работы или учебы, а также защитник. О задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке ставятся в известность родители или лица, их заменяющие.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. Не разъяснение задержанному лицу его прав и обязанностей является существенным нарушением производства по делу об административном правонарушении и влечет ответственность, предусмотренную законодательством Республики Казахстан. При отпадении обстоятельств, послуживших основанием для задержания, задержанное в административном порядке лицо подлежит незамедлительному освобождению.

Поскольку данная мера административного принуждения связана с лишением гражданина права на свободу передвижения, крайне важна строгая регламентация сроков административного задержания и их соблюдение. В соответствии с законодательством срок административного задержания не должен превышать трех часов. Началом срока задержания является тот час с точностью до минуты, когда ограничение свободы задержанного лица стало реально, независимо от придания задержанному какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур. Срок административного задержания в отношении лица, находящегося в состоянии опьянения, – исчисляется со времени его вытрезвления, удостоверенного медицинским работником. Моментом окончания этого срока является истечение трех часов, исчисляемых непрерывно со времени фактического задержания.

В отдельных случаях, прямо предусмотренных статьей 789 КоАП, устанавливается иной срок административного задержания. Так, лицо, в отношении которого возбуждено производство за незаконное проникновение на охраняемые объекты, нарушение законодательства Республики Казахстан в области миграции населения, нарушения режима Государственной границы Республики Казахстан, пограничного и таможенного режимов или режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Казахстан и таможенную границу Евразийского экономического союза, а также об административном правонарушении на континентальном шельфе, территориальных водах (море) и внутренних водах Республики Казахстан, может быть задержано в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения до сорока восьми часов с сообщением об этом письменно прокурору в течение двадцати четырех часов с момента задержания. Лица, допустившие нарушение порядка, установленного в связи с введением комендантского часа в местности, где объявлено чрезвычайное положение, могут быть задержаны сотрудниками

органов внутренних дел (полицией) или военными патрулями до окончания комендантского часа, а те из них, которые не имеют при себе документов, – до установления их личности, не более чем на сорок восемь часов.

Если в отношении лица возбуждено производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного взыскания административный арест, то срок административного задержания устанавливается до рассмотрения дела об административном правонарушении, но не более двадцати четырех часов.

В целях пресечения административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела, исполнения принятого по делу постановления сотрудниками органов внутренних дел производится *привод* физического лица либо представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности. По объему правоограничений, выражающихся в кратковременном ограничении свободы передвижения лица, привод аналогичен доставлению. Однако в отличие от доставления, приводу могут быть подвергнуты не только лица, совершившие административное правонарушение, но и их законные представители, в частности, несовершеннолетнего правонарушителя, а также лица, совершающие антиобщественные поступки, влекущие иные меры воздействия. Так, лица, злоупотребляющие алкогольными напитками, больные наркоманией, алкоголизмом, уклоняющиеся от добровольного лечения, при возбуждении ходатайства об их принудительном лечении, могут быть подвергнуты приводу в специализированное лечебно-профилактическое учреждение.

Привод осуществляется при отказе лица добровольно явиться по вызову в органы внутренних дел. Поскольку данная мера ограничивает личные права граждан, в частности, личной свободы, важна процедура документального оформления привода. В связи с этим основанием производства привода является определение судьи, органа (должностного лица), рассматривающего дело об административном правонарушении.

Мерой, затрагивающей личные права граждан и имеющей ярко выраженный принудительный характер, является *личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице*. Фактическим основанием для производства досмотра являются данные, позволяющие полагать, что лицо скрывает орудия либо предметы совершения административного правонарушения. Здесь следует подчеркнуть разницу между досмотром как мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении и досмотром как мерой профилактики, направленной на обеспечение общественной безопасности. Примером досмотра как меры профилактики может служить предполетный досмотр багажа, досмотр вещей при обеспечении общественного порядка во время проведения массового мероприятия, при обеспечении пропускного режима и т.д.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как мера обеспечения, могут производиться только в период производства по делу об административном правонарушении. Основанием для проведения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, является совершение лицом административного правонарушения.

Личный досмотр может производиться лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола. Досмотр вещей, находящихся при лице, отличается от личного досмотра тем, что представляет собой их внешнее обследование, осуществляемое без нарушения конструктивной целостности. Производится такой досмотр в присутствии лица, в собственности или владении которого эти вещи находятся, и с участием двух понятых.

В исключительных случаях при наличии оснований полагать, что при физическом лице находится оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью окружающих, личный досмотр, досмотр вещей может быть произведен без понятых с уведомлением об этом в течение двадцати четырех часов прокурора. Кроме того, при отсутствии реальной возможности участия понятых в проведении личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, данные процедуры могут производиться без понятых, но с обязательной их фиксацией техническими средствами. В

необходимых случаях производится фото- и киносъемка, видеозапись, применяются иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол. Копия протокола о личном досмотре вручается лицу, в отношении которого ведется производство по делу, его законному представителю. В протоколе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, подвергнутом личному досмотру, виде, количестве, иных идентификационных признаках досматриваемых вещей.

В протоколе досмотра делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных способов фиксации документов. Материалы, полученные при проведении досмотра с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных средств фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол личного досмотра, досмотра вещей подписывается сотрудником органов внутренних дел, составившим протокол, лицом, в отношении которого производился личный досмотр, владельцем досмотренных вещей, понятыми. В случае отказа лица, подвергнутого личному досмотру, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола, в нем производится соответствующая запись.

Следующая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении – *досмотр транспортных средств, маломерных судов* – производится в целях обнаружения и изъятия орудий совершения правонарушения либо предметов административного правонарушения. Он проводится без нарушения их конструктивной целостности, осуществляется в целях.

Досмотр транспортных средств, маломерных судов производится уполномоченными на то должностными лицами с участием двух понятых. В исключительных случаях (в труднодоступной местности при отсутствии надлежащих средств сообщения или когда в силу других объективных причин нет возможности для привлечения физических лиц в качестве понятых) досмотр транспортных средств, маломерных судов может проводиться без участия понятых, но с применением при этом технических средств фиксации его хода и результатов.

Основаниями для производства досмотра транспортных средств, маломерных судов являются:

- 1) наличие достаточных оснований считать, что в транспортном средстве, маломерном судне имеются орудия совершения либо предметы административного правонарушения;
- 2) управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения, если водитель оказывает неповиновение законным требованиям сотрудников органов внутренних дел;
- 3) проведение уполномоченными должностными лицами мероприятий по задержанию разыскиваемых транспортных средств, маломерных судов;
- 4) если имеются достаточные основания считать, что перевозимый на транспортном средстве, маломерном судне груз не соответствует представленным документам;
- 5) необходимость проведения сверки узлов и агрегатов транспортного средства, маломерного судна с данными согласно представленным документам;
- 6) выявление неисправностей транспортного средства, маломерного судна, при наличии которых эксплуатация запрещена;
- 7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации.

Досмотр транспортных средств, маломерных судов производится в присутствии лица, во владении которого они находятся, либо его представителя или лица, управляющего транспортным средством, маломерным судном на законном основании. В случаях, не терпящих отлагательства, они могут быть подвергнуты досмотру в отсутствие указанных лиц.

В необходимых случаях с целью фиксации предметов, выявленных при досмотре транспортных средств и маломерных судов, производятся их фото-, киносъемка, видеозапись.

О досмотре транспортных средств, маломерных судов составляется протокол. Копия

этого протокола вручается лицу, во владении которого находятся подвергнутые досмотру транспортные средства, маломерные суда, либо его представителю или лицу, управляющему транспортным средством, маломерным судном на законном основании. В протоколе досмотра транспортных средств, маломерных судов указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о личности владельца транспортного средства, маломерного судна, подвергнутого досмотру, сведения о типе, марке, модели, государственном регистрационном номере, иных идентификационных признаках транспортного средства, маломерного судна. В обязательном порядке делается запись о применении фото– и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации документов. Материалы, полученные при проведении досмотра с применением фото– и киносъемки, видеозаписи, иных установленных средств фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

В целях выявления следов административного правонарушения, иных материальных объектов, а также обстоятельств, имеющих значение для составления протокола об административном правонарушении проводится *осмотр местности, транспортных средств, предметов, живых лиц*. Осмотр представляет собой визуальное обследование транспортного средства, местности, предметов, товаров, импортированных на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемых по территории Республики Казахстан, документов, живых лиц. Нарушение конструктивной целостности досматриваемых предметов не допускается. Осмотр может проводиться до возбуждения дела об административном правонарушении и, как правило, – безотлагательно, когда возникает необходимость.

При необходимости, а также по требованию участников осмотра составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего его, сведения о лице, подвергнутом осмотру, виде, количестве, иных идентификационных признаках вещей, товаров, импортированных на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемых по территории Республики Казахстан, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, признаках оружия, количестве и виде боевых припасов, специальных технических средств для проведения специальных оперативно-розыскных мероприятий и криптографических средств защиты информации.

Протокол осмотра подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, подвергнутым осмотру, владельцем вещей, подвергнутых осмотру, понятыми. В случае отказа лица, подвергнутого осмотру, владельца вещей, подвергнутых осмотру, от подписания протокола в нем производится соответствующая запись.

Осмотр живых лиц производится лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола. Осмотр предметов, находящихся при живом лице, производится уполномоченными на то должностными лицами, в присутствии лица, в собственности или владении которого эти вещи находятся, и с участием двух понятых. В исключительных случаях при наличии оснований полагать, что при живом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью окружающих, осмотр может быть произведен без понятых с уведомлением об этом в течение двадцати четырех часов прокурора.

Осмотр местности, предметов, товаров, импортированных на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемых по территории Республики Казахстан, документов, производится с участием понятых. В исключительных случаях (в труднодоступной местности, при отсутствии надлежащих средств сообщения или когда в силу других объективных причин нет возможности для привлечения физических лиц в качестве понятых) осмотр может проводиться без участия понятых, но с применением при этом технических средств фиксации его хода и результатов.

При необходимости осмотр проводится с участием правонарушителя, потерпевшего, свидетелей, а также специалиста.

Осмотр обнаруженных следов и иных материальных объектов осуществляется на месте административного правонарушения. Если же для осмотра требуется дополнительное время

или осмотр на месте обнаружения значительно затруднен, объекты могут быть изъяты и в упакованном, опечатанном виде, без повреждений доставлены в другое удобное для осмотра место. Все обнаруженное и изъятое при осмотре должно быть предъявлено понятым, другим участникам осмотра, о чем делается отметка в протоколе. Изъятию подлежат только те объекты, а также товары, импортированные на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемые по территории Республики Казахстан, которые могут иметь отношение к делу.

Следующая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении – *изъятие вещей и документов, находящихся при физическом лице*. Изъятие документов и вещей, товаров, импортированных на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемых по территории Республики Казахстан, являющихся орудием либо предметом правонарушений, обнаруженных на месте совершения правонарушения либо при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, осуществляется сотрудниками органов внутренних дел, уполномоченными применять соответствующие меры обеспечения производства по делу, с участием двух понятых. В исключительных случаях (в труднодоступной местности, при отсутствии надлежащих средств сообщения или когда в силу других объективных причин нет возможности для привлечения физических лиц в качестве понятых) изъятие может осуществляться без участия понятых, но с применением при этом технических средств фиксации его хода и результатов.

Об изъятии вещей, товаров, импортированных на территорию Республики Казахстан, и документов составляется протокол. Его копия вручается лицу, в отношении которого ведется производство по делу, или его представителю, либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении.

Изъятые вещи, товары, импортированные на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемые по территории Республики Казахстан, и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых сотрудником органов внутренних дел, произведшим изъятие, в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Республики Казахстан.

Изъятые огнестрельное и иное оружие, а также боевые припасы, специальные технические средства для проведения специальных оперативно-розыскных мероприятий и криптографические средства защиты информации хранятся и уничтожаются в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Республики Казахстан. Так, Правила хранения изъятого оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов утверждены приказом Министра внутренних дел № 150 от 24 февраля 2015 года¹.

После рассмотрения дела в соответствии с вынесенным постановлением изъятые документы, товары, импортированные на территорию Республики Казахстан, а также перемещаемые по территории Республики Казахстан, и вещи возвращаются их владельцу или конфискуются, или реализуются, или хранятся, или уничтожаются в установленном порядке. По делам об административных правонарушениях в области дорожного движения изъятые документы хранятся до исполнения принятого по делу постановления.

Водительское удостоверение на право управления транспортным средством подлежит изъятию только в том случае, если за совершенное лицом административное правонарушение КоАП предусмотрена санкция в виде лишения права управления транспортным средством. В остальных случаях водительское удостоверение на право управления транспортным средством после составления протокола об административном правонарушении незамедлительно возвращается владельцу.

Изъятые водительское удостоверение возвращается водителю в случае сдачи им экзамена для проверки знания правил дорожного движения. При не сдаче водителем экзамена для проверки знания правил дорожного движения в течение двух месяцев со дня получения

¹ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 24 февраля 2015 года № 150 «Об утверждении Правил приема, учета, хранения и обеспечения сохранности в органах внутренних дел изъятого, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов»

постановления о направлении на экзамен должностным лицом, вынесшим постановление, принимаются меры, предусмотренные законодательством Республики Казахстан в области безопасности дорожного движения.

Государственные номера транспортных средств подлежат изъятию только в присутствии двух понятых и (или) собственника транспортного средства. При этом уполномоченное должностное лицо, производящее изъятие государственных номеров, обязано разъяснить основание производства изъятия владельцу транспортного средства. Запрещается производить изъятие государственных номеров транспортных средств с целью взыскания наложенного штрафа.

Изъятые орден, медаль, нагрудный знак к почетному званию Республики Казахстан, Казахской ССР, СССР и других государств подлежат возврату их законному владельцу, а если он не известен, направляются в Администрацию Президента Республики Казахстан.

Отстранение от управления транспортным средством, судном, в том числе маломерным и освидетельствование на состояние опьянения является мерой, применяемой в отношении управляющего транспортным средством водителя при достаточных основаниях полагать, что он находится в состоянии опьянения. Производится данная мера уполномоченными на то должностными лицами. В случае несогласия водителя, судоводителя с результатами освидетельствования они направляются на медицинское освидетельствование в медицинское учреждение. Об отстранении от управления для освидетельствования на состояние опьянения делается отметка в протоколе об административном правонарушении.

В случаях нарушения режима труда и отдыха водителей при осуществлении автомобильных перевозок пассажиров, багажа или грузов, осуществлении международных автомобильных перевозок пассажиров, багажа или грузов без разрешений или специальных разрешений, нарушении правил остановки или стоянки транспортных средств, а также совершении иных правонарушений, перечисленных в статье 797 КоАП уполномоченное должностное лицо вправе *задерживать, доставлять и запрещать эксплуатацию транспортных средств, судов, в том числе, маломерных судов* путем доставки их для временного хранения на специальные площадки или стоянки, в том числе с использованием другого транспортного средства (эвакуатора) до устранения причин задержания.

О задержании, доставлении и запрещении эксплуатации транспортного средства, маломерного судна составляется и приобщается к протоколу об административном правонарушении акт установленной формы.

В отношении юридических лиц применяются аналогичные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Осмотр территорий, помещений, товаров, иного имущества, принадлежащих юридическому лицу, а также соответствующих документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях юридических лиц, в соответствии со статьей 804 КоАП. Осмотр производится в присутствии представителя юридического лица с участием двух понятых. О проведении осмотра составляется протокол, содержащий исчерпывающую информацию о проведенном осмотре.

Изъятие документов, товаров, иного имущества, предметов, явившихся орудием либо предметом совершения административного правонарушения, принадлежащих юридическому лицу, обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при проведении осмотра территорий, помещений, транспортных средств, товаров, иного имущества, принадлежащих юридическому лицу, осуществляется уполномоченными должностными лицами, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении, а также уполномоченными должностными лицами, имеющими право составлять протоколы об административных правонарушениях по статьям 235, 236, 237, 416 КоАП. Оформление изъятия документов, товаров, иного имущества, принадлежащих юридическому лицу, а также их хранение осуществляются в порядке, установленном статьей 795 КоАП.

Наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу, явившиеся орудиями либо предметами совершения админист-

ративного правонарушения, представляет собой опись указанных товаров, транспортных средств и иного имущества. Представителю юридического лица, в отношении которого применена данная мера, объявляется о запрете распоряжаться (а в необходимых случаях и пользоваться) арестованным имуществом. Наложение ареста применяется в случае, если имущество невозможно изъять и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Одновременно с этим, товары, транспортные средства и иное имущество, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение другим лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу, осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии владельца товара, транспортного средства и иного имущества и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество может быть осуществлено в отсутствие их владельца. В необходимых случаях применяются фото– и киносъемка, видеозапись.

О наложении ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу, составляется протокол. В протоколе о наложении ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о юридическом лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иное имущество, на которые наложен арест, их опись и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото– и киносъемки, видеозаписи. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото– и киносъемки, видеозаписи, прилагаются к протоколу.

В необходимых случаях товары, транспортные средства и иное имущество, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются. Копия протокола о наложении ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу, вручается представителю юридического лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов является мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, осуществляемой при совершении правонарушения, влекущего административное взыскание в виде приостановления либо запрещения деятельности или отдельных ее видов. Приостановление либо запрещение деятельности или отдельных ее видов допускается сроком не более трех суток. В указанный срок орган (должностное лицо) обязан направить материалы об административном правонарушении в суд.

О приостановлении либо запрещении деятельности или отдельных ее видов составляется акт, в котором указываются основание применения этой меры, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего акт, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица и иные данные, необходимые для правильного разрешения дела. Акт о приостановлении либо запрещении деятельности или отдельных ее видов действует до вынесения судебного решения.

Должностным лицом, составившим акт о приостановлении либо запрещении деятельности или отдельных ее видов, производятся наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению лицами, указанными в акте, мероприятий, необходимых для временного прекращения деятельности.

Таким образом, перечисленные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, являясь разновидностью мер административного принуждения, применяются в целях обнаружения правонарушения, установления личности правонаруши-

теля, обнаружения доказательств и создания иных условий для объективного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления.

Назначение этих мер состоит в том, чтобы создать необходимые условия для реализации норм права, устанавливающих ответственность за правонарушения. Применение названных мер обусловлено необходимостью реализации различных мер государственного (преимущественно, административного) принуждения. По отношению к последним они имеют вспомогательное, обеспечительное значение, что и нашло отражение в их названии.

Каждая из перечисленных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении может применяться отдельно или одновременно с другими мерами, если это вызвано необходимостью. Должностное лицо несет ответственность за вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении может быть обжаловано.

4.7. Меры административного предупреждения, применяемые органами внутренних дел

Мерами административного предупреждения являются способы и средства принудительного характера, применение которых осуществляется в целях воздействия на поведение граждан для предупреждения правонарушений и наступления обстоятельств, представляющих угрозу жизни и здоровью населения. Всем мерам административного предупреждения присуща профилактическая направленность.

Проверка документов является одной из мер административного предупреждения и профилактики правонарушений, а также мерой, используемой для установления личности гражданина. Право использовать данную меру принадлежит сотрудникам органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, поскольку затрагивает сферу личных прав и интересов гражданина. В связи с этим для использования данной меры должны быть достаточные основания. В соответствии с Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» сотрудники органов внутренних дел вправе проверять у физических лиц документы, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения установленных правил, контроль за выполнением которых возложен на органы внутренних дел (в частности, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения; в сфере оборота гражданского и служебного оружия; в сфере оборота наркотических средств; в сфере частной охранной деятельности и т.д.).

Проверка документов, удостоверяющих личность, обеспечивает привлечение к ответственности виновное лицо, исключая возможность использовать правонарушителем сведения о других лицах (имя, фамилия, место жительства и т.д.). Кроме того, необходимость привлекать понятых при проведении ряда мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также сопровождается проверкой документов, удостоверяющих личность граждан, выступающих в роли понятых.

Таким образом, проверка документов при отсутствии противоправных действий применяется для предупреждения правонарушений или вредных последствий, а при наличии факта правонарушения – является составной частью мер пресечения правонарушения и обеспечения административного производства.

Сотрудники органов внутренних дел вправе *входить беспрепятственно, осматривать жилые и иные помещения, территории и земельные участки* (кроме представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом) при преследовании подозреваемых в совершении уголовных или административных правонарушений, уклоняющихся от исполнения и отбывтия уголовного наказания и иных мер уголовно-правового воздействия, угрожающих безопасности физических лиц. Помимо этого, основанием могут быть достаточные данные полагать, что там совершено или совершается уголовное или административное правонарушение, произошел несчастный случай,

либо существует необходимость обеспечения личной безопасности физических лиц и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизодах и массовых беспорядках. Указанные обстоятельства, когда сотрудники органов внутренних дел без санкции могут входить в жилое или иное помещение, не имея при этом согласия проживающих совершеннолетних лиц или представителей организации, являются исчерпывающими. О фактах осмотра жилых и иных помещений сотрудники органов внутренних дел уведомляют следственного судью в течение двадцати четырех часов. В остальных случаях сотрудники органов внутренних дел могут входить в жилые и иные помещения в присутствии и с согласия их владельцев (при проведении участковым инспектором полиции поквартирного обхода; при проверке документов иностранцев и лиц без гражданства; при обращении граждан с заявлениями и т.д.).

В одних случаях эта мера используется для предотвращения правонарушения или наступления вредных последствий для граждан, а в других – является средством пресечения совершаемых правонарушений или получения сведений о совершенных противоправных действиях.

Предоставленное законодательством право *ограничивать, временно запрещать физическим лицам доступ или пребывание в жилищах, в определенных участках местности*, если их нахождение создает угрозу жизни и здоровью человека, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспортных средств и пешеходов, а также в случаях проведения оперативно-розыскных мероприятий, следственных действий и массовых мероприятий используется сотрудниками органов внутренних дел в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предотвращения угрозы личной безопасности граждан, их имуществу. При этом важно, чтобы данная мера не препятствовала работе специального транспорта, используемого при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а создавала условия для упорядочения движения, организации эвакуации населения, повышения пропускной способности улиц, дорог, обеспечивала безопасность проводимых ремонтно-восстановительных работ, создавала нормальные условия для проведения массового мероприятия и т.д.

Другой мерой, направленной на предупреждение тяжких последствий для жизни и здоровья граждан, является право сотрудников органов внутренних дел *использовать любой вид транспорта* (кроме транспортных средств представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом). Обоснованием использования данной меры предупреждения является: необходимость преследования лиц, подозреваемых в совершении уголовного правонарушения, прибытия к месту происшествия; период действия чрезвычайного или военного положения; условия вооруженного конфликта; необходимость ликвидации чрезвычайных ситуаций, доставления лиц, нуждающихся в экстренной медицинской помощи, в медицинские организации, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей.

К мерам предупреждения, используемым в деятельности органов внутренних дел, относится право органов внутренних дел *привлекать средства массовой информации*. Это позволяет, во-первых, освещать деятельность органов внутренних дел, реализовывать принцип гласности и открытости; во-вторых, получать дополнительную информацию о совершенном правонарушении, устанавливать очевидцев совершенного правонарушения, обстоятельства по конкретному делу, а также лиц, совершивших или подозреваемых в совершении правонарушения; в-третьих, распространять ориентировочную информацию, необходимую для розыска лиц, скрывшихся от следствия, дознания и суда, и лиц, без вести пропавших, а также для установления личности потерявшихся лиц, установления родителей или лиц, их заменяющих, при обнаружении беспризорных несовершеннолетних; в-четвертых, проводить разъяснительную работу среди населения при осложнении оперативной обстановки, проведении оперативно-профилактических мероприятий, совершении правонарушений, вызвавших широкую огласку и общественный резонанс, а также в иных случаях, возникших во

время выполнения мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Одной из специальных мер предупреждения рецидивной преступности и административных правонарушений является осуществление контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. *Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы*, является одной из форм такого контроля. Основания установления, порядок осуществления и прекращения административного надзора регламентируются законом Республики Казахстан «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹. В соответствии с названным Законом административный надзор устанавливается за лицами, отбывшими наказание за:

а) экстремистские и (или) террористические преступления и преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних. Основанием установления административного надзора является вступивший в законную силу приговор суда;

б) тяжкие и особо тяжкие преступления или судимыми два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления, имевшими на момент окончания срока наказания третью отрицательную степень поведения. В период исполнения наказания с целью его индивидуализации осуществляется оценка поведения осужденного путем определения степени его поведения. Степень поведения осужденного определяется постановлением начальника учреждения на основании предоставляемых комиссией учреждения материалов, характеризующих его поведение (соблюдение правил внутреннего распорядка учреждений; отношение к труду и учебе; участие в воспитательных мероприятиях; участие в программах, направленных на социально-правовую помощь осужденным; членство в добровольной организации осужденных; принятие мер по возмещению вреда, причиненного преступлением). Третья отрицательная степень поведения присваивается при признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Признание осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания осуществляется в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Республики Казахстан². Основанием для установления административного надзора являются материалы учреждений уголовно-исполнительной системы;

в) тяжкие и особо тяжкие преступления или судимыми два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления, если они после отбывания наказания, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, систематически нарушают общественный порядок, права и законные интересы человека и гражданина, совершают иные правонарушения. Обязательным условием для установления административного надзора является факт привлечения лица к административной ответственности за указанные нарушения не менее двух раз в год. В целях получения своевременной информации о совершении правонарушений указанными лицами участковый инспектор обязан периодически наблюдать за их поведением по месту жительства и работы, не реже одного раза в месяц проверять по справочным картотекам правонарушителей, материалам специальных учреждений и дежурных частей органов внутренних дел.

В случае, если лицо дважды в течение года нарушило общественный порядок, права других граждан или совершило иные правонарушения, за которые было подвергнуто мерам административного взыскания, и продолжает вести противоправный образ жизни, участковый инспектор докладывает рапортом начальнику местной полицейской службы ГОРОВД о целесообразности установления за ним административного надзора. Начальник местной полицейской службы ГОРОВД, рассмотрев материалы, направляет в суд мотивированное представление о необходимости установления за таким лицом административного надзора. Таким

¹ Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. №28-1 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»

² Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года №234-V ЗРК

образом, основанием установления административного надзора в данном случае являются материалы органов внутренних дел.

Указанный перечень лиц, за которыми может быть установлен административный надзор, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Следовательно, административный надзор не может быть установлен за лицами, имеющими судимость за преступления: совершенные по неосторожности или в несовершеннолетнем возрасте; декриминализованные в связи с изменениями уголовного закона, т.е. административный надзор не может быть установлен в отношении лица, судимого и отбывшего наказание за тяжкое преступление, которое измененным законом отнесено к преступлению средней тяжести; относящиеся к категории тяжких или особо тяжких, за совершение которых они не отбывали наказание в местах лишения свободы¹.

Если деяние, за которое был установлен административный надзор, декриминализовано, то суд по ходатайству самого поднадзорного или его защитника, представлению органов внутренних дел или прокурора отменяет постановление об установлении административного надзора. Административный надзор не устанавливается также в отношении лиц, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы. Внесение представления органом внутренних дел об установлении административного надзора в отношении лица, условно-досрочно освобожденного от отбывания наказания, возможно лишь в случае систематического нарушения им общественного порядка после истечения не отбытой части наказания, то есть условно-досрочного срока, и до истечения трех лет с момента освобождения лица из мест лишения свободы.

Административный надзор устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. В случаях нарушения поднадзорным правил административного надзора или объявленных ему ограничений, а равно совершения им правонарушений срок установленного административного надзора продлевается постановлением судьи по мотивированному представлению органов внутренних дел каждый раз на шесть месяцев, но не свыше двух лет, а в отношении лиц, совершивших уголовные правонарушения против половой неприкосновенности несовершеннолетних, каждый раз на один год.

Учет лиц, состоящих под административным надзором, осуществляется в порядке, установленном приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 года №97 «Об утверждении Правил учета лиц, состоящих под административным надзором».² Органы внутренних дел проводят необходимые профилактические и оперативно-розыскные мероприятия в отношении поднадзорных и лиц, подпадающих по признакам судимостей под действие Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Лица, в отношении которых установлен административный надзор, подлежат обязательной постановке на профилактический учет органов внутренних дел с заведением на них дел административного надзора. На лиц, подпадающих по признакам судимости под действие Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» заводятся наблюдательные дела. Основанием для их заведения является справка об освобождении из мест лишения свободы. Дела административного надзора хранятся в служебном помещении органа внутренних дел, а их ведение возлагается на одного из инспекторов подразделения по руководству участковыми инспекторами. Приказом начальника местной полицейской службы района (города, района в городе) ГОРОВД дела административного надзора хранятся, при соответствующих условиях хранения в служебном помещении участкового инспектора полиции.

Начальник органа внутренних дел или его заместитель, получив из исправительного учреждения постановление об установлении административного надзора в отношении лица,

¹ Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 20 июня 2005 года №3 «О судебной практике применения законодательства об административном надзоре»

² Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 года №97 «Об утверждении Правил учета лиц, состоящих под административным надзором».

отбывшего наказание, передает его участковому инспектору полиции, на участке которого он будет проживать, а также оперуполномоченному криминальной полиции, с поручением организовать контроль за прибытием поднадзорного к избранному месту жительства.

После постановки на профилактический учет поднадзорного орган внутренних дел уведомляет об этом исправительное учреждение, откуда поступило постановление об установлении административного надзора. Участковый инспектор, с момента получения извещения из учреждения, а также постановления об установлении административного надзора в течение суток заполняет задание, для внесения в единую информационную систему «Беркут» Комитета национальной безопасности Республики Казахстан на запрет выезда за пределы территории Республики Казахстан и направляет начальнику местной полицейской службы области, города республиканского значения, столицы, для ввода в единую информационную систему «Беркут».

По прибытию к избранному месту жительства и постановки на учет поднадзорного, участковый инспектор предупреждает его о соблюдении правил регистрации по месту жительства и контролирует соблюдение им установленных судом ограничений, проверяет достоверность данных, указанных в направленной из мест лишения свободы информационно-поисковой карте, докладывает начальнику местной полицейской службы ГОРОВД свои предложения об установлении ограничений, заполняет на поднадзорного схему связи.

Начальник местной полицейской службы выносит представление об установлении ограничений поднадзорному и в трехдневный срок направляет его в суд. Получив постановление судьи об установлении ограничений, начальник местной полицейской службы в присутствии участкового инспектора разъясняет поднадзорному правила административного надзора, его обязанности, и ответственность за нарушение установленных правил и ограничений.

В отношении лиц, за которыми устанавливается административный надзор, могут быть применены, следующие ограничения в виде запрета:

- 1) покидать жилище в определенное органами внутренних дел время;
- 2) пребывать в определенных органами внутренних дел местах района (города);
- 3) выезжать за пределы района (города) без разрешения органов внутренних дел, осуществляющих надзор;
- 4) разыскивать, посещать, вести телефонные переговоры и общаться иным способом с несовершеннолетними без согласия их родителей либо законных представителей;
- 5) употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

Перечень ограничений, определенных в отношении поднадзорного, может быть сокращен или дополнен судьей по представлению органа внутренних дел, с учетом его личности, образа жизни и поведения. Представление о сокращении перечня ограничений или его дополнения подготавливается участковым инспектором, осуществляющим административный надзор, и после его подписания начальником местной полицейской службы ГОРОВД направляется в суд. Постановление судьи об изменении ограничений в трехдневный срок со дня получения объявляется поднадзорному под роспись.

При осуществлении административного надзора сотрудники органов внутренних дел имеют право: запрашивать и получать сведения о поведении поднадзорного от администрации организации, независимо от форм собственности, по месту его работы и жительства, а также от граждан; вызывать поднадзорного на собеседования в органы внутренних дел, проводить собеседования в присутствии родственников поднадзорного при их согласии; требовать от поднадзорного устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора; посещать в любое время суток жилище поднадзорного с целью наблюдения за его поведением и соблюдением им установленных ограничений. При этом не допускается производство осмотра, обыска иначе как в случаях и в порядке, установленных законодательством; использовать электронные средства слежения, перечень которых определяется Правительством Республики Казахстан, для осуществления надлежащего административного надзора и получения информации о месте нахождения лица, за которым установлен административный надзор.

Осуществляя административный надзор, сотрудники органов внутренних дел обязаны: после постановления на учет лица, за которым установлен административный надзор, обеспечить его явку в службу пробации для оказания социально-правовой помощи и направить в ее адрес копию постановления суда об установлении административного надзора; систематически наблюдать за поведением лица, за которым установлен административный надзор, по месту его жительства и работы; предупреждать и пресекать нарушения лицом, за которым установлен административный надзор, общественного порядка, прав и законных интересов человека и гражданина; составлять в установленном порядке протоколы о нарушениях правил административного надзора и направлять их для рассмотрения в суд.

Уклонение от административного надзора, выразившееся в самовольном оставлении поднадзорным места жительства или неприбытии поднадзорного в течение пяти суток без учета выходных и праздничных дней к избранному месту жительства после освобождения из мест лишения свободы, влечет ответственность в соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан и наказывается штрафом, либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.

Административный надзор прекращается по основаниям, указанным в статье 14 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». К ним относятся: а) истечение срока, на который установлен административный надзор, если не имеется оснований для его продления; б) досрочное прекращение надзора, если будет установлено, что поднадзорный твердо встал на путь исправления, положительно характеризуется по месту жительства или трудовой деятельности; в) погашение или снятие судимости с поднадзорного; г) направление поднадзорного на принудительное лечение в специализированные лечебно-профилактические учреждения;) осуждение поднадзорного к лишению свободы; е) смерть поднадзорного.

При наступлении условий прекращения административного надзора сотрудники органов внутренних дел обязаны немедленно вынести постановление о прекращении административного надзора, которое утверждается начальником местной полицейской службы органов внутренних дел. Если поведение и образ жизни поднадзорного, включая результаты проверок по оперативно-справочным учетам, свидетельствуют о том, что он встал на путь исправления, участковый инспектор докладывает рапортом начальнику местной полицейской службы предложения о возможности досрочного прекращения надзора. По результатам рассмотрения рапорта в суд направляется мотивированное представление о досрочном прекращении административного надзора.

Не вынесение или несвоевременное вынесение постановления о прекращении административного надзора не влечет его продление. Поэтому нарушение правил административного надзора после истечения его срока не является основанием для привлечения лица к ответственности.

Таким образом, основной целью применяемых органами внутренних дел мер административного предупреждения является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, пресечение уклонения от исполнения установленных правил и обязательств, предотвращение наступления вредных последствий для жизни и безопасности граждан.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие методов прямого и косвенного воздействия.
2. Сущность метода убеждения, применяемого в административной деятельности органов внутренних дел.
3. В каких формах реализуется метод убеждения в административной деятельности органов внутренних дел?
4. Способы воздействия на объект административной деятельности при реализации метода принуждения.

5. Содержание мер административного взыскания, применяемых сотрудниками органов внутренних дел.
6. Критерии классификации мер процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.
7. Основания и порядок применения мер административного предупреждения.
8. Понятие, цель, задачи и порядок осуществления административного надзора.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Республики Казахстан
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях
3. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. №28-1 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»
4. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г. №271 – IV
5. Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года №380-IVЗРК
6. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
7. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 года №97 «Об утверждении Правил учета лиц, состоящих под административным надзором».
8. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. – М., 1968.
9. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. – М., 1987.
10. Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность ОВД: Учеб. пособие. – М., 1989.
11. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. – М., 2000.
12. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
13. Капитонов С.А. Правообеспечительная функция милиции. – СПб., – 2004.
14. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захватава. – М.: Академия управления МВД России, 2017

Глава 5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПРИ ОБРАЩЕНИИ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Понятие и основные виды обращений.

Производство по обращениям граждан и юридических лиц.

5.1. Понятие и основные виды обращений

В соответствии со ст. 33 Конституции Республики Казахстан граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Подчеркивая особенность обращений граждан, Г.А. Алибаева отметила, что они, являясь своеобразным барометром общественного мнения, играют важную роль в процессе функционирования государственных органов, развития и углубления их связей с населением. Все это обуславливает не только актуальность четкой организации работы по сбору, изучению, обобщению обращений людей, но и необходимость конкретной, последовательной, целенаправленной деятельности государственных органов по преодолению деструктивной со-

циальной практики, искоренения и предупреждения любых иных негативных явлений и тенденций в общественной жизни¹.

Права, свободы и законные интересы граждан являются приоритетными для государства, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Реализация большинства прав граждан и юридических лиц зависит не только от действий самого носителя права, но и, что наиболее важно, от правоприменительной деятельности аппарата управления и его служащих. Поэтому весьма важной является проблема процессуальных гарантий прав и законных интересов граждан и юридических лиц, для решения которой нормативно определены процессуальные сроки рассмотрения их обращений. Право граждан обращаться лично или через своих представителей в государственные органы и органы местного самоуправления обеспечивается обязанностью служащих своевременного принятия обращений граждан и юридических лиц, объективного изучения, рассмотрения и вынесения по ним обоснованных, соответствующих законодательным нормам решений.

Общественные отношения, связанные с реализацией прав физических и юридических лиц на обращения в государственные органы регламентируются Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI².

В соответствии с Административным процедурно-процессуальным кодексом все обращения физических и юридических лиц делятся на следующие виды: заявление, запрос, предложение, отклик, сообщение, жалоба.

– *заявление* – одна из форм обращения, содержащая ходатайство участника административной процедуры о содействии в реализации его прав, свобод и законных интересов или прав, свобод и законных интересов других лиц

– *запрос* – просьба участника административной процедуры о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера;

– *предложение* – рекомендация участника административной процедуры по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества

– *отклик* – выражение участником административной процедуры своего отношения к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера;

– *сообщение* – уведомление участником административной процедуры о нарушении законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства и их должностных лиц;

– *жалоба* – одна из форм обращения, содержащая требование участника административной процедуры о восстановлении или защите прав, свобод или законных интересов его или других лиц, которые были нарушены административным актом, административным действием (бездействием).

При подготовке ответов заявителям не допускается подмена одного вышеназванного понятия другим.

Обращения граждан могут быть индивидуальными или коллективными, письменными, устными либо в форме электронного документа, видео обращения, видеоконференцсвязи. Обращения физических и юридических лиц, поступившие по общедоступным информационным системам и соответствующие требованиям законодательства Республики Казахстан

¹ Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. - Алматы: Жеті жарғы, 1999. – С.49-50.

² Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI

об электронном документе и электронной цифровой подписи¹, подлежат рассмотрению на общих основаниях.

При подаче обращения необходимо отразить полную информацию о субъекте обращения, причинах обращения и при необходимости представить документы, позволяющие оперативно рассмотреть обращение и принять соответствующее решение. В обращении физического лица указываются его фамилия, имя, а также по желанию отчество, индивидуальный идентификационный номер (при его наличии), почтовый адрес, юридического лица – его наименование, почтовый адрес, бизнес-идентификационный номер. Обращение должно быть подписано физическим лицом или представителем юридического лица. При подаче жалобы указывается наименование субъекта или должность, фамилии и инициалы должностных лиц, чьи действия обжалуются, мотивы обращения и требования. В целях своевременного рассмотрения обращений они должны быть адресованы субъекту или должностному лицу, в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов.

Если в обращении отсутствует информация, по которой невозможно установить авторство (подпись, в том числе электронная цифровая подпись, почтовый адрес заявителя), то такое обращение является *анонимным*. Анонимные обращения не подлежат рассмотрению, за исключением случаев, когда в таком обращении содержатся сведения о готовящихся или совершенных уголовных правонарушениях либо угрозе государственной или общественной безопасности и которое подлежит немедленному перенаправлению в государственные органы в соответствии с компетенцией. Не рассматриваются также обращения, в которых не изложена суть вопроса. Если же условия, послужившие основанием для оставления обращения без рассмотрения, в последующем были устранены, субъект или должностное лицо обязаны рассматривать указанные обращения.

В зависимости от количества обращений, они могут быть первичными и повторными. *Повторным* является обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу не менее двух раз, в котором: обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению; сообщается о несвоевременном рассмотрении ранее направленного обращения, если со времени его поступления истек установленный срок рассмотрения, но ответ заявителем не получен; указываются на другие недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения. Повторные обращения, в которых не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, проверке не подлежат, если по ним имеются исчерпывающие материалы проверок и заявителям в установленном порядке давались ответы.

Субъектами обращения в государственные органы могут быть граждане Республики Казахстан, иностранцы, лица без гражданства, юридические лица любой формы собственности. Они вправе адресовать свои обращения по различным вопросам в любой государственный орган, который обязан принять обращение, зарегистрировать, рассмотреть и дать надлежащий ответ. Обращения иностранцев и лиц без гражданства рассматриваются в установленном законодательством порядке, если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, не предусмотрены иные правила их рассмотрения.

5.2. Производство по обращениям граждан и юридических лиц

В административно-правовой науке выделяют три обязательные стадии производств по обращениям граждан: 1) возбуждение производства; 2) установление фактических обстоятельств дела, вызвавших обращение; 3) вынесение решения по делу. К факультативной стадии относится обжалование вынесенного решения².

¹ Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года №370-ІІ «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»

² Советское административное право: Учебник /Под ред. В.М. Манохина. – М.: Юридическая литература, 1977. – С. 172-176.

Возбуждение производства включает организацию приема обращений физических и юридических лиц, их регистрацию, учет и направление для рассмотрения обстоятельств дела. Существуют особые требования к процедуре приема, регистрации обращений физических и юридических лиц, реализующей их право лично или через посредников обращаться в государственные органы. В частности, граждане обязаны предоставлять минимальное число документов, подтверждающих юридически значимые факты. Никто не вправе требовать с них документы либо устную информацию, не относящуюся к существу обращения.

Все обращения учитываются в ведомственной автоматизированной информационной системе (АИС) государственного органа, куда поступило обращение, либо в информационной системе Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. В день приема или поступления обращения осуществляется его регистрация путем фиксации в карточке учета обращения либо ведомственной информационной учетной форме кратких данных по содержанию обращения и присвоения регистрационного номера. Регистрационный номер обращения присваивается автоматически в сквозном порядке. На обращении физического лица ставится буквенный индекс «ФЛ», начальная буква фамилии автора и порядковый номер в карточке учета обращения. Регистрационный номер обращения юридического лица состоит из буквенного индекса «ЮЛ», начальной буквы фамилии должностного лица, подписавшего обращение, и порядкового номера в карточке учета обращения. При регистрации анонимного обращения проставляется буквенный индекс «АН» и порядковый номер в карточке учета обращения. На коллективных обращениях перед порядковым номером ставится буквенный индекс «КЛ».

Перед регистрацией обращения осуществляется проверка по АИС и устанавливается, не является ли обращение повторным либо дубликатом предыдущего обращения. При регистрации повторного обращения или дубликата обращения ему присваивается регистрационный номер первого обращения, с указанием повторности (1, 2, 3) или дубликата через косую черту (дробь) (/1/2/3).

Физическому лицу или представителю юридического лица, непосредственно письменно обратившемуся в государственный орган, выдается талон, содержащий уникальный номер, который присваивается только один раз, при первичной регистрации обращения.

Необходимо подчеркнуть, что обращения по вопросам оказания государственных услуг, оказываемых органами внутренних дел, (кроме жалоб на решения, действия государственного органа и должностных лиц), а также обращения, порядок рассмотрения которых установлен законодательством об административных правонарушениях, уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан, учитываются в ином порядке.

Если в обращении ставится несколько вопросов, часть из которых разрешается другими государственными органами, то данное обращение регистрируется и рассматривается в соответствии со своими полномочиями органом внутренних дел, куда поступило обращение, а его копия направляется по компетенции другим субъектам. При рассмотрении обращения несколькими субъектами карточка учета обращения выставляется тем субъектом, который непосредственно дает ответ заявителю.

Отказ в приеме обращения запрещается. Личную ответственность за организацию работы с обращениями физических и юридических лиц, состояние приема, регистрации и учета несут руководители органов внутренних дел.

Следующая стадия производства – *установление фактических обстоятельств дела, вызвавших обращение* – находит свое процессуальное выражение в подготовке справки, заключения, докладной записки или иного документа. Для выяснения обстоятельств могут быть истребованы необходимые сведения, проведена проверка различных фактов с выездом должностного лица, рассматривающего обращение, на место. Установление минимальных сроков рассмотрения обращений и обеспечение законных интересов граждан, а также минимального числа инстанций, с которыми согласовывается проект решения по рассмотренному обращению, является одним из способов предотвращения бюрократических проволочек.

Должностные лица органов внутренних дел, принявшие обращения к рассмотрению, обязаны заблаговременно известить субъекта обращения о месте и времени рассмотрения дела соответствующим лицом и представить возможность ознакомления с материалами дела, связанными с рассмотрением его обращения, возможность личного участия гражданина в разбирательстве по его обращению. Обращение, поступившее в орган внутренних дел или должностному лицу, в компетенцию которого не входит разрешение поставленных в обращении вопросов, в срок не позднее трех рабочих дней направляется соответствующим субъектам с сообщением об этом заявителю.

В целях всестороннего, объективного рассмотрения обращений не допускается: необоснованная передача материалов дела, связанных с обращением гражданина, другому должностному лицу; возложение обязанности рассматривать обращения граждан лицом, в отношении которого есть основания полагать, что оно не заинтересовано в объективном решении вопроса; обращения жалобы во вред лицу, подавшему жалобу, или в интересах которой она была подана; направления обращений должностным лицам, действия которых обжалуются в обращении; разглашения без согласия граждан сведений об их частной жизни, личной и семейной тайне; установление данных о личности гражданина, не относящихся к обращению.

Срок рассмотрения обращений физических и юридических лиц зависит от того, требуется или не требуется получение дополнительной информации, либо проведение проверки информации, изложенной в обращении. Обращение физического или юридического лица, для рассмотрения которого не требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается в течение пятнадцати календарных дней со дня поступления в государственный орган, должностному лицу. Если для рассмотрения обращения необходимо провести проверку фактов и обстоятельств, по существу которых было подано обращение, с выездом на место, получить информацию от иных должностных лиц, специалистов, то по данному обращению решение принимается в течение тридцати календарных дней со дня поступления субъекту, должностному лицу.

Срок рассмотрения по обращению продлевается руководителем органа внутренних дел, куда было подано обращение, или его заместителем. Если решение вопросов, изложенных в обращении, требует длительного срока, то обращение ставится на дополнительный контроль вплоть до окончательного его исполнения. О сроках продления рассмотрения обращения заявителю сообщается в течение трех календарных дней с момента продления срока. Законами Республики Казахстан могут устанавливаться иные сроки рассмотрения обращений.

В ходе рассмотрения дела должностное лицо органа внутренних дел устанавливает и исследует фактические обстоятельства, связанные с обращением, определяет нормы права, которыми следует руководствоваться при принятии решения по обращению, и в случае необходимости запрашивает и получает в установленном порядке необходимые для принятия решения документы и материалы. Гражданин вправе лично изложить доводы должностному лицу, рассматривающему его обращение, а также предоставлять дополнительные материалы в подтверждение обоснованности своего обращения. Акты, документы и другие материалы, имеющие значение для рассмотрения обращений, за исключением тех, которые содержат государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, представляются в течение пятнадцати календарных дней должностным лицам, непосредственно рассматривающим обращения. Обращения об ущемлении прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, о многочисленных или грубых нарушениях закона могут проверяться с выездом на место по поручению руководителя субъекта.

Должностные лица органов внутренних дел, рассматривающие обращения, в пределах своей компетенции обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений физических и юридических лиц, в случае необходимости - с их участием; принимают меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц; информируют заявителей о результатах рассмотрения их обращений и приня-

тых мерах; уведомляют заявителей о направлении их обращений на рассмотрение другим субъектам или должностным лицам в соответствии с их компетенцией.

Вынесение решения по делу является итогом рассмотрения обращения, проверки и оценки собранных по делу материалов. О результатах рассмотрения обращений органом внутренних дел или должностным лицом дается заявителям мотивированный ответ в письменной форме. Обращения граждан считаются разрешенными, когда рассмотрены поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны ответы заявителям в установленном законодательством порядке.

По результатам рассмотрения обращений принимается одно из следующих решений:

- о полном или частичном удовлетворении обращения;
- об отказе в удовлетворении обращения с обоснованием принятия такого решения;
- о даче разъяснения по существу обращения;
- о прекращении рассмотрения обращения.

Заявитель вправе подать повторное обращение по уже рассмотренному в установленном законодательством порядке вопросу, если имеются новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства. Повторные обращения, в которых не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, проверке не подлежат, если по ним имеются исчерпывающие материалы проверок и заявителям в установленном порядке давались ответы.

Решение о прекращении производства по обращениям граждан и снятии этих дел с контроля вправе принимать руководитель государственного органа или его заместитель. Основанием для снятия с контроля поступившего обращения является документ установленной формы (служебная записка, справка) о результатах его рассмотрения с приложением материалов проверок или исчерпывающий ответ государственного органа.

Ответы на обращения должны быть по содержанию обоснованными и мотивированными, содержать конкретные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя, с разъяснением их права на обжалование принятого решения. При отсутствии каких-либо рекомендаций, требований, ходатайств, просьб обращения принимаются к сведению и списываются в дело руководителем субъекта или его заместителем.

Как было отмечено выше, факультативной стадией производства по обращениям является *обжалование вынесенного решения*. Жалоба на действия (бездействие) должностных лиц, а также на решения органа внутренних дел подается вышестоящему должностному лицу или вышестоящему органу внутренних дел в порядке подчиненности. Подача жалобы в вышестоящий орган внутренних дел (вышестоящему должностному лицу) не препятствует обращению в суд за защитой оспариваемых прав, свобод и законных интересов. При отсутствии вышестоящего должностного лица или органа внутренних дел либо несогласия заявителя с принятым решением заявление подается непосредственно в суд.

Порядок и сроки рассмотрения жалобы предусмотрены Административным процедурно-процессуальным кодексом.

Жалоба может быть подана в течение не более трех месяцев с момента, когда физическому или юридическому лицу стало известно о совершении действия либо принятии решения соответствующим субъектом или должностным лицом. Пропущенный для обжалования срок не является основанием для субъекта или должностного лица к отказу в рассмотрении жалобы. Причины пропуска срока выясняются при рассмотрении жалобы по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении жалобы. В целях восстановления пропущенного срока подачи жалобы вышестоящим органом внутренних дел (вышестоящим должностным лицом) в качестве уважительных причин признаются болезнь, обстоятельства непреодолимой силы и иные причины, лишаящие лицо возможности подать жалобу. В случае пропуска указанного срока по уважительной причине, этот срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен вышестоящим органом внутренних дел (вышестоящим должностным лицом), рассматривающим жалобу, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан.

При этом важно, если жалоба направлена до истечения срока по почте или передана лицу, уполномоченному ее принять, то срок не считается пропущенным. Время направления жалобы по почте определяется по почтовому штемпелю, а время подачи лицу, уполномоченному ее принять, – по отметке канцелярии или должностных лиц этих организаций.

Жалоба подается только в письменной форме. Она должна содержать все реквизиты, предусмотренные для любого вида обращения, а также информацию по существу жалобы: наименование органа внутренних дел, действие или решение которого обжалуется, или данные должностного лица органов внутренних дел, действия (бездействия) которого обжалуются; обстоятельства, на которые лицо, подающее жалобу, основывает свои требования и доказательства. К жалобе прилагается перечень документов, имеющих значение для разрешения жалобы по существу.

Срок рассмотрения жалобы составляет двадцать рабочих дней со дня поступления жалобы, в течение которого вышестоящим органом внутренних дел (вышестоящим должностным лицом) выносится мотивированное решение. При рассмотрении жалобы всесторонне проверяются изложенные в ней доводы, в случае необходимости истребуются дополнительные материалы от соответствующих должностных лиц, организаций и граждан с пояснениями относительно обжалуемых действий (бездействия) должностных лиц, актов (решений) органов внутренних дел. Жалоба рассматривается только по существу изложенных в ней вопросов.

Запрещаются вмешательство в деятельность вышестоящего органа внутренних дел (вышестоящего должностного лица) при осуществлении им своих полномочий по рассмотрению жалобы и оказание какого-либо воздействия на должностных лиц, причастных к рассмотрению жалобы.

В случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан, подача жалобы приостанавливает действие должностного лица, исполнение обжалуемого действия или решения. Если вышестоящее должностное лицо, рассматривающее жалобу, посчитает необходимым, действие должностного лица, либо исполнение обжалуемого решения приостанавливается.

По окончании рассмотрения жалобы по существу выносится мотивированное решение в письменной форме, которое направляется или вручается лицу, подавшему жалобу, а копия решения направляется должностному лицу, действия (бездействия) которого обжалуются, или в орган внутренних дел, решение которого обжалуется.

В результате рассмотрения жалобы может быть принято решение о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении. При этом не может быть изменено ранее вынесенное решение, если это повлечет ухудшение положения лица, подавшего жалобу, или лица, в интересах которого она была подана. Лицо, подавшее жалобу, должно быть уведомлено о решении, принятом по жалобе, и дальнейшем порядке его обжалования. Отказ в удовлетворении жалобы должен быть мотивирован.

Таким образом, физические и юридические лица могут обращаться в органы внутренних дел лично или через своих представителей, в индивидуальном или коллективном порядке, как с письменным обращением, так и посредством электронного документа, видеосвязи или видеоконференции. Кроме того, обращение может быть устным, суть которого излагается непосредственно руководителю органа внутренних дел в ходе личного приема. В соответствии с законодательством об административных процедурах, первые руководители государственных органов и их заместители обязаны проводить личный прием граждан, в том числе работников этих органов, не реже одного раза в месяц, согласно графику приема, утверждаемому руководителем соответствующего государственного органа. Если обращение не может быть разрешено должностным лицом во время приема, оно излагается в письменной форме. В последующем производство по данному обращению ведется в общем порядке как с письменными обращениями.

Если разрешение вопроса, с которым обратился посетитель, не входит в компетенцию органов внутренних дел, то должностное лицо, ведущее прием, разъясняет посетителю, в ка-

кое ведомство (организацию или учреждение) следует обратиться, и по возможности оказывает необходимое содействие в этом.

Делопроизводство по обращениям граждан ведется отдельно от других видов делопроизводства в установленном законодательством порядке. Персональную ответственность за организацию работы с обращениями, приема граждан и состояние делопроизводства в органах внутренних дел несут их руководители.

Все обращения граждан, содержащиеся в них критические замечания должны систематически анализироваться и обобщаться в целях своевременного выявления причин, порождающих нарушения охраняемых законом прав и интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы органов внутренних дел. Особое внимание должно быть обращено на устранение причин, вызывающих повторные и коллективные жалобы, а также вынуждающих граждан обращаться в Администрацию Президента, Канцелярию Премьер-Министра, Сенат и Мажилис Парламента, к депутатам по вопросам, которые могут и должны решаться на местах.

По результатам анализа, обобщения составляется справка, обзор или информационное письмо с конкретными предложениями по дальнейшему совершенствованию работы с обращениями физических и юридических лиц, осуществления приема граждан и представителей юридических лиц. Результаты анализа, обобщения рассматриваются на заседании коллегии, оперативном совещании при руководстве внутренних дел или структурного подразделения, используются при проведении проверок в подчиненных органах и подразделениях, разработке мер по улучшению охраны правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями, совершенствованию оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. При осуществлении контроля обращается внимание на сроки и полноту рассмотрения поставленных вопросов; объективность проверки писем; законность и обоснованность принятых по ним решений; своевременность их исполнения и направления ответов заявителям.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие обращений физических и юридических лиц, их виды.
2. Критерии классификации обращений физических и юридических лиц.
3. Основные требования, предъявляемые к обращениям физических и юридических лиц.
4. Стадии производства по обращениям граждан.
5. Какие выносятся решения по результатам рассмотрения первичных и повторных обращений физических и юридических лиц?
6. Нормативное правовое регулирование рассмотрения обращений физических и юридических лиц в органах внутренних дел.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Республики Казахстан
2. «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI.
3. Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года №370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»
4. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
5. Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. – Алматы: Жеті жарғы, 1999.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
7. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захватава. – М.: Академия управления МВД России, 2017

Глава 6. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ОБЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ

Правовое положение и система штабов ОВД. Назначение и организация работы Центра оперативного управления. Сущность и назначение дежурных частей в системе ОВД. Содержание организации деятельности дежурных частей по обеспечению общественного порядка и безопасности. Обеспечение дежурными частями оперативного управления силами и средствами ОВД при охране общественного порядка и безопасности. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и безопасности на транспорте. Правовое положение ОВД на транспорте. Организация деятельности ОВД на транспорте

6.1. Правовое положение и система штабов ОВД

Функции общего управления в системе ОВД осуществляют специальные аппараты. Их место в системе служб и подразделений ОВД и специфика деятельности определяются компетенцией, которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций, а также объемом их обязанностей и прав.

В соответствии с правовым статусом эти аппараты призваны выполнять следующие основные общеуправленческие задачи:

- непрерывное слежение за оперативной обстановкой и реагирование на ее изменения;
- комплексный анализ и прогнозирование криминогенной обстановки;
- координация работы подразделений и служб соответствующих органов внутренних дел при решении комплексных правоохранительных задач по обеспечению общественного порядка и безопасности, разработке и реализации оперативных планов использования сил и средств в условиях чрезвычайных ситуаций;
- контроль за выполнением подразделениями и службами ОВД требований законодательных и иных нормативных актов, в том числе, ведомственных;
- координация работы по совершенствованию системы выявления и внедрения положительного отечественного и зарубежного опыта оперативно-служебной деятельности; обобщение и распространение положительного опыта по вопросам организации и управления.

Функции общего руководства в системе ОВД осуществляют Штаб (департамент) МВД РК, Штаб-управление ДП (Т), штабы ГОРРОВД.

Функции оперативного управления осуществляют:

1. Центр оперативного управления МВД, ЦОУ ДП, г. Алматы, г. Нур-Султан, г. Шымкент.
2. Дежурные части МВД, ДП г.г. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, областей, ДПТ, ГОРРОВД, учебных заведений МВД РК, самостоятельных управлений, других структур и подразделений ОВД.

Штабы ОВД решают следующие основные общеуправленческие задачи:

- непрерывное слежение за оперативной обстановкой и реагирование на ее изменения;
- комплексный анализ и прогнозирование криминогенной обстановки;
- планирование работы ОВД;
- координация работы подразделений и служб соответствующих ОВД при решении комплексных правоохранительных задач по обеспечению общественного порядка и безопасности, разработке и реализации оперативных планов использования сил и средств в условиях чрезвычайной ситуации;
- контроль за выполнением подразделениями и службами ОВД требованиями законодательных и иных нормативных актов, в том числе ведомственных нормативных актов МВД РК;
- координация работы по совершенствованию системы выявления и внедрения положительного опыта оперативно-служебной деятельности,

– организационно-методическое обеспечение штабов и дежурных частей нижестоящих ОВД.

Система штабов ОВД.

Систему штабов ОВД составляют следующие звенья:

– Штаб (департамент) МВД РК,

– штаб-управление ДП областей, ДП г.г. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, на транспорте, уголовно-исполнительной системы

– штабные подразделения (группы) управления (отделов) полиции, городов, районов, районов в городе, линейных управлений (отделов, отделений) полиции и на транспорте.

Правовое положение и деятельность штабов регламентируется следующими приказами:

1. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №477 от 29 июля 2014 года «Об утверждении Положений о департаментах, самостоятельных управлениях Министерства внутренних дел Республики Казахстан и организациях, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан».

2. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №478 от 29 июля 2014 года «Об утверждении Типовых положений структурных подразделений территориальных органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, организаций, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан».

Штабы вышестоящих органов внутренних дел осуществляют организационно-методическое обеспечение работы штабов и дежурных частей нижестоящих органов внутренних дел. Они оказывают штабам и дежурным частям горрайлинорганов внутренних дел помощь в разработке функциональных обязанностей и практической деятельности; проводят семинары с работниками штабов и дежурных частей, стажировки вновь принимаемых на службу работников, организуют обмен опытом. Обеспечивают внедрение в практику штабов и дежурных частей органов внутренних дел компьютерной и иной электронно-вычислительной техникой; совместно с заинтересованными подразделениями принимают меры к улучшению в целом технической оснащенности штабов и дежурных частей.

Штаб (департамент) является структурным подразделением Министерства внутренних дел Республики Казахстан, обеспечивающим и осуществляющим межотраслевое оперативное управление деятельностью органов внутренних дел.

Структура, штатная численность Штаба утверждается Министром внутренних дел в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Структура Штаба (департамента) МВД РК:

- 1) руководства;
- 2) Управления организационно-аналитической работы;
- 3) Управления планирования и контроля;
- 4) Координационного управления;
- 5) Управления по контролю за учетно-регистрационной дисциплиной;
- 6) Группы зонального контроля и инспектирования;
- 7) Канцелярии;

Возглавляет штаб МВД РК начальник, который назначается на должность, а также освобождается от должности Министром внутренних дел. Начальник имеет первого заместителя и двух заместителей, которые также назначаются и освобождаются от должности министром.

Основные задачи, функции, права и обязанности Штаба

Задача: информационно-аналитическое обеспечение деятельности Министра внутренних дел.

Функции:

– готовит информационно-справочные материалы о состоянии оперативной обстановки в стране, результатах работы органов внутренних дел, предложения по устранению существующих проблем в обеспечении правопорядка;

– обеспечивает подготовку информационно-аналитических материалов, тезисов докладов и выступлений к заседаниям (совещаниям) в Администрации Президента Республики Казахстан, Совете Безопасности, Правительстве, Конституционном Совете, Координацион-

ном Совете по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью и других вышестоящих и консультативно-совещательных органах.

Задача: комплексный анализ деятельности органов внутренних дел и разработка управленческих решений Министра внутренних дел.

Функции:

- осуществляет комплексный анализ оперативной обстановки в республике, отдельных областях, городах и районах, эффективности использования сил и средств в борьбе с преступностью и охране правопорядка;

- определяет актуальные проблемы деятельности органов внутренних дел, требующие разрешения. Совместно со службами МВД обеспечивает их изучение с привлечением в необходимых случаях департаментов полиции городов Нур-Султан, Алматы, Шымкент, областей и на транспорте (далее – ДП(Т)), организаций образования МВД;

- готовит информационные материалы по проблемным вопросам борьбы с преступностью, охраны общественного порядка с внесением соответствующих предложений руководству МВД;

- анализирует состояние управленческой деятельности служб центрального аппарата МВД, степень ее влияния на конечные результаты работы по соответствующим линиям;

- на основе анализа вносит предложения в стратегический и операционный планы, работы Коллегии, оперативных совещаний при руководстве МВД;

- разрабатывает проекты информационных и отчетных документов по основным направлениям деятельности органов внутренних дел для направления в Администрацию Президента, Совет Безопасности, Правительство Республики Казахстан, Координационный Совет по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью и другие вышестоящие и консультативно-совещательные органы;

- разрабатывает и осуществляет совместно со службами МВД мероприятия по совершенствованию информационно-аналитической работы в органах внутренних дел.

Задача: организация и проведение заседаний Коллегии МВД, оперативных и аппаратных совещаний при Министре внутренних дел.

Функции:

- на основе комплексного анализа вносит предложения руководству МВД по вынесению актуальных вопросов оперативно-служебной деятельности на рассмотрение Коллегии МВД, оперативных и аппаратных совещаний при Министре;

- обеспечивает подготовку материалов, для чего истребует из служб министерства необходимые информационные материалы;

- осуществляет контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и проведения службами МВД оперативных совещаний при руководстве МВД.

Задача: изучение, обобщение и внедрение совместно со службами МВД в практику органов внутренних дел положительного отечественного и зарубежного опыта правоохранительной деятельности.

Функции:

- обеспечивает сбор, изучение, обработку, обобщение и централизованное хранение материалов о положительном опыте оперативно-служебной и управленческой деятельности органов внутренних дел, организует внедрение его в практику, ведет тематический их учет.

- участвует в разработке основных нормативных и методических документов по обобщению и внедрению положительных форм и методов правоохранительной деятельности в системе МВД;

- организует подготовку, рецензирование, редактирование материалов об имеющемся положительном опыте для публикации их в ведомственном научно-практическом журнале «Хабаршы-Вестник».

Задача: формирование справочно-информационного фонда МВД.

Функции:

– организует и обеспечивает работу справочно-информационного фонда по формированию массива накопительных материалов: нормативных правовых актов, методических, аналитических и иных документов, специальной литературы и печатных изданий по основным направлениям деятельности органов внутренних дел;

– оказывает методическую и практическую помощь ДП(Т) в организации работы соответствующих фондов.

Задача: организация зонального контроля и инспектирования оперативно-служебной деятельности территориальных департаментов внутренних дел и на транспорте.

Функции:

– проводит комплексное инспектирование, контрольные и целевые проверки оперативно-служебной и управленческой деятельности ДП(Т) в соответствии с планами МВД с привлечением наиболее квалифицированных сотрудников служб центрального аппарата министерства;

– контролирует совместно со службами МВД ход выполнения мероприятий по устранению недостатков, вскрытых инспектированием;

– при проведении инспекторских и контрольных проверок изучает сложившуюся практику управления аппаратами ДП(Т), горрайлинорганов, обобщает другие данные, необходимые для оценки организаторской роли руководящего состава проверяемых органов внутренних дел;

– обеспечивает подготовку тематических и обобщенных информационно-аналитических материалов о состоянии оперативно-служебной обстановки и результатах деятельности территориальных органов внутренних дел;

– обеспечивает обобщение и анализ поступающей в МВД ежесуточной информации о преступлениях и происшествиях в регионах;

– по результатам обобщения, анализа поступившей информации и прогноза ситуации вносит руководству МВД предложения о необходимых мерах реагирования на негативные проявления и тенденции в оперативной обстановке региона;

– проводит изучение общественного мнения о состоянии правопорядка и мерах по повышению эффективности деятельности территориальных органов внутренних дел, о результатах информирует руководство МВД.

Задача: методическое руководство и контроль за организацией работы штабов органов внутренних дел, оказание им практической помощи.

Функции:

– разрабатывает проекты нормативных актов, регламентирующих деятельность штабов ДП(Т), горрайлинорганов;

– контролирует исполнение территориальными органами приказов и указаний Министра, решений Коллегий и оперативных совещаний МВД;

– изучает и обобщает практику работы штабов органов внутренних дел, оказывает организационную и методическую помощь, осуществляет контроль за устранением недостатков, выявленных в их деятельности;

– организует и проводит в соответствии с планами, приказами и указаниями руководства МВД республиканские и кустовые семинары-совещания, стажировки начальников штабов ДП(Т), горрайлинорганов, а также руководителей и сотрудников структурных подразделений;

– разрабатывает и осуществляет совместно с Департаментом кадровой политики и организациями образований МВД мероприятия по улучшению подбора, расстановки, воспитания и обучения личного состава штабов, обеспечивает создание стабильного профессионального ядра работников штабных подразделений;

– рассматривает представления о назначении на должность и освобождении от должности начальников штабов ДП(Т).

Задача: организация и обеспечение планирования в центральном аппарате МВД и территориальных органах внутренних дел.

Функции:

– разрабатывает на основе анализа оперативной обстановки, результатов работы органов внутренних дел, данных криминологических исследований и прогнозов, с учетом предложений служб МВД проекты:

- стратегических планов МВД (пятилетних);
- операционных планов (годовых);
- планов работы коллегии (квартальных);
- планов работы оперативных совещаний (квартальных);
- планов служебных командировок (квартальных);
- планов мероприятий по реализации международных договоров Республики Казахстан, договоренностей, достигнутых в ходе встреч и переговоров на высшем и межправительственном уровне, а также на уровне Министерства.

– в установленном порядке согласовывает их со службами и представляет на утверждение руководству МВД;

– вносит при необходимости предложения о корректировке планов МВД и комплексных программ;

– обобщает практику планирования в органах внутренних дел, вносит предложения по совершенствованию этой работы, оказывает методическую помощь по ее осуществлению службам МВД, ДП(Т);

– обеспечивает координацию выездов работников центрального аппарата МВД на места. Анализирует состояние организации этой работы в службах, результаты командировок, готовит предложения по повышению их эффективности.

Задача: обеспечение исполнительской дисциплины в центральном аппарате МВД.

Функции:

– осуществляет контроль и проверку фактического исполнения мероприятий, реализуемых во исполнение актов и иных решений Президента и Правительства Республики Казахстан, Совета Безопасности, Совета по правовой политике, Координационного Совета правоохранительных органов, Консультативного Совета по правовой статистике и специальным учетам, приказов и указаний Министра, решений Коллегии, оперативных совещаний при Министре и планов МВД;

– в случае необходимости обеспечивает разработку планов мероприятий по выполнению актов и поручений Президента и Премьер-Министра, Администрации Президента и Правительства.

Задача: подготовка и реализация мероприятий МВД по развитию внешних связей с правоохранительными органами зарубежных государств.

Функции:

– осуществляет организационное обеспечение и координацию деятельности системы органов внутренних дел в области международного сотрудничества, а также международную правовую работу;

– осуществляет контроль за выполнением международных обязательств министерства и реализацией мероприятий, вытекающих из международных договоров Республики Казахстан;

– совместно с заинтересованными службами МВД осуществляет протокольное обеспечение официальных приемов, рабочих встреч и переговоров Министра с иностранными делегациями, пребывающими в министерство;

– в пределах компетенции организационно обеспечивает проведение научно-практических конференций, семинаров, круглых столов, проводимых министерством совместно с международными организациями и дипломатическими представительствами иностранных государств, аккредитованными в Республике Казахстан;

– принимает меры по обеспечению соблюдения норм Государственного Протокола при проведении министерством мероприятий в области международного сотрудничества;

- принимает участие в организации и обеспечении в установленном порядке выезда в заграничные командировки сотрудников органов внутренних дел;
- принимает участие в формировании и контроле за исполнением бюджета по программам, связанным с заграничными командировками и представительскими затратами.

Задача: организация и координация работы по установлению и укреплению международного сотрудничества органов внутренних дел; совершенствование правового регулирования в этой сфере.

Функции:

- вносит предложения руководству министерства по расширению международного сотрудничества органов внутренних дел;

Функции:

- организует и осуществляет проверки деятельности органов и подразделений внутренних дел по соблюдению законности при рассмотрении заявлений и сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях, происшествиях, а также Комиссий органов и подразделений внутренних дел по контролю за учетно-регистрационной дисциплиной;
- организует подготовку материалов для рассмотрения на заседаниях Центральной комиссии МВД по контролю за учетно-регистрационной дисциплиной, вносит руководству МВД предложения о мерах по укреплению учетно-регистрационной дисциплины;
- осуществляет мониторинг публикаций и сообщений в средствах массовой информации по вопросам учетно-регистрационной дисциплины;
- разрабатывает нормативные правовые акты по вопросам учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел, принимает участие в разработке нормативных правовых актов других государственных органов, касающихся вопросов учетно-регистрационной деятельности.

Таким образом, штабы являются функционально независимыми от отраслевых служб органов внутренних дел подразделениями. Они обладают межотраслевыми полномочиями по вопросам общего управления и подчиняются непосредственно руководству органа внутренних дел, в состав которого входят. Однако юридическую силу управленческие решения руководителей штабов, направленные на регулирование и разрешение внешних (не внутри-организационных) вопросов, т.е. вопросов, связанных с осуществлением основных (специальных) функций, приобретают лишь в том случае, если они оформлены в виде соответствующего приказа.

6.2. Назначение и организация работы Центра оперативного управления

Начиная с 1998 г. в Казахстане введены в эксплуатацию Центры оперативного управления (далее – ЦОУ) в гг. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, во всех областях и крупных городах. ЦОУ позволяют оперативно реагировать на преступления, охватить видеонаблюдением общественные места и улицы городов. В региональных ДП имеются мобильные ЦОУ, которые осуществляют контроль оперативной обстановки в случаях, когда требуется обеспечить мобильность и оперативный обмен видеoinформацией и данными с ЦОУ ДП.

Единую систему подразделений оперативного управления образуют:

- 1) Центр оперативного управления МВД;
- 2) находящиеся в оперативном подчинении ЦОУ МВД РК:
 - дежурные подразделения национальной гвардии, Департаментов и самостоятельных управлений МВД
 - ЦОУ и оперативные управления (отделы) ДП гг. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, областей, ДПТ;
 - дежурные части горрайлинорганов;
 - дежурные части учебных заведений МВД РК;
 - дежурные части других структур и подразделений ОВД.

Координатором единой системы оперативного управления органов внутренних дел по сбору и обработке оперативной информации является ЦОУ Департамента оперативного планирования МВД.

Деятельность ЦОУ регламентируется приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 июля 2014 года №439 «Об утверждении Правил организации деятельности Центров оперативного управления и дежурных частей органов внутренних дел Республики Казахстан».

Назначение ЦОУ – оперативное реагирование на изменения криминогенной ситуации, путем максимальной концентрации сил и средств полиции и координации их действий.

В целях осуществления своей деятельности ЦОУ используют инновационные, передовые компьютерные технологии, средства радиосвязи и телекоммуникации.

Для автоматизации приема, обработки и учета оперативной информации, необходимой для оперативного управления силами и средствами дежурных нарядов полиции, координации действий служб и подразделений по оперативному реагированию на преступления, происшествия, массовые беспорядки, стихийные бедствия и другие осложнения оперативной обстановки, выработки и реализации управленческих решений при возникновении кризисных ситуаций используется аппаратно-программный комплекс (далее – АПК) ЦОУ.

АПК ЦОУ – это комплекс специально организованных рабочих мест для персональной и коллективной работы специалистов и группы руководителей, оснащенный техническими средствами и специализированным программным продуктом, объединенными в технические системы, предназначенные для оперативного управления силами и средствами полиции, представления результатов и осуществления контроля за складывающейся оперативной обстановкой в городах (областях) и по республике, эффективного сбора и анализа поступающих сведений, информационной поддержки в принятии управленческих решений.

Технологические процессы, выполняемые с помощью АПК ЦОУ включают:

1) прием, регистрацию и обработку поступающих сообщений от граждан и организаций (в т.ч. идентификация заявителя по сведениям базы телефонных станций, определение места регистрации телефона заявителя, определение места происшествия по карте географической информационной системы (далее - ГИС);

2) создание, отправка и обработка информации между ЦОУ Департамента оперативного планирования Министерства внутренних дел Республики Казахстан и Департаментами полиции (далее – ДП) городов Нур-Султан, Алматы, Шымкент, областей и на транспорте;

3) ведение электронной постовой ведомости;

4) направление и контроль прибытия наряда комплексных сил полиции на место происшествия;

5) контроль за несением служб комплексными силами полиции (далее - КСП) на маршрутах патрулирования по карте ГИС;

6) выдача справок об обработке события;

7) выдача информации с помощью клиентского места Интегрированного банка данных (далее – ИБД), используемого в ЦОУ;

8) получение отчетной информации.

Центр оперативного управления МВД РК

Центр оперативного управления МВД Республики Казахстан создан в но-ябре 1999 года. Является структурным подразделением Департамента оперативного планирования МВД Республики Казахстан и находится в прямом подчинении Министра внутренних дел РК, в непосредственном - начальника Департамента МВД РК.

Структура и штат ЦОУ утверждаются Министром внутренних, дел РК по представлению начальника Департамента МВД РК.

Основными задачами ЦОУ МВД РК являются:

1) выработка общей стратегии оперативного управления МВД РК;

2) организация взаимодействия:

– между службами и подразделениями МВД РК;

– между МВД в целом и другими государственными органами в вопросах охраны правопорядка, своевременного раскрытия, пресечения преступлений и задержания лиц, подозреваемых в их совершении, обеспечения защиты имущественных интересов и личной безопасности граждан, а также охраняемых объектов от преступных посягательств, безопасности движения на автодорогах республиканского значения, разработка нормативной базы по вопросам совершенствования подготовки ОВД и внутренних войск к действиям при чрезвычайных обстоятельствах, в условиях осложнения оперативной обстановки, в т.ч. связанной с социальными, этническими, религиозными конфликтами, экстремистскими проявлениями и террористическими актами на этой основе;

3) организация сбора, обработки, анализа и оценки информации об оперативной обстановке в республике с целью:

– принятия соответствующих управленческих решений;

– подготовки суточной сводки и других документов для руководства МВД, Штаба Департамента МВД и информирования высших органов государственной власти управления Республики Казахстан.

4) взаимный обмен текущей информацией между МВД РК, ДП, ДПТ и другими заинтересованными государственными органами;

5) использование возможностей Интегрированного банка данных оперативно-розыскного, справочного и аналитического назначения Центра криминальной информации МВД РК;

6) прогнозирование возможных обострений социальной и криминальной обстановки, природно-климатических явлений и техногенных аварий, требующих введения специальных планов, привлечения и применения комплекса сил ОВД и внутренних войск;

7) обеспечение оперативного управления силами и средствами, находящимися в распоряжении подчиненных ОВД, при совершении тяжких преступлений, массовых беспорядков, стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий;

8) проверка реальной боеготовности органов внутренних дел и оказание практической помощи при осуществлении комплексного и целевого инспектирования;

9) обеспечение введения степеней готовности в МВД РК, ДП Нур-Султан, Алматы, Шымкент, областей, ДПТ и оперативное управление силами и средствами ОВД при чрезвычайных ситуациях;

10) разработка материалов самостоятельных и совместных учений ОВД и внутренних войск, организация проведения этих учений на практике;

11) совершенствование организационно-правовой основы деятельности органов оперативного управления, внедрение передовых технологий, достижений науки, техники.

В целях реализации указанных задач ЦОУ МВД РК осуществляет следующие основные функции:

– обеспечение непрерывного сбора оперативной информации и комплексного анализа криминогенной обстановки в регионах республики, эффективного использования сил и средств органов внутренних дел в проводимых специальных мероприятиях;

– доклад руководству МВД, ДП, в органы государственного управления, а также информирование других заинтересованных ведомств об оперативной обстановке в республике;

– обеспечение координации проведения первоначальных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий в масштабах республики или отдельных регионов по розыску лиц, скрывшихся с места происшествия, бежавших из-под стражи и конвоя, дезертиров, похищенного, угнанного автотранспорта, а также по другим происшествиям и правонарушениям, взятым на контроль руководством МВД РК;

– обеспечение круглосуточной обработки запросов по Интегрированному банку данных оперативно-розыскного, справочного и аналитического назначения;

– организация своевременного реагирования сил и средств дорожно-патрульной полиции на информацию о происшествиях на автодорогах;

– осуществление комплексных, контрольных, целевых проверок состояния организаторской и оперативно-служебной деятельности подразделений органов оперативного управления МВД, разработка и контроль за исполнением мероприятий по устранению выявленных недостатков;

– организация стажировки руководящего состава ЦОУ, оперативных управлений, отделов и дежурных частей ОВД;

– обобщение и распространение положительного опыта деятельности ЦОУ и дежурных частей в работе по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности, борьбе с преступностью, организации поисковых и иных мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, в том числе, в дежурные сутки, с использованием автоматизированных банков данных Центра криминальной информации МВД РК;

– разработка совместно с Командованием национальной гвардии, департаментами и самостоятельными управлениями МВД РК тактик действий ОВД и привлекаемых учебных заведений МВД РК, принципы их взаимодействия с подразделениями Министерства обороны, КНБ, пограничными войсками при возникновении предпосылок угрозы национальной безопасности страны, проведении совместных учений;

– подготовка совместных планов и мероприятий МВД, КНБ, Службы охраны Президента РК, направленных на предотвращение и пресечение террористических актов, экстремистских проявлений в отношении охраняемых лиц.

Центр оперативного управления ДП г. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, областей, ДПТ

Работу ЦОУ организует ее начальник, который осуществляет контроль за работой суточных нарядов. Помощник начальника ЦОУ, оперативный дежурный является старшим дежурной смены и несет персональную ответственность за ее работу. Кроме дежурной смены в суточный наряд включаются инспектор группы управления КСП (комплексных сил полиции), операторы «102», инспектор-навигатор, оператор аналитического банка данных, оператор видеонаблюдения.

ЦОУ обеспечивают:

– непрерывный круглосуточный сбор и анализ поступающей информации об оперативной обстановке на обслуживаемой территории;

– безотлагательное реагирование на сообщения о преступлениях, нарушениях общественного порядка, стихийных бедствиях и других чрезвычайных происшествиях;

– непрерывное управление силами и средствами, участвующими в охране общественного порядка, и принятие неотложных мер к раскрытию преступлений в дежурные сутки;

– контроль, по поручению руководства, за действиями подчиненных ОВД при введении оперативных планов;

Таким образом, основными задачами ЦОУ являются прием информации, анализ ситуации, принятие решений и оптимальное оперативное управление имеющимися ресурсами. Система выдвигает повышенные требования к оперативности, интеграции с разнородными системами, масштабированию в рамках ведомственной информационной системы управления МВД, взаимодействию с органами оперативного управления других ведомств.

6.3. Сущность и назначение дежурных частей в системе ОВД

Ещё в период формирования полицейских органов России, в XVIII веке, возникла необходимость в общедоступном, постоянно функционирующем органе, куда в любое время суток можно было обратиться за помощью для восстановления и защиты нарушенных прав. С принятием в 1782 году полицейского Устава, данная функция в городах возлагалась на управы благочиния. Управа благочиния должна была функционировать постоянно и собираться в любое время при необходимости. В этом документе был закреплён один из важнейших признаков полиции – её оперативность. Помимо того, полицейский Устав устанавливал, что в каждой части города должен быть частный пристав, дом которого должен быть «отперт днем и ночью ради слушания нужд». По существу, частный пристав

выполнял часть функций современной дежурной части горрайоргана по приему заявлений и сообщений граждан, допросу тотчас приведенных лиц, взятию под стражу преступников. Каждое утро, в 8 часов, частный пристав обязывался докладывать в управе благочиния о происшедшем в его участке за сутки.

В середине XIX века, в каждой части Санкт-Петербурга был так называемый «съезжий дом», в котором располагались частные приставы, городовые унтер-офицеры, имелись помещения для арестантов. На территории этой части располагалось несколько «полицейских будок» – находился один из городских полицейских и мог располагаться усиленный ночной полицейский дозор. Это в определенной мере способствовало оперативности действий полиции по пресечению и раскрытию преступлений «по горячим следам».

Таким образом, уже в XVIII-XIX веках перед полицейскими органами ставится задача по созданию в своей структуре службы, способной в любое время суток должным образом реагировать на изменение обстановки. Вместе с тем новейшая история становления и развития дежурной службы в системе органов внутренних дел приходится на более поздний период и неразрывно связана с созданием и развитием советской милиции.

Существенные изменения в дежурной службе связаны с проведенной в конце 1930 года реорганизацией милиции и уголовного розыска. 25 мая 1931 года СНК СССР закрепил эту реорганизацию, утвердив Положение о рабоче-крестьянской милиции. Объединение милиции и аппаратов УР, а также расширение компетенции органов милиции и их специализация привели в дальнейшем к образованию целой системы служб и подразделений, обусловили необходимость приспособления дежурной службы к новым условиям деятельности милиции. Однако в силу ряда объективных и субъективных причин перестройка деятельности дежурной службы была проведена формально и сводилась к выделению для поочередного дежурства сотрудников различных служб и подразделений милиции. Лишь в штатах крупных управлений и отделов были введены должности постоянных дежурных. В большинстве же горрайорганов обязанности дежурных выполняли участковые инспектора или другие должностные лица, плохо подготовленные к этой работе. Роль дежурных практически сводилась к регистрации событий и докладом о происшествиях руководству.

Превращению дежурных частей в оперативные подразделения, способные непосредственно обеспечить охрану общественного порядка и реагирование на конкретные преступления на обслуживаемой территории, особенно в нерабочее для ОВД время, выходные и праздничные дни, препятствовало как отсутствие достаточного количества транспорта, средств связи, слабая оснащенность оперативной и криминалистической техникой, так и правовое положение сотрудников, выполняющих обязанности дежурных по органу внутренних дел. Они не наделялись распорядительными функциями и поэтому не могли реально осуществлять действенное руководство служебными нарядами. Создавшееся положение до 1954 года в некоторой степени компенсировалось тем, что оперативные вопросы обеспечения общественного порядка, раскрытия преступлений и розыска преступников, как в дневное, так и в вечернее время решались руководителями органов милиции и линейных служб, личный состав которых в соответствии с установленным в 30-х годах режимом работы находился на службе с 9 до 24 часов, а иногда и дольше. Когда же в 1954 году органы МВД СССР в центре и на местах были переведены на режим работы, установленный для служащих государственных учреждений, наглядно проявилась неспособность дежурной службы милиции перерабатывать поступающую оперативную информацию, со всей остротой возникла проблема преодоления разрыва между функциями оперативного управления силами и средствами и несовершенной системой дежурных подразделений, призванных реализовывать эти функции.

На разрешение этих проблем был направлен ряд нормативных актов МВД СССР, изданных в 1954-1956 годах. В то же время в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 28 февраля 1956 года численность органов внутренних дел была

значительно сокращена, что в свою очередь отрицательно сказалось как на состоянии дел по укреплению правопорядка и борьбе с преступностью в Российской Федерации, так и на развитии дежурной службы ОВД. Издание в 1965 году приказа МООП РСФСР «О мерах усиления борьбы с кражами, грабежами и разбойными нападениями», в котором предлагалось «рассмотреть вопрос о целесообразности создания при дежурных частях МООП, УООП и крупных горотделах милиции оперативных дежурных групп (в составе следователя, работника УР, эксперта оперативно-технического подразделения, проводника служебно-розыскной собаки), способных обеспечить принятие неотложных следственных действий и оперативно – розыскных мероприятий к предупреждению и раскрытию преступлений», можно отнести к очередной попытке преобразования дежурной части горрайоргана в орган, способный действенным образом влиять на изменения оперативной обстановки. Однако здесь же вопрос о создании дежурной части полностью передавался на усмотрение руководителей УООП и горрайорганов милиции. Кроме того, в этот период недостаточно последовательно и правильно решался вопрос организации службы постоянных дежурных частей. В ряде случаев предпринимались попытки организационных нововведений повсеместно, без учета местных условий и особенностей оперативной обстановки. При этом при дежурных частях РОВД оперативные группы несли службу только в вечернее и ночное время. Дежурные части укомплектовывались сотрудниками, не справившимися с работой в других аппаратах и подразделениях, или лицами преклонного возраста, не имеющими юридической и оперативной подготовки.

Следует отметить, что несмотря на существенные организационные изменения, структура и функции дежурных частей к началу 70-х годов так и не были приведены в соответствие с новыми задачами органов внутренних дел. Вплоть до конца 1972 года, дежурная часть ГРОВД в силу ряда объективных и субъективных причин выступала в роли простого регистратора сообщений о правонарушениях и по существу была не способна квалифицированно реагировать на заявления и сообщения о преступлениях своевременными и решительными действиями. С 1 января 1973 года были введены в действие «Временное типовое положение о дежурной службе органов внутренних дел» и «Временная инструкция по организации работы дежурной части отдела внутренних дел исполкомов районного, городского, окружного Совета депутатов (отделения милиции)». Названные нормативные акты в конце 1972 года были объявлены приказом МВД СССР «О коренном улучшении работы дежурных частей органов внутренних дел». Именно после выхода в свет указанных нормативных правовых актов началось активное и целенаправленное формирование дежурных частей как организаторов конкретных действий по обеспечению общественного порядка и раскрытию преступлений «по горячим следам».

В 80-е годы дежурные части территориальных ОВД получили дальнейшее развитие: улучшилось их оргштатное и материально-техническое обеспечение, правовое регулирование. В это время, дежурные части органов внутренних дел, преимущественно МВД республик и УВД краев и областей стали оборудоваться автоматизированными системами обработки информации, что позволило значительно сократить время обработки информации о происшествиях и ускорить тем самым прибытие сил милиции на место события.

Итак, пройдя нелегкий путь становления и развития, к началу 90-х годов дежурные части ГРОВД стали занимать важное место в структуре аппарата управления органами внутренних дел. Так, в современных дежурных частях данного звена сходятся все потоки сигналов и сообщений об оперативной обстановке; на них выведены системы оперативной связи; здесь сосредоточены типовые оперативные планы по реагированию на чрезвычайные происшествия и критические ситуации. Под контролем дежурного наряда находятся оружие и защитные средства всего личного состава горрайоргана.

Все это предопределяет роль дежурных частей горрайорганов как важнейших центров оперативного управления в системе ОВД, в связи с чем исключительно важное значение приобретает правильная организация их деятельности.

От эффективности деятельности дежурных частей горрайорганов во многом зависят результаты работы всего органа внутренних дел. Следовательно, назначение дежурных частей состоит в том, чтобы непрерывно организационно обеспечить выполнение органом внутренних дел возложенных на него задач.

Дежурная часть горрайлинооргана, являясь самостоятельным структурным подразделением, занимает особое положение в системе дежурной службы органов внутренних дел. В отличие от вышестоящих аналогичных подразделений, занимающихся, как правило, управленческой деятельностью, она принимает непосредственное участие в решении возложенных на органы внутренних дел задач в сфере охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности. Именно эти подразделения призваны не только осуществлять оперативное управление всеми службами и подразделениями, участвующими в охране общественного порядка, но и обеспечивать постоянный сбор данных об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, немедленное реагирование на заявления и сообщения о нарушениях и происшествиях, а также объективное разбирательство с задержанными и доставленными гражданами при строжайшем соблюдении требований законности, прав и интересов граждан.

Дежурные части горрайлинооргана подчинены непосредственным начальникам этих органов. Кроме того, они находятся в оперативном подчинении руководителя дежурной части вышестоящего органа внутренних дел МВД, ДП, ДПТ.

На них возлагаются следующие основные задачи:

- непрерывный круглосуточный сбор информации об оперативной обстановке;
- безотлагательное реагирование на заявления о преступлениях, нарушениях общественного порядка, стихийных бедствиях и других чрезвычайных происшествиях;
- непрерывное управление силами и средствами, участвующими в охране общественного порядка, и немедленное принятие мер к раскрытию преступлений по «горячим следам»;
- организация разбирательства с задержанными и доставленными гражданами;
- контроль в пределах своей компетенции за соблюдением установленного порядка содержания задержанных лиц;
- контроль за состоянием охраны помещений ОВД;
- обеспечение сохранности служебной документации, вооружения, специальных средств, оперативной и криминалистической техники, средств связи и другого вверенного имущества;
- осуществление контроля за соблюдением правил пожарной безопасности и санитарных правил в служебном здании ОВД и на прилегающей к нему территории.

На дежурную часть в целях организационно-информационного обеспечения правоохранительной деятельности ОВД возлагаются и такие задачи, как:

- сбор, обработка и доклад начальнику органа и его заместителям сведений об оперативной обстановке на обслуживаемой территории,
- информирование об этом руководителей соответствующих служб и подразделений;
- подготовка служебных нарядов к несению службы,
- оперативное управление ими в зависимости от складывающейся обстановки.

Таким образом, дежурная часть – это самостоятельное структурное подразделение в системе органов внутренних дел, которая призвана осуществлять руководство и контроль за деятельностью разнообразных по характеру и функциям служб и аппаратов различных уровней управления в целях эффективного решения задач в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Высшим звеном в этой системе является дежурная часть МВД РК, низшим – дежурная часть горрайлинооргана внутренних дел.

6.4. Содержание организации деятельности дежурных частей по обеспечению общественного порядка и безопасности

Дежурная часть размещается в специально оборудованных помещениях (комнатах), в которых располагается суточный наряд и помещаются материально-технические средства. Такие комнаты должны быть изолированы от помещений, предназначенных для приема граждан и разбирательства с правонарушителями. При дежурной части должны оборудоваться не менее трех комнат для задержанных в административном порядке (комнаты для раздельного содержания мужчин, женщин, несовершеннолетних), а при необходимости создаются специально оборудованные и охраняемые изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых.

Работу дежурной части ОВД организует начальник или лицо, его замещающее.

При смене начальника дежурной части ОВД, начальник ОВД, либо лицо, его замещающее приказом назначает комиссию в составе не менее 3 человек для участия в приеме-передаче служебной документации и имущества, с составлением акта установленной формы.

Оперативный дежурный, либо лицо, его замещающее является старшим дежурной смены.

Кроме дежурной смены в суточный наряд по органу внутренних дел, включается дежурная следственно-оперативная группа (ДСОГ). По решению начальника ОВД либо лица, его замещающего суточный наряд может быть усилен дополнительными силами и средствами.

В горрайлиноорганах, при наличии вынесенного рабочего места ЦОУ, в состав дежурной смены дополнительно назначается инспектор-дежурный видеонаблюдения, инспектор группы управления силами и средствами.

Заступающая смена прибывает на дежурство за 1 час. до ее начала (в 08-00). Во время дежурства сотрудникам поочередно предоставляются перерывы – для принятия пищи и кратковременного отдыха, общей продолжительностью каждому: при трехсменном дежурстве – 6 часов, при четырех сменном – 4 часа.

По окончании, дежурства штатным сотрудникам дежурной части ОВД предоставляется отдых соответственно 48 или 72 часа, другим сотрудникам, привлекаемым к суточному дежурству – 24 часа. Время перерывов на прием пищи и на отдых определяется начальником дежурной части ОВД, либо лицом его замещающим по отдельному графику.

Во время пересмены, оперативный дежурный, сдающий дежурство, подробно знакомит заступающую смену с оперативной обстановкой на обслуживаемой территории, о проводимых мероприятиях по раскрытию тяжких преступлений и ликвидации последствий чрезвычайных происшествий, находящихся на контроле руководства ОВД, введении и результатах действий по специальным оперативным планам, предстоящих мероприятиях, требующих установления постоянного контроля.

Заступающая дежурная смена дежурной части ОВД, в соответствии с распределением должностных инструкции принимает от сменяемых сотрудников:

1) служебную документацию, в том числе секретную, пакеты с сигналами оповещения и иные нормативные акты по описи;

2) оружие, боеприпасы, специальные средства, организационную технику, средства связи, защиты и другое имущество согласно описи, о чем принимающий сотрудник делает запись в Книге рапортов о приеме и сдаче дежурства (Книга рапортов).

Оружие и технические средства проверяются поштучно и по номерам, с уделением особого внимания их исправности и комплектности.

Оперативный дежурный заступающей дежурной смены обо всех выявленных недостатках производит запись в Книге рапортов и совместно со сменяемой дежурной сменой принимает меры к их устранению.

О приеме и сдаче дежурства оперативные дежурные заступающей и сменяющейся дежурных смен лично докладывают рапортом начальнику дежурной части ОВД или лицу, его замещающему.

Вся поступающая в дежурную часть ОВД информация служебного характера, по которой оперативный дежурный выполняет определенные действия, вносится в Тетрадь для записей оперативного дежурного (Тетрадь для записей). Производить записи служебного характера вне данной тетради не допускается.

Сотрудники дежурной смены дежурных частей ОВД и ДСОГ вооружаются пистолетами с двумя снаряженными магазинами, а при осложнении оперативной обстановки по письменному указанию руководства ОВД – автоматами, другим вооружением, специальными средствами, а также средствами индивидуальной защиты и активной обороны.

Личный состав дежурной смены, ДСОГ постоянно находятся на рабочем месте, кроме случаев выезда на место совершения происшествия.

Отлучаясь из дежурной части ОВД, оперативный дежурный или лицо, его замещающее назначает старшим смены одного из наиболее подготовленных сотрудников. Оставление в ЦОУ, дежурной части одного сотрудника дежурной смены, не допускается.

Помещение, в котором хранятся секретные документы, на время отсутствия оперативного дежурного, опечатывается его личной номерной печатью и вскрывается только при экстренных случаях, с составлением комиссионного акта о вскрытии.

Не допускается хранение секретных документов в оружейной комнате или других не оборудованных помещениях.

По возвращению в дежурную часть ОВД оперативный дежурный или лицо, его замещающее принимает доклад от старшего смены об изменениях в оперативной обстановке за время его отсутствия, поступивших указаниях руководства и принятых мерах по их исполнению.

По прибытию руководства ОВД, оперативный дежурный или лицо, его замещающее в установленном порядке докладывает об оперативной обстановке.

Оперативный дежурный или лицо, его замещающее представляется руководителям вышестоящих органов внутренних дел, акиматов, органов прокуратуры, а также проверяющим и докладывает об их прибытии начальнику ОВД или лицу, его замещающему, сопровождает их по административному зданию ОВД.

При проведении проверок сотрудниками вышестоящих ОВД, работниками прокуратуры оперативный дежурный или лицо, его замещающее предъявляет по их требованию необходимую служебную документацию, обеспечивает исполнение других поручений, связанных с проверкой.

Отстранить оперативного дежурного или лица, его замещающего от несения дежурства может начальник ОВД, либо лицо его замещающее. Других сотрудников дежурной смены – начальник дежурной части ОВД с последующим докладом начальнику ОВД.

Работа дежурной смены дежурной части ОВД согласно должностных инструкций оценивается по следующим критериям:

- 1) соблюдение законности и режима секретности;
- 2) знание оперативной обстановки, своих прав и обязанностей, нормативных актов, регламентирующих деятельность дежурных частей органов внутренних дел;
- 3) оперативное и грамотное руководство КСП и ДСОГ, их координация при раскрытии преступлений "по горячим следам", в охране общественного порядка при осложнении оперативной обстановки и кризисных ситуациях;
- 4) качество приема, обработки и передачи розыскной и справочной информации (количество отработанных запросов);
- 5) своевременность реагирования на поступившие сообщения и заявления о преступлениях и происшествиях, отсутствие повторных обращений граждан;
- 6) качество и оперативность обработки поступающей оперативной информации, своевременность их передачи в вышестоящие инстанции;
- 7) профессиональное использование обращение с техническими средствами и эффективное их в решении задач, возложенных на ЦОУ и дежурные части ОВД;

8) эффективность применения камер наружного видеонаблюдения в раскрытии преступлений и выявлении административных правонарушений;

9) отсутствие жалоб граждан на некорректное обращение при приеме заявлений и сообщений;

10) качество и оперативность обработки заявлений и сообщений граждан;

11) эффективность использования систем GPS, количество выявленных фактов отклонения нарядов от маршрута патрулирования, своевременность нанесения нарядов на электронную карту расстановки сил и средств;

12) обеспечение сохранности служебной документации, оружия, боеприпасов, специальных средств, средств защиты и связи, компьютерной и оргтехники;

13) соблюдение форменной одежды, санитарное состояние служебных помещений, техническое состояние автотранспорта и другого имущества, закрепленного за ЦОУ, дежурной частью ОВД.

Результаты работы ЦОУ, дежурной части ОВД, ежеквартально рассматриваются на оперативных совещаниях при начальнике ОВД либо лице его замещающем. Сведения о результатах деятельности ЦОУ и дежурных частей ОВД ежеквартально представляются в вышестоящий орган внутренних дел.

6.5. Обеспечение дежурными частями оперативного управления силами и средствами ОВД при охране общественного порядка и безопасности

Дежурная часть горрайлинооргана – круглосуточный и постоянно действующий центр руководства всеми силами и средствами, участвующими в обеспечении порядка в борьбе с преступностью. Она не подменяет руководство отраслевыми службами в решении вопросов использования и расстановки подчиненных им сил и средств, а только поддерживает с ними связь и, тем самым, согласует их деятельность в решении возложенных на них задач. При осложнении оперативной обстановки на обслуживаемой территории и чрезвычайных обстоятельствах оперативный дежурный организует сбор личного состава по тревоге, проводит неотложные мероприятия в соответствии с имеющимися оперативными планами МВД, ДП, ДПТ (например, в случаях массовых беспорядков, катастрофы, аварии, стихийно бедствия и др.), а также контролирует их выполнение.

Дежурная часть ОВД является важнейшим элементом системы управления, поскольку:

- является круглосуточно действующим подразделением;

- наделена организационно-распорядительными полномочиями в отношении сил и средств, несущих службу в течение дежурных с уток, для незамедлительного реагирования на поступающие заявления и сообщения о преступлениях и происшествиях;

- оперативно реагирует на изменения обстановки с помощью сил и средств, находящихся в ее оперативном подчинении, обеспечивает процесс управления, осуществляет маневрирование служебными нарядами и контроль за их действием;

- выступает координатором действий всех служб и подразделений, участвующих в охране общественного порядка, предупреждении и раскрытии преступлений, центром, способным сосредоточить на месте происшествия максимум сил и средств;

- обеспечивает непосредственную регистрацию событий и фактов, подлежащих учету, своевременное разбирательство с доставленными в дежурную часть, охрану и содержание арестованных, задержанных, прием, выдачу и сохранность вооружения, технических средств.

Оповещение личного состава органа внутренних дел и руководителей органов государственной власти. При осуществлении этой функции оперативный дежурный обязан быть готовым к своевременному оповещению и сбору личного состава по тревоге, уметь пользоваться схемой вызова сотрудников, знать места сбора личного состава по тревоге, а также порядок связи с органами представительной власти и управления, начальником гарнизона, начальником штаба гражданской обороны.

Регистрация и оперативное реагирование на заявления и сообщения о преступлениях и происшествиях.

Должностные лица органов уголовного преследования принимают информацию о любом уголовном правонарушении. Дежурными частями прием осуществляется круглосуточно.

Должностные лица, имеющие доступ к ЕРДР, после приема информации об уголовном правонарушении производят ее фиксацию в КУИ.

При поступлении сообщения о происшествии, дежурный по указанию начальника ОВД или самостоятельно (во время отсутствия руководителей) обязан принять все меры, необходимые для предупреждения и пресечения преступления, и организовать производство неотложных действий по установлению и закреплению следов преступлений, обнаружению лиц, их совершивших. В этих целях он должен незамедлительно направить к месту происшествия сотрудников групп немедленного реагирования, криминальной полиции, участкового инспектора полиции, обслуживающего данную территорию, наряды патрульной полиции, а в необходимых случаях и следственно-оперативную группу для принятия соответствующих мер; произвести маневр служебными нарядами с целью блокирования путей возможного отхода преступников, сообщить о преступлении и приметах преступников всему личному составу, находящемуся на службе, направить для задержания преступников поисковые группы, проинформировать вышестоящие органы, подразделения органов внутренних дел на транспорте и т.д. При невозможности направить следственно-оперативную группу или служебные наряды на место происшествия оперативный дежурный лично выезжает туда и принимает меры по оказанию помощи пострадавшим, установлению свидетелей, выявлению и задержанию преступников, сохранению следов, орудий преступления и других вещественных доказательств. О результатах проведения неотложных действий он обязан доложить начальнику органа, в дежурную часть вышестоящего органа, а при необходимости проинформировать прокурора.

При получении информации о массовых беспорядках (групповом хулиганстве, групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок), вооруженных нападениях на объект, захвате объекта (заложника), оказании вооруженного сопротивления работникам правоохранительных органов дежурный обязан немедленно доложить начальнику горрайлинооргана (лицу, его замещающему), в дежурную часть вышестоящего органа. По их указанию, а в случае отсутствия руководителей органа самостоятельно вводит в действие соответствующий оперативный план. В последующем он должен контролировать выполнение предусмотренных планом мероприятий, постоянно следить за изменениями оперативной обстановки и информировать об этом исполнителей, руководителей горрайлинооргана, также вышестоящую дежурную часть и прокурора.

При поступлении сообщений в дежурную часть о вооруженном нападении на охраняемые объекты, побеге осужденных (подследственных, проходящих лечение) из ИУ, СИЗО, дезертирстве военнослужащего, побеге задержанных и заключенных под стражу лиц от конвоя, из ИВС и других помещений горрайлинооргана, а также при получении сигнала «Тревога» с объекта, охраняемого специализированной службой охраны ОВД, информации о катастрофе, взрыве, аварии, крупном пожаре или стихийном бедствии, оперативный дежурный действует в порядке, определенном нормативными актами. Он должен поддерживать связь с администрацией медицинских учреждений, образовательных учреждений, транспортных организаций, зрелищных предприятий, спортивных сооружений, предприятий общественного питания, с руководителями других служб и подразделений горрайлинооргана, администрацией ИУ, СИЗО, командирами воинских частей, расположенных на обслуживаемой территории, и др. государственными учреждениями.

Разбирательство с правонарушителями, доставленными в дежурную часть. При доставлении нарушителя в дежурную часть оперативный дежурный, прежде всего, должен выяснить основания, повод и законность его доставления, наличие данных о потерпевших и свидетелях, которые могут подтвердить совершение им правонарушения, установить личность доставленного, его физическое состояние (опьянение, болезнь, наличие травм и т.п.) и при

необходимости проверить по учетам. Устанавливая личность доставленного, он обязан удостовериться в подлинности предъявленных документов и их принадлежности предъявителю, проверить, нет ли в них подчисток и исправлений, соответствует ли фотокарточка на документе личности доставленного, не истек ли срок годности документов. Затем он должен получить от работника органа внутренних дел, доставившего правонарушителя, письменный рапорт, а при доставлении гражданами – заявление с изложением обстоятельств правонарушения, оснований и мотивов доставления, организовать получение объяснений от свидетелей и зарегистрировать факт доставления в книге учета лиц, доставленных в горрайлинорган.

В дальнейшем действия оперативного дежурного зависят от оснований доставления лица: или по подозрению в совершении преступления, или за совершение административного правонарушения. Так, например, если в дежурную часть доставлено лицо по подозрению в совершении преступления, то оперативный дежурный оформляет на него протокол задержания и личного обыска, протокол изъятия вещей и документов, водворяет подозреваемого в комнату для задержанных или ИВС, затем должен принять меры по обеспечению наблюдения за его поведением с тем, чтобы такое лицо не могло совершить побег, самоубийство или членовредительство, нападение на лиц суточного наряда и других опасных действий. Собранный материал о факте доставления лица, подозреваемого в совершении преступления, дежурный докладывает начальнику органа, а в дальнейшем действует согласно полученных указаний.

При разбирательстве с доставленными за административные правонарушения оперативный дежурный наряду с осуществлением общих мер для всех случаев доставления обязан проверить все обстоятельства правонарушения и принять необходимые меры воздействия в течение трех часов с момента задержания такого лица, а в отношении лиц, совершивших мелкое хулиганство - до рассмотрения дела начальником (заместителем) органа внутренних дел или районным судьей, но в срок не более, чем 48 час. Срок административного задержания лиц, доставленных в состоянии опьянения, исчисляется со времени его вытрезвления и не может превышать трех часов.

В случае необоснованного доставления гражданина оперативный дежурный, установивший невиновность, обязан немедленно освободить его и предложить лицу, виновному в необоснованном доставлении, принести извинения.

Таким образом, структурные подразделения отдельного горрайоргана относительно самостоятельны в решении конкретных задач, выборе форм и методов реализации своих полномочий. Вместе с тем, их согласованные действия, скоординированные совместные мероприятия, оперативное реагирование на изменения состояния правопорядка на обслуживаемой территории – все это является условием эффективной работы горрайоргана в целом. Обеспечение взаимодействия, координации, организации, руководства, методического обеспечения возлагается на дежурные части.

Сущность управления в органах внутренних дел заключается в обеспечении эффективного функционирования единой системы органов внутренних дел, согласованного взаимодействия всех ее структурных элементов, в целенаправленном воздействии на службы, аппараты, подразделения для организации выполнения ими возложенных полномочий по решению поставленных задач.

Управление в органах внутренних дел является разновидностью социального управления единой целостной системой, состоящей из управляющей и управляемой подсистем. К примеру, структурные подразделения отдельного горрайоргана относительно самостоятельны в решении конкретных задач, выборе форм и методов реализации своих полномочий. Вместе с тем, их согласованные действия, скоординированные совместные мероприятия, оперативное реагирование на изменения состояния правопорядка на обслуживаемой территории – все это является условием эффективной работы горрайоргана в целом. Обеспечение взаимодействия, координации, организации, руководства, методического обеспечения возлагается на специально созданные структурные подразделения (штабы, дежурные части, центры оперативного управления).

Своевременно принятая, систематизированная и достоверная информация об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, наличие сведений о силах и средствах, принимающих участие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, результатах их деятельности являются основными условиями успешного выполнения задач и функций, стоящих перед подразделениями, осуществляющими функции общего управления в системе ОВД.

6.6. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и безопасности на транспорте

Днем основания милиции на транспорте считается 18 февраля 1919 г. Именно в этот день ВЦИК РСФСР принял декрет «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны», которые создавались в целях «поддержания революционного порядка и единства управления на всех железнодорожных дорогах РСФСР». Однако надо отметить, что структура подобных органов на транспорте была создана впервые во времена царской России. В Казахстане первыми железными дорогами стали линия Оренбург-Ташкент (1906 г.) и др. Большинство линий были тупиковыми, кроме Ташкентской и Урбах-Астраханской. Охрану общественного порядка и борьбу с преступностью вели полицейские управления, которые подчинялись министру путей сообщения, а организационно они входили в жандармское ведомство. После Октябрьской революции до создания непосредственно транспортной милиции, порядок на объектах транспорта обеспечивали сначала вооруженные формирования, создаваемые на местах: железнодорожная красная гвардия, рабочая милиция Советов, отряды железнодорожной самообороны и др.

18 февраля 1919 г. при Главном управлении рабоче-крестьянской милиции НКВД был учрежден отдел железнодорожной милиции как высший руководящий орган советской железнодорожной милиции. Управление железнодорожной милицией первоначально строилось по территориальному принципу. При управлениях губернской милиции учреждались губернские отделы, которые определяли порядок управления железнодорожной милицией на линии дорог, проходящих через губернию. На этих дорогах по соглашению с железнодорожной администрацией создавались участки милиции, возглавляемые участковыми начальниками. В целях усиления охраны отдельных дорог и для сопровождения поездов при губернских и уездных управлениях организовывались вооруженные отряды железнодорожной милиции. На территории Казахстана участки милиции были созданы на станциях Илецк, Актюбинск, Гурьев, Макат, Казалинск, Туркестан.

Шел активный поиск форм и методов работы. Практиковались патрульная служба на вокзалах, постовая служба по охране отдельных объектов, сквозное сопровождение пассажирских поездов. Создавались «летучие отряды» – мобильные подразделения, выезжавшие для наведения порядка и раскрытия преступлений на отдаленных станциях и разъездах. Вся деятельность по проведению следственно-розыскной работы возлагалась на станционных агентов, делившихся на три категории:

- агенты, принимавшие жалобы и заявления от пассажиров, имевшие на левой руке повязку с надписью «дежурный уголовной охраны»;
- тайные агенты;
- агенты третьей категории предусматривались только на больших станциях (Актюбинск, Туркестан, Гурьев). На средних станциях обязанности агентов первой и второй категории совмещались в одном лице.

Кроме того, существовали протоколисты, обязанностью которых являлось производство дознания, составление протоколов.

Вследствие гражданской войны на территории Казахстана формирование железнодорожной милиции прервалось до начала 1920 г.

Практика показала несовершенство территориальной системы управления железнодорожной милицией. Поэтому территориальный принцип был заменен линейным. На каждой железной дороге учреждалось линейное управление железнодорожной милиции. Ему подчи-

нялись районы и участки, в которых были организованы районные и участковые управления железнодорожной полиции.

8 июня 1920 г. декретом ВЦИК было учреждено Положение о рабоче-крестьянской милиции. В этом Положении определен новый порядок построения железнодорожной, морской и речной милиции.

В годы ВОВ к основным задачам охраны общественного порядка и борьбы с уголовной преступностью были добавлены новые задачи для ОВД на транспорте:

- борьба с дезертирством, уклонением от призыва и службы, нарушением воинской обязанности;
- борьба с мародерством, паникой, провокациями;
- учет эвакуированных, розыск детей;
- охрана железнодорожных составов.

В течение десятков лет транспортная милиция претерпевала неоднократные изменения.

В начале 70-х годов XX в. во всем мире значительно возросло число угонов воздушных судов, что создало серьезную угрозу безопасной работе воздушного транспорта. Так, за 8 лет (1969-1977 гг.) было зарегистрировано 392 попытки угона самолетов, 201 из которых была осуществлена. Рост воздушного бандитизма потребовал неотложных мер против актов незаконного вмешательства в нормальную деятельность гражданской авиации. В 1970 г. в Гааге была созвана дипломатическая конференция, которая завершилась принятием конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов. Данная конвенция была ратифицирована Советским Союзом в 1971 г. До этого, в 1970 г. в целях предупреждения воздушного бандитизма, обеспечения безопасности пассажиров и экипажей воздушных судов гражданской авиации Совет Министров СССР своим распоряжением возложил на ОВД обязанности по сопровождению самолетов, выполняющих рейсы на внутрисоюзных линиях, а в 1971 г. разрешил МВД СССР содержать для этой цели, за счет средств Министерства гражданской авиации, 2200 сотрудников. В этом же году были созданы органы милиции в аэропортах, расположенных на основных авиалиниях СССР. Так, с созданием подразделений милиции и следствия на воздушном транспорте приказом МВД СССР №406 было создано Казахское управление транспортной милиции, которое в 1975 г. переименовано в Восточное управление транспортной милиции.

История развития транспортной милиции шла параллельно с историей всей системы Советской, а затем, казахстанской милиции.

В соответствии с постановлением Правительства РК от 31 июля 2003 года N769 «Некоторые вопросы государственных учреждений Министерства внутренних дел РК» Главное управление внутренних дел на транспорте МВД РК реорганизовано путем разделения его на государственные учреждения Министерства внутренних дел РК:

- Центральное управление внутренних дел на транспорте, г. Астана;
- Юго-Восточное управление внутренних дел на транспорте, г. Алматы;
- Западное управление внутренних дел на транспорте, г. Актобе.

Затем в 2005 г. постановлением Правительства РК от 4 мая 2005 года №423 «О переименовании государственных учреждений – территориальных органов Министерства внутренних дел РК» данные управления переименованы в Департаменты внутренних дел на транспорте.

На основании Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года №1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» оптимизирована система органов внутренних дел на транспорте путем слияния трех региональных департаментов на транспорте в одно подразделение при Министерстве внутренних дел Республики Казахстан.

Система ОВДТ в соответствии с системой управления железнодорожным и воздушным транспортом позволяет своевременно выявлять криминогенные участки на конкретной транспортной коммуникации, быстро реагировать на изменения оперативной обстановки, принимать комплексные меры по профилактике правонарушений, позволяет четко опреде-

лять объем прав и ответственности органов, усилить их взаимодействие с хозяйственными органами транспорта в поддержании правопорядка.

Региональные управления внутренних дел на транспорте образуются для выполнения непосредственных задач по охране правопорядка, а также для руководства и координации работы подчиненных подразделений внутренних дел на транспорте, как правило, в масштабах железной дороги дислоцируются в местах расположения органов управления перечисленных транспортных ведомств.

Департамент полиции на транспорте подчинен МВД РК и находится в его оперативном подчинении.

Деятельность ДПТ можно подразделить на внутрисистемную – руководство подчиненными органами и подразделениями; внешнесистемную – непосредственное осуществление мероприятий по обеспечению правопорядка, раскрытия и расследования преступлений. Первое направление деятельности предусматривает:

- методическую помощь линейным подразделениям в осуществлении их деятельности, контроль за ней;
- информационно-аналитическую и организационно-штабную работу;
- обобщение и распространение положительного опыта работы линейных подразделений;
- организацию взаимодействия подчиненных подразделений между собой, с сопредельными ОВДТ и территориальными органами.

Но важнейшее направление деятельности ДПТ внешнесистемное:

- защита прав и законных интересов граждан, организаций и государства от преступных посягательств;
- подготовка и проведение мероприятий по охране правопорядка на закрепленных объектах;
- выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений;
- обеспечение возмещения материального ущерба, причиненного преступлениями физическим и юридическим лицам;
- предупреждение и профилактика правонарушений на закрепленных объектах обслуживания.

Характер деятельности ДПТ определяет его структуру - имеются аппараты криминальной и административной полиции, следствия, а также обеспечивающие подразделения: секретариат, финансовое отделение и другие. В зависимости от уровня названные виды полиции представлены отделами, отделениями, группами или отдельными сотрудниками.

Линейные отделы (отделения) внутренних дел представляют собой структурные подразделения органов внутренних дел на транспорте, подчиняющихся ДПТ. Линейные отделы внутренних дел создаются на крупных транспортных узлах, железнодорожных станциях, в авиационных портах в зависимости от штатной численности личного состава; объема работы, характеристики обслуживаемых ими объектов, порта с учетом уровня преступности и других факторов, влияющих на состояние криминогенной обстановки.

Указанные подразделения непосредственно проводят работу по раскрытию и расследованию уголовных правонарушений, проводят предупредительно-профилактическую работу по борьбе с преступностью, охраняют общественный порядок, общественную безопасность, раскрывают и расследуют преступления.

В ЛОВД имеются отраслевые отделы криминальной и административной полиции, следствия, а также обеспечивающие подразделения. В некоторых ЛОВД есть строевые подразделения полиции, изоляторы временного содержания, приемники-распределители.

Низовыми структурными звеньями системы ОВДТ являются линейные пункты и посты полиции. Они образуются на участках железных дорог, железнодорожных станциях, в аэропортах с малым объемом пассажирских и грузовых перевозок, в некоторых случаях – на других объектах транспорта. Линейные пункты и посты входят в состав линейных отделов (отделений) внутренних дел. Структурно линейный пункт полиции составляют, как правило, начальник пункта, группы криминальной и административной полиции и следователей, а

линейный пост из оперативного уполномоченного криминальной или административной полиции.

Департамент полиции на транспорте, линейные органы, учреждения и организации, непосредственно подчиненные ДПТ узлы связи, автохозяйства, изоляторы временного содержания задержанных и заключенных под стражу, создаются, реорганизуются и упраздняются Министром внутренних дел Республики Казахстан.

Начальник ДПТ, в пределах установленных лимитов численности, денежного содержания и фонда зарплаты, создает, реорганизует и ликвидирует линейные пункты и посты полиции, а по согласованию с акимами областей, районов и городов – изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу, приемники-распределители для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, медвытрезвители, подразделения по делам несовершеннолетних.

Таким образом, система ОВДТ Республики Казахстан представляет собой интегрированную совокупность органов внутренних дел, обеспечивающую правопорядок на транспорте, организационно-объединенную едиными в своей основе нормативными целями, единым классом объектов управленческого воздействия, содержанием и принципами деятельности, однородными элементами внешней среды.

6.7. Правовое положение ОВД на транспорте

Задачи, обязанности и права ОВД на транспорте аналогичны тем, которые возложены на территориальные органы внутренних дел, но осуществляются они в особых, специфических условиях.

Во всем мире транспортный комплекс стал главной мишенью террористов – захват экипажа и пассажиров воздушного судна в качестве заложников, взрывы самолетов, «телефонный терроризм» и др. Ежегодно регистрируется значительное количество звонков об угрозе взрыва. Устанавливается и изобличается лишь часть звонивших, в то время, как на проведение специальных мероприятий по обслуживанию таких вызовов затрачивается время, материальные и человеческие ресурсы.

В последние годы изменилась ситуация с хищениями на транспорте. В частности, на смену примитивным способам воровства (взлом запирающих устройств вагонов, прорубы контейнеров, просверливание цистерн) пришли ухищренные и оригинальные способы хищений грузов (путем мошенничества, подделки документов, переадресовки грузов, неоправданной замены вида транспорта и т.д.). Возросли объемы похищаемого. Вошли в обиход такие понятия, как «ложный экспорт», «мнимый транзит», «фирмы-однодневки».

Как показывает практика, на объектах железнодорожного транспорта нередки факты разбойных нападений на граждан и хулиганских проявлений, убийств, тяжких телесных повреждений, изнасилований и грабежей. Значительное распространение получили хищения медесодержащих и других цветных металлов из устройств, обеспечивающих безопасность движения поездов. Наиболее часто преступления на транспорте совершаются в вечерних и ночных (полупустых) пригородных поездах, на платформах и малолюдных станциях. Специфичны для транспорта «рывки» сумок, шапок, когда потерпевший находится в тамбуре поезда, а преступник – на платформе, и наоборот. Имеются случаи дерзких групповых грабежей и разбоев в поездах дальнего следования: тогда потерпевшими становились пассажиры целых вагонов.

К основным задачам ЛОВД относятся:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах транспорта;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах транспорта;

- раскрытие и расследование преступлений, организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших, и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;

- исполнение административных взысканий, отнесенных к компетенции органов внутренних дел на транспорте;

- оказание в пределах своей компетенции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

В сфере обеспечения личной безопасности граждан, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности сотрудники ЛОВД:

- защищают жизнь, здоровье, права и свободы граждан от преступных и иных противоправных посягательств;

- оказывают в пределах своей компетенции помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений, несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

- принимают при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных событиях совместно с другими органами внутренних дел неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также охране места происшествия, имущества, оставшегося без присмотра;

- охраняют общественный порядок и обеспечивают общественную безопасность на транспортных магистралях, станциях, вокзалах, в поездах, аэро- и водных портах;

- выдают в соответствии с законодательством разрешение на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия и боеприпасов подразделениям военизированной охраны железнодорожного, воздушного и водного транспорта;

- организуют и осуществляют комплекс мер по выполнению мероприятий гражданской обороны, повышению устойчивости функционирования подчиненных подразделений при возникновении чрезвычайных обстоятельств и событий в мирное время и в условиях военного времени;

- участвуют в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае введения на территории РК или в отдельных местностях;

- организуют и осуществляют комплекс мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны;

- охраняют, конвоируют и содержат задержанных и лиц, заключенных под стражу;

- проводят совместно с предприятиями аэрофлота досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости – личный досмотр пассажиров;

- осуществляют контроль за соблюдением предприятиями, организациями и учреждениями железнодорожного транспорта, их должностными лицами правил пожарной безопасности и противопожарных требований, обеспечением объектов средств противопожарной защиты, пожарной техникой.

Большую работу ЛОВД проводит по предупреждению и пресечению уголовных и административных правонарушений. В связи с чем, сотрудники подразделений ЛОВД:

- принимают и регистрируют заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, своевременно принимают по ним меры, предусмотренные законодательством;

- организуют оперативно-розыскную деятельность в целях предупреждения и пресечения преступлений, совершаемых в сфере грузовых и пассажирских перевозок на транспорте, выявляют обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих полномочий принимают меры к устранению данных обстоятельств;

– принимают меры по предупреждению, пресечению преступлений и административных правонарушений в отношении личной собственности граждан, отнесенных к компетенции ОВДТ;

– осуществляют работу по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений в отношении грузов предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, общественных объединений, отнесенных к компетенции ОВДТ;

– взаимодействуют с таможенными и другими правоохранительными органами Республики Казахстан по вопросам предупреждения и пресечения правонарушений, отнесенных к их компетенции.

Особое значение приобретает деятельность ЛОВД по раскрытию и расследованию преступлений, розыску преступников и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством. В этой сфере ЛОВД:

– возбуждает уголовные дела и осуществляет по ним расследование в форме дознания и предварительного следствия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан;

– осуществляет протокольную форму досудебной подготовки материалов по делам о преступлениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел на транспорте;

– осуществляют борьбу с хищениями, злоупотреблениями и другими преступлениями в сфере экономики;

– организуют борьбу с незаконным оборотом наркотиков на обслуживаемых объектах транспорта;

– разыскивают лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;

– обеспечивает взаимодействие и комплексное использование сил структурных подразделений ЛОВД и починенных подразделений в раскрытии и расследовании преступлений; проводит в пределах компетенции ОВДТ работу по раскрытию и расследованию тяжких преступлений, носящих межрегиональный характер или имеющих особое значение;

– взаимодействует с территориальными ОВД по предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, розыску лиц, скрывающихся от наказания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;

– осуществляет экспертно-криминалистическое обеспечение деятельности подразделений ЛОВД и подчиненных подразделений по раскрытию и расследованию преступлений.

Таким образом, правовое положение ОВД на транспорте обусловлено функциями и задачами, выполняемыми ими на объектах транспорта по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности

6.8. Организация деятельности ОВД на транспорте

Организация деятельности ОВД на транспорте определяется особенностями охраны общественного порядка и общественной безопасности на транспорте. Значительное влияние на состояние безопасности на транспорте оказывает ряд таких факторов, как:

– географическое положение конкретного объекта, его протяженность;

– миграция населения, его плотность в районах примыкания транспорта, непродолжительность пребывания пассажиров;

– близость крупных промышленных и экономических центров и др.

– круглосуточная работа транспорта (торговых точек, комнат и вагонов для отдыха, туалетов, медпунктов, остановок городского транспорта);

– экстерриториальность транспорта, большие скорости и возможность преодоления в короткий срок значительных расстояний;

– множество остановочных пунктов, включая перевалки грузов, частая смена независимых друг от друга лиц, причастных к обслуживанию пассажиров и обработке грузов, багажа, деятельность которых регулируется значительным количеством предписаний, притом часто изменяющихся;

– большая концентрация граждан и их имущества, материальных ценностей на относительно ограниченной территории;

Особенности обеспечения безопасности и охраны правопорядка на транспорте различны:

а) в сфере пассажирских и грузовых перевозок;

б) при выполнении отдельных задач по локализации и ликвидации последствий крушений и аварий, а также обеспечении карантинных мероприятий в случае возникновения эпидемий и эпизоотий;

в) при проведении общественно-политических мероприятий, в частности митингов, забастовок и др.;

г) при организации таможенного контроля и досмотра пассажиров и их вещей в связи с запретом вывоза некоторых видов товаров за пределы Республики Казахстан.

Перечисленные особенности функционирования транспорта вызывают такие последствия, как:

– существенно облегчают доступ к материальным ценностям;

– создают скоротечность изменения ситуации на транспорте (что позволяет правонарушителям скрываться и вызывает трудности в установлении места и времени совершения правонарушений, в выявлении свидетелей и потерпевших);

– требуют значительного рассредоточения сил и средств по довольно значительным по размерам участкам и затрудняют руководство и контроль за работой нарядов полиции;

– затрудняют применение специальных средств и табельного оружия в местах скопления пассажиров.

Объекты, обслуживаемые органами внутренних дел на транспорте:

1. На железнодорожном транспорте:

– станции в пределах их границ (то есть выходных и входных светофоров, а также территории, ограниченной внешним ограждением, при его отсутствии граница – основание насыпи или внешняя обочина железнодорожного пути МПС) со всеми объектами МПС, перегоны (только на железнодорожном полотне), подвижной состав, находящийся на участках оперативного обслуживания ОВД на транспорте;

– вокзалы;

– остановочные пункты;

– платформы;

– пешеходные и переходные мосты, подземные переходы, если они служат только для выхода и посадки пассажиров в поезда;

– железнодорожные подъездные пути МПС общего пользования от стрелки примыкания до откидного бруса или знака «граница подъездного пути», кроме путей, сданных в аренду, и предприятий промышленного железнодорожного транспорта;

– грузовые дворы и контейнерные площадки (пункты) в пределах их ограждения, при отсутствии ограждения границей;

– периметр складирования грузов и контейнеров;

– стационарные прирельсовые склады, сортировочные рамы, ангары, другие складские помещения грузового хозяйства МПС, находящиеся в границах станций, и т. д.

Не являются объектами оперативного обслуживания органов внутренних дел на железнодорожном транспорте:

– привокзальные площади, пристанционные скверы и сады;

– участки местности и населенные пункты;

– переходные мосты, путепроводы, другие искусственные сооружения;

– при железнодорожные почтамты и пункты сортировки почты;

– железнодорожные пути предприятий промышленного железнодорожного транспорта, а также пути, сданные в аренду;

– культурно-бытовые, медицинские и иные помещения и объекты МПС, непосредственно не связанные с эксплуатацией железнодорожного транспорта, а также все гражданские (в том числе) жилые, промышленные, иные сооружения, предприятия и организации, независимо от их ведомственной принадлежности, расположенные вне границ, отведенных для обслуживания органами внутренних дел на транспорте.

2. На воздушном транспорте:

– аэродромы в их границах;

– аэровокзалы;

– воздушные суда.

Не являются объектами оперативного обслуживания органов внутренних дел на воздушном транспорте объекты, расположенные вне границ аэродромов и зданий аэровокзалов, привокзальные площади, авиационные отделы перевозки почты, а также аэропорты и посадочные площадки, где не имеется подразделений транспортной полиции.

Для обеспечения правопорядка сотрудники транспортной полиции (кроме общей юридической подготовки) должны знать:

– организацию пассажирских и грузовых перевозок,

– коммерческую работу, технологический процесс работы станций, вокзалов, аэровокзалов, портов, грузовых районов и дворов, товарных контор, билетных касс, автоматических камер хранения и камер хранения ручной клади, багажных помещений и др.;

– работу военизированной охраны, приемосдатчиков, проводников грузов, составителей поездов, регулировщиков скорости движения (башмачников), стрелочников, работников вагонного депо, машинистов и других работников в части обеспечения ими безопасности пассажиров, сохранности грузов, поддержания общественного порядка;

– технику безопасности.

Организация охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а также борьба с правонарушениями должны предусматривать прежде всего факторы, которые влияют и распределение сил и средств соответствующих звеньев внутренних дел на транспорте.

К ним следует отнести:

– протяженность участков обслуживания;

– круглосуточный цикл работы транспорта;

– сосредоточение и постоянное перемещение транспортными средствами большого количества пассажиров на объектах транспорта;

– подверженность пассажирских перевозок сезонным колебаниям;

– возможность использования преступными элементами транспорта для передвижения после совершения правонарушения;

– использование транспорта несовершеннолетними «романтиками» для путешествий в другие города;

– большое скопление материальных ценностей, относительно свободный доступ к грузам и т.д.

Протяженность участков обслуживания органами внутренних дел качественно влияет на организацию охраны общественного порядка и общественной безопасности. Патрульные наряды зачастую несут службу на значительном удалении друг от друга и линейных отделов (отделений) внутренних дел. Это затрудняет управление, организацию контроля и оказание им помощи. Во многих случаях постовые и патрульные полицейские несут службу на одиночных постах и маршрутах, особенно при сопровождении пассажирских поездов. На обслуживаемых участках имеется множество станций, вокзалов, платформ и объектов транспорта.

Круглосуточный цикл работы вызван необходимостью непрерывного обслуживания пассажиров аэропортов, на вокзалах, станциях, посадочных платформах, в пригородных по-

ездах практически в любое время суток. Это обуславливает наиболее рациональное распределение сил и средств органа, зачастую вызывает необходимость оказания ему практической дополнительной помощи в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Сосредоточение и постоянное перемещение большого количества пассажиров является, на наш взгляд, следствием бурно происходящего ныне социального процесса – миграции населения. Уровень ее зависит от расселения людей относительно мест применения труда, отдыха и определяется образом жизни населения, его материальными и культурными потребностями.

Бесперывные потоки пассажиров, большое скопление людских масс в отдельные периоды времени создают определенные трудности в организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Во-первых, в условиях скопления пассажиров на станциях имеется возможность временного укрытия на объектах лицам, готовящимся к совершению преступления, разыскиваемым, маскирующимся под пассажиров.

Во-вторых, в обстановке постоянного и быстротечного передвижения масс людей, связанного с выполнением лицами, пользующимися услугами транспорта, многих операций (покупки, регистрации билетов, оформления и получения багажа, посадки и высадки) проявляется действие отвлекающих факторов, потенциально существует возможность относительно легко совершить преступление и скрыться. Не случайно большинство краж личного имущества граждан на транспорте – это похищение вещей, оставленных без присмотра.

В-третьих, массовость пассажиров ведет к установлению между ними кратковременных случайных знакомств, что облегчает совершение преступлений путем использования доверия.

Подверженность пассажирских перевозок сезонным колебаниям. Особенностью перевозок являются существенные колебания, связанные с сезоном года, месяцем, днем недели.

Сведения о месте совершения административных правонарушений показывают, что наиболее криминогенными являются: платформы, поезда, кассовые залы, залы ожидания.

На станциях, вокзалах, платформах, в аэропортах для охраны общественного порядка назначаются такие наряды полиции, как: патрули, посты полиции, а также оперативно-поисковые группы.

В помещении вокзалов обычно выставляются посты, где постовому полицейскому определяется конкретное место несения службы с учетом наиболее удобного ведения наблюдения за гражданами. Эта форма обеспечивает быстрое реагирование на правонарушения. В зависимости от интенсивности пассажиропотоков на платформах могут быть выставлены посты охраны порядка, ведущие постоянное наблюдение за посадкой и высадкой пассажиров, осуществляющие периодический обход платформы, а также прилегающих к ней сооружений и устройств.

При несении службы на станциях, вокзалах, платформах наряды полиции обязаны:

- предупреждать и пресекать правонарушения, принимать меры к задержанию и доставлению правонарушителей;
- своевременно выявлять, задерживать или удалять с вокзалов и территории станции лиц, склонных к совершению преступлений и административных правонарушений;
- оказывать содействие администрации вокзалов, станций в обеспечении предусмотренного порядка в залах ожидания и билетных кассах, а также при посадке и высадке, предупреждении больших скоплений и давки пассажиров;
- предотвращать посадку пассажиров, находящихся в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, и принимать к ним установленные законом меры.

Тактическими способами и приемами по предупреждению и пресечению административных правонарушений являются:

- постоянное патрулирование по маршрутам постов;

- нахождение постового в удобных для наблюдения местах;
- разъяснение пассажирам правил поведения на объектах транспорта и пользования их подвижными средствами;
- предупреждение конфликтных ситуаций между пассажирами;
- требование прекратить правонарушение;
- применение мер административного принуждения.

Взаимодействие ОВД на транспорте с территориальными органами внутренних дел.

На транспорте взаимодействие осуществляется с многочисленными органами, предприятиями и учреждениями, общественными объединениями, в частности с администрацией транспорта, пограничными войсками, различными инспекциями, санитарной и карантинной службами, органами ведомственного пожарного надзора, военизированной охраной и др.

Под взаимодействием понимается установление взаимосвязей между элементами системы ОВД, при котором они согласованно действуют в целях решения общих задач. Это предельно общее понятие и характеризует сущность взаимодействия. Более распространенное понятие взаимодействия отражает его содержание. С этой точки зрения взаимодействие заключается в согласованных по цели, месту и времени усилиях и во взаимной помощи всех служб и подразделений, нарядов, а также других сил при выполнении ими служебных задач.

При взаимодействии следует постоянно учитывать изменения целей и задач, времени и оснований взаимодействия, отношения к нему взаимодействующих подсистем, их положение в иерархической структуре, сложившиеся отношения, связи, условия, возможности и другие факторы – с целью их корректировки.

Основными направлениями взаимодействия являются:

- разработка и реализация совместных планов и отдельных мероприятий по ООП, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;
- совместное изучение состояния преступности и правонарушений на обслуживаемой территории и выработка мер борьбы с ними;
- обмен информацией, представляющей взаимный интерес, прежде всего для раскрытия и расследования преступлений;
- совместная разработка предложений (рекомендаций) по вопросам укрепления общественного порядка и безопасности, предупреждения, пресечения преступлений и административных правонарушений;
- проведение совместных мероприятий по повышению профессиональной подготовки сотрудников ОВДТ и территориальных органов внутренних дел, а также граждан, участвующих в охране порядка, предупреждении и пресечении преступлений и правонарушений.

Практика показывает, что наиболее часто взаимодействие на транспорте осуществляется при проведении:

- целевых рейдов;
- массовых мероприятий;
- обследования участков оперативного обслуживания, особенно переездов; совместного патрулирования;
- сопровождения поездов;
- работы совместных различных оперативных групп.

Наиболее полно разработаны и осуществляются мероприятия по взаимодействию при локализации и ликвидации последствий крушений и аварий; обеспечении карантинных мероприятий в случае возникновения эпидемий и эпизоотий; совместном обеспечении общественного порядка и сохранности перевозимых грузов; розыске скрывшихся преступников.

Организуя взаимодействие подчиненных служб и подразделений по охране правопорядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью на объектах оперативного обслуживания, руководители органов внутренних дел на транспорте и территориальных органов внутренних дел обязаны:

- разработать согласованные мероприятия между ними;

– откорректировать планы по обеспечению правопорядка и ликвидации последствий при стихийных бедствиях, крушениях, авариях, катастрофах и других чрезвычайных происшествиях;

– организовать совместные проверки обеспечения надежности охраны задержанных, арестованных и осужденных при их конвоировании, а также определить места посадки и высадки этого контингента на железнодорожных станциях, в морских и речных портах, аэропортах;

– закрепить за каждым спецучреждением, независимо от его подчиненности, горрайлиорганы для приема и содержания задержанных;

– возложить на руководителей подразделений административной полиции следующие обязанности;

– создать на крупных железнодорожных узлах и аэропортах оперативные заслоны полиции и на их базе сформировать оперативно-поисковые группы для выявления и задержания преступников-гастролеров, разыскиваемых лиц и другого антиобщественного элемента;

– предусмотреть совместные инструктажи нарядов полиции транспортных и территориальных органов внутренних дел при их наступлении на службу по охране правопорядка на станциях и вокзалах, а также на привокзальных площадях и других прилегающих к объектам транспорта территориях;

– обеспечить координацию деятельности этих органов при проведении типовых планов охраны порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и других чрезвычайных обстоятельствах.

Таким образом, специфические особенности среды функционирования органов внутренних дел выступают в виде факторов, определяющих тактику охраны общественного порядка и методы борьбы с правонарушениями на объектах железнодорожного транспорта.

Вопросы для самопроверки

1. Каким НПА регламентируется деятельность штабов ОВД
2. Функции Центра оперативного управления
3. Основные задачи дежурных частей ОВД
4. Роль дежурных частей по обеспечению общественной безопасности
5. Правовое положение регламентирующее деятельность органов внутренних дел на транспорте.
6. Объекты, обслуживаемые органами внутренних дел на транспорте.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Республики Казахстан
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях
3. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. №28-1 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»
4. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г. №271 – IV
5. Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года №380-IVЗРК
6. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
7. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 июля 2014 года №477 «Об утверждении Положений о департаментах, самостоятельных управлениях Министерства внутренних дел Республики Казахстан и организациях, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»
8. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №478 от 29 июля 2014 года «Об утверждении Типовых положений структурных подразделений территориальных орга-

нов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, организаций, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»

9. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 июля 2014 года №439 «Об утверждении Правил организации деятельности Центров оперативного управления и дежурных частей органов внутренних дел Республики Казахстан».

10. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. – М., 2000.

11. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

12. Капитонов С.А. Право обеспечения милиции. – СПб, – 2004

13. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захвотова. – М.: Академия управления МВД России, 2017

Глава 7. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ ГРУППОВЫХ НАРУШЕНИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И МАССОВЫХ БЕСПОРЯДКОВ

Виды и характеристика массовых мероприятий. Организационно-правовые основы обеспечения общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий. Управление силами и средствами ОВД, участвующими в охране общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий. Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий. Правовая характеристика массовых беспорядков. Причины и условия возникновения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка. Полномочия ОВД по предупреждению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков. Деятельность ОВД по пресечению и прекращению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков

7.1. Виды и характеристика массовых мероприятий

В соответствии с действующим законодательством ОВД решают возложенные на них задачи как в обычных так и в особых условиях. Особые условия охраны общественного порядка и безопасности представляют собой возникающую при определенных обстоятельствах повышенную по степени опасности для жизни и здоровья людей, сохранности материальных и культурных ценностей обстановку, которая требует от ОВД принятия специальных мер правового и организационного характера. Указанные обстоятельства детерминируются возникновением различных ситуаций, к числу которых относится проведение крупных массовых мероприятий.

Спортивные, культурные и иные массовые мероприятия, осуществляемые в присутствии зрителей, проводятся с обязательным привлечением сил, средств ОВД и других государственных структур.

В настоящее время различные массовые мероприятия являются одной из популярных форм активности и досуга населения. Массовые мероприятия доступны большому количеству граждан и проводятся в различных общественных местах. На практике все массовые мероприятия условно подразделяются на общественно-политические, культурно-массовые, спортивно-зрелищные и религиозные обряды. Они различаются по целям их организации, характеру и количеству их участников и зрителей, местам проведения, по степени влияния на охраняемые общественные отношения и другим факторам. Рассмотрим особенности их организации и проведения.

А) общественно-политические массовые мероприятия, которые включают в себя демонстрации, митинги, уличные шествия, военные парады, выборы, референдумы, пикеты и т.п. Этому виду массовых мероприятий присущи высокий уровень организации, качественная однородность состава участников, необходимое финансирование, техническая и рекламная поддержка. В ходе подобных акций, как правило, организованных и регламентированных компетентными органами, реализуются политические права и свободы граждан. Такие мероприятия характеризуются большей сложностью проведения, высоким уровнем контроля со стороны органов власти, усилением сил и средств ОВД, привлекаемых в данный период к охране общественного порядка и общественной безопасности (ООП и ОБ). Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года №333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» определяет порядок организации и проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан.

Особую группу общественно-политических мероприятий, серьезно осложняющих охрану общественного порядка, составляют не санкционированные собрания, митинги, уличные шествия и демонстрации. Они образуют состав правонарушения.

Статья 488 (КоАП РК). Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций

1. Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия либо воспрепятствование их организации или проведению, а равно участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, – влекут предупреждение или штраф на физических лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей, на должностных лиц – штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо арест на срок до десяти суток.

2. Предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий – влечет штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей.

3. Действия, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного в – влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток.

Статья 400 (УК РК). Нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций

Организация, проведение либо участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, пикете, демонстрации или ином незаконном публичном мероприятии, а равно оказание содействия организации или проведению таких мероприятий путем предоставления помещения, средств связи, оборудования, транспорта, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, – наказываются штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток.

Статья 401 (УК РК). Руководство запрещенной забастовкой, воспрепятствование работе организации в военное время или условиях чрезвычайного положения

Руководство запрещенной забастовкой в военное время или условиях чрезвычайного положения, а равно воспрепятствование в этих условиях работе организации – наказываются штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Статья 402 (УК РК). Действия, провоцирующие к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной

1. Призывы к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной, совершенные публично или с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей, а равно подкуп работников с этой целью – наказываются штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года или без такового.

2. Те же деяния, причинившие существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства либо повлекшие массовые беспорядки, – наказываются штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового

Б) спортивно-зрелищные мероприятия являются одной из форм массового досуга населения. В зависимости от масштаба и степени значимости они классифицируются на международные, комплексные, республиканские, областные, городские и районные. Характерной чертой рассматриваемых мероприятий является присутствие определенного контингента спортивных болельщиков.

В) религиозные массовые мероприятия проводятся в целях отправления гражданами религиозных обрядов, празднования различных конфессий. Например, ежегодные торжества, связанные с мусульманской Уразой, христианской Пасхой, Рождеством, днями поминовения и пр. Они сопровождаются большими скоплениями граждан на ограниченной территории, различным составом участников по возрасту, социальному и профессиональному признакам, отношению к религии. На этих мероприятиях также возможны возникновения чрезвычайных ситуаций, вызываемых противоправными действиями.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 11 октября 2011 года №483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» религиозные объединения вправе содержать места поклонения. Богослужения, религиозные обряды, церемонии и (или) собрания беспрепятственно проводятся (совершаются) в культовых зданиях (сооружениях) и на отведенной им территории, в местах поклонения, в учреждениях и помещениях религиозных объединений, на кладбищах и в крематориях, жилищах, объектах общественного питания в случае необходимости при условии соблюдения прав и интересов близ проживающих лиц. В иных случаях религиозные мероприятия осуществляются в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. Не допускается проведение (совершение) богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний, а также осуществление миссионерской деятельности на территории и в зданиях: 1) государственных органов, организаций; 2) Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, судебных и правоохранительных органов, других служб, связанных с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья физических лиц; 3) организаций образования, за исключением духовных (религиозных) организаций образования.

Г) культурно-массовые мероприятия – это фестивали, карнавалы, выставки, спектакли, концерты и т.д. Особенностью таких мероприятий является возможное осложнение оперативной обстановки вследствие отмены или переноса на другие сроки, хулиганских действий музыкальных «фанатов», неконтролируемой торговли алкоголем и др.

Д) коммерческие массовые мероприятия представляют различные ярмарки, распродажи, стихийные рынки. Их объекты обычно не так хорошо приспособлены и оснащены для большого притока граждан, как постоянно действующие зрелищные и торговые предприятия. Уже это чревато возможностью возникновения чрезвычайных ситуаций.

По статусу и своей значимости массовые мероприятия можно разделить на международные, республиканские, местные. Отсюда определяется и уровень субъектов, их организующих и осуществляющих. Исходя из возможностей участия в них граждан, массовые мероприятия бывают: общедоступные (дни города, митинги, шествия, ярмарки, карнавалы и т.д.); с ограниченным доступом участников (спортивные матчи, концерты, выставки, конференции и т.п.).

По составу участников массовые мероприятия подразделяются на однородные (например, по интересам, профессии, по возрасту и полу, политическим симпатиям) и неоднородные (они сложнее управляются и менее прогнозируются). С учетом характера действий участников массовых мероприятий, они могут быть: динамичными (демонстрации, марши, велогонки и т.п.); статичными (съезды, конференции, концерты, выставки и т.п.). Указанные признаки обуславливают различия в тактике размещения на массовых мероприятиях сил правопорядка и их подготовке к соответствующим действиям.

Кроме того, представляется возможным подразделять массовые мероприятия:

а) по периодичности проведения:

– разовые (открытие выставок, памятников, премьеры спектаклей и бенефисы известных артистов);

– периодические (демонстрации, визиты, выборы, ежегодные торговые ярмарки и т.д.); часто повторяющиеся (футбольные матчи, рок концерты, дискотеки и т.п.). Очевидно, что периодические массовые мероприятия вызывают меньше неопределенностей в подготовке к ним ОВД, что позволяет разрабатывать типовые планы действий;

б) по месту проведения:

– происходящие в зданиях, сооружениях, на открытой территории, в приспособленных либо не приспособленных местах (последнее обстоятельство повышает риск возникновения чрезвычайных ситуаций);

в) по способу организации – на организованные и спонтанные;

г) по степени предсказуемости обстановки и действий участников – на прогнозируемые и не прогнозируемые;

Организуемые и периодические массовые мероприятия, как правило, более прогнозируемы и менее опасны в смысле возникновения чрезвычайных ситуаций. Они готовятся заранее и проводятся в соответствии с действующим законодательством, положениями и программой данного мероприятия, находясь под контролем со стороны администрации.

В неорганизованной же массе участников публичной акции утрачивается чувство самоконтроля, а элемент анонимности способствует проявлению и развитию негативных эмоций. Это нередко усугубляется присутствием на массовых мероприятиях лиц, находящихся в состоянии наркотического или алкогольного опьянения, что значительно затрудняет поддержание общественного порядка. Надо так же учитывать, что поведение участников массовых мероприятий обуславливается воздействием не только социально-психологических факторов (внутренних и внешних), но и неформальных лидеров.

Таким образом, массовое мероприятие – это заранее спланированное и определенное по месту, времени, количеству участников и причинам собрание людей, носящее характер праздника, культурного или рекламного мероприятия, либо деловой встречи.

7.2. Организационно-правовые основы обеспечения общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий

Правовой основой обеспечения общественного порядка во время массовых мероприятий являются следующие НПА:

Конституция Республики Казахстан

Статья 32

Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом мо-

жет ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», в соответствии с которым ОВД

Обязаны:

- обеспечивать охрану общественного порядка при проведении массовых мероприятий;

Вправе:

- производить оцепление участков местности при проведении массовых мероприятий; производить при входе (въезде) в места проведения массовых мероприятий досмотр физических лиц, их вещей, транспортных средств и провозимых грузов, в том числе с применением технических средств, не допускать в места их проведения лиц и транспортные средства с запрещенными предметами и вещами;

- ограничивать, временно запрещать физическим лицам доступ или пребывание в определенных участках местности, в случаях проведения массовых мероприятий

Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года №333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» - определяет порядок организации и проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан. О проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подается заявление в местный исполнительный орган г. Алматы, Нур-Султан, Шымкент, района (города областного значения).

Заявления о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подают уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан Республики Казахстан, достигшие 18-летнего возраста. Заявление о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подается в письменной форме не позднее чем за 10 дней до намеченной даты их проведения. В заявлении указываются цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных (организаторов) и лиц, ответственных за соблюдение общественного порядка, место их жительства и работы (учебы), дата подачи заявления. При проведении собраний, митингов, шествий, пикетов, демонстраций уполномоченные (организаторы), а также иные участники обязаны соблюдать общественный порядок.

Организаторам и участникам мероприятия запрещается:

- препятствовать движению транспорта и пешеходов;

- создавать помехи для бесперебойного функционирования объектов инфраструктуры населенного пункта;

- устанавливать юрты, палатки, иные временные сооружения без согласования с местными исполнительными органами города республиканского значения, столицы, района (города областного значения);

- наносить ущерб зеленым насаждениям, малым архитектурным формам;

- иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы, могущие быть использованными против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц;

- вмешиваться в любой форме в деятельность представителей государственных органов, обеспечивающих общественный порядок при проведении мероприятий.

В свою очередь, государственные органы, общественные объединения, а также граждане, не вправе препятствовать собраниям, митингам, шествиям, пикетам и демонстрациям, проводимым с соблюдением порядка.

Не допускается проведение массовых мероприятий на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также у организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (городской общественный

транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом и другими энергоносителями), и учреждений здравоохранения и образования.

Собрания, митинги, шествия, пикеты и демонстрации должны быть прекращены по требованию представителя местного исполнительного органа, если: не было подано заявление, состоялось решение о запрещении, нарушен порядок их проведения, а также при возникновении опасности для жизни и здоровья граждан, нарушении общественного порядка. В случае отказа от выполнения законных требований представителя местного исполнительного органа по его указанию органами внутренних дел принимаются необходимые меры по прекращению собрания, митинга, шествия, пикетирования и демонстрации.

Массовые спортивные мероприятия проводятся только на спортивных сооружениях и в местах, официально принятых к эксплуатации государственными комиссиями, при строжайшем соблюдении всеми участвующими в их проведении организациями, действующих норм и правил эксплуатации сооружений, инженерных систем, спортивно-технологического оборудования и инвентаря, а также соответствующих инструкций и других нормативных актов.

Физическими и юридическими лицами, в собственности которых находятся спортивные сооружения, разрабатываются инструкции, регламентирующие порядок организации и проведения спортивных мероприятий, которые также предусматривают меры, обеспечивающие поддержание общественного порядка, безопасность зрителей, пожарную безопасность, оказание первой медицинской помощи при несчастных случаях, и порядок эвакуации, в случаях возникновения чрезвычайных обстоятельств. Инструкции представляются на утверждение в комиссии по контролю за проведением массовых спортивных мероприятий при местных исполнительных органах области (города, района).

Областные (города республиканского значения, столицы) и районные (города областного значения) исполнительные органы по вопросам физической культуры и спорта совместно с соответствующими местными исполнительными органами с участием инженерных служб спортивных сооружений, проектных и строительных организаций ежегодно проводят технические обследования спортивных сооружений, используемых для проведения массовых спортивных мероприятий, в целях установления их эксплуатационной надежности и устойчивости строительных конструкций, соответствия путей эвакуации нормативам, а также определения мер пожарной безопасности. По результатам обследования местными исполнительными органами области (города, района) составляется акт технического обследования.

Организации, на спортивных сооружениях которых проводятся массовые спортивные мероприятия, обеспечивают:

- 1) бесперебойную работу инженерных систем и систем оповещения внутренних и наружных противопожарных водопроводов, имеющих на объектах, надежность конструкции зданий и сооружений, готовность трибун, путей эвакуации, обеспечив выход-вход (двери, ворота) легко открывающимися засовами, исключив при этом использование навесных замков, на период проведения мероприятия, наличие обслуживающего персонала и контроля за его действиями в соответствии со служебными инструкциями, информацию о числе проданных билетов, выданных пропусков, в том числе и на автотранспорт;

- 2) наличие, надлежащее содержание и оборудование мест для размещения участников мероприятия, служб охраны общественного порядка, обслуживающего персонала, мест общего пользования; санитарно-гигиенический режим помещений, арен и территории, готовность средств пожаротушения;

- 3) размещение пожарной техники с установкой на водоисточник с обязательным согласованием их с государственным органом пожарной безопасности;

- 4) свободные проезды и подъезды к спортивным сооружениям пожарной техники;

- 5) размещение на спортивных сооружениях (на видных местах) знаков безопасности, указателей, плакатов с правилами поведения посетителей, планов эвакуации и инструкций о мерах пожарной безопасности;

- 6) наличие, исправность и соответствие правилам проведения соревнований спортивно-технологического инвентаря, оборудования с их функциональным назначением и табелем;

7) рекламу мероприятия, информацию для зрителей и участников о правилах поведения, порядке эвакуации со спортивного сооружения с их функциональным назначением и табелем;

8) распространение билетов на массовые спортивные мероприятия;

9) контрольно-пропускной режим, размещение участников и зрителей на аренах и трибунах согласно билетам и пропускам;

10) организацию общественного питания, медицинского обслуживания, движения и стоянок автотранспорта, работу гардеробов и камер хранения, а также других видов обслуживания.

Кроме того, в обеспечении проводимых массовых спортивных мероприятий участвуют также организации торговли, связи, бытового обслуживания, радиовещания и телекоммуникации, которые в пределах своей компетенции способствуют соблюдению установленного порядка проведения массовых спортивных мероприятий.

Для проведения зрелищных культурно-массовых мероприятий организатор направляет в местные исполнительные органы (МИО), на территории которого оно проходит, не позднее десяти календарных дней до дня проведения массового мероприятия письменное уведомление о проведении массового мероприятия с приложением программ проведения массовых мероприятий (регламент, сценарий).

МИО рассматривает уведомление и информирует ОВД в течение трех рабочих дней со дня его поступления. В случае, если организатором массового мероприятия является МИО или уполномоченный орган, то уведомление не направляется, а информируется только ОВД.

Для организации и проведения массовых мероприятий МИО создаются организационные комитеты (комитеты), которые координируют деятельность организаций, задействованных в подготовке и проведении этих мероприятий. В состав комитета входят представители ОВД (местная полицейская службы, органы гражданской защиты), организатор массового мероприятия. Комитет возглавляет уполномоченный представитель МИО.

Комитет организует обследование мест проведения массовых мероприятий, в ходе которого проверяются:

- 1) пути эвакуации;
- 2) несущие конструкции;
- 3) уровень высоты сцены (трибуны) (должен быть не менее 1,5 метра);
- 4) аварийное освещение;
- 5) под трибунные помещения (на предмет отсутствия горюче-опасных веществ и материалов);
- 6) средства противопожарной защиты;
- 7) правила монтажа и эксплуатации электрооборудования;
- 8) нахождение вблизи проведения массового мероприятий незавершенных строительных объектов и нахождения предметов, которые могут использоваться в качестве орудия нападения (кирпич, арматура, штакетник и прочее);
- 9) отсутствие барьеров безопасности по периметру сцены (турникетов).

После обследования мест проведения массовых мероприятий комитет в течении одного рабочего дня принимает решение:

- 1) о разрешении в проведении массового мероприятия при отсутствии недостатков;
- 2) об отказе в случае установления (погодных условий или не обеспечение антитеррористической защищенности) факторов, влияющих на обеспечение безопасности участников и зрителей массовых мероприятий;
- 3) об устранении выявленных недостатков.

Организатор за три календарных дня до проведения массового мероприятия информирует МИО, которые в свою очередь информируют ОВД о предполагаемом количестве зрителей, и не позднее, чем за один календарный день до их начала, заявляет о числе проданных билетов, выданных пропусков, в том числе на транспортные средства.

Продажа входных билетов и выдача пропусков без указания мест, трибун и секторов, а также распространение их в количествах превышающих наличие мест не допускается.

МИО через средства массовой информации информирует о временных изменениях маршрутов движения транспорта, ограничении доступа граждан к месту проведения массовых мероприятий.

Взаимодействие ОВД с другими заинтересованными организациями включает в себя обмен информацией о содержании, значимости планируемого массового мероприятия, о предлагаемом количестве участников и зрителей, о месте и времени проведения массового мероприятия, о психологическом климате среди участников массового мероприятия.

Взаимодействие между подразделениями ОВД заключается в:

1) четком исполнении всеми нарядами и службами, задействованными в обеспечении общественного порядка, дорожной и пожарной безопасности, общей задачи и своих должностных инструкций по ее реализации;

2) постоянном знании оперативной обстановки и ее изменений;

3) наличии бесперебойной связи и постоянном обмене оперативной информацией;

4) знании и правильном применении установленных команд и сигналов;

5) своевременном оказании помощи соседним нарядам ОВД;

6) оперативном и эффективном осуществлении маневра силами и средствами.

Таким образом, в ходе проведения различных массовых мероприятий между их участниками, зрителями и субъектами охраны общественного порядка складываются общественные отношения, регулируемые нормами права. В тех случаях, когда нормальный ход проведения массового мероприятия нарушается наступлением какого-либо чрезвычайного происшествия или обстоятельства, охрана общественного порядка и безопасности трансформируется в режим несения службы при особых условиях.

7.3. Управление силами и средствами ОВД, участвующими в охране общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий

Для организации и проведения массовых мероприятий МИО создаются организационные комитеты (комитеты), которые координируют деятельность организаций, задействованных в подготовке и проведении этих мероприятий. В состав комитета входят представители ОВД (местная полицейская службы) и гражданской защиты, организатор массового мероприятия. Комитет возглавляет уполномоченный представитель МИО.

Организатор за три календарных дня до проведения массового мероприятия информирует МИО, которые в свою очередь информируют ОВД о предполагаемом количестве зрителей, и не позднее, чем за один календарный день до их начала, заявляет о числе проданных билетов, выданных пропусков, в том числе на транспортные средства.

Продажа входных билетов и выдача пропусков без указания мест, трибун и секторов, а также распространение их в количествах превышающих наличие мест не допускается.

МИО через средства массовой информации информирует о временных изменениях маршрутов движения транспорта, ограничении доступа граждан к месту проведения массовых мероприятий.

Подготовка к обеспечению общественного порядка применительно к конкретному массовому мероприятию начинается с момента получения ОВД уведомления. Организатор совместно с ОВД определяют места расположения пункта управления оперативного штаба (ОШ), парковок служебного автотранспорта ОВД и скорой помощи, а так же резерва. Не менее чем за двое суток до начала соответствующего массового мероприятия утверждается ОВД план-расстановка сил и средств, задействованных на обеспечения охраны общественного порядка, дорожной и пожарной безопасности, создается ОШ.

Назначаются старшие зон, секторов, участков, с учетом их должностных инструкций, производится расчет личного состава. При этом учитывается оперативная обстановка в населенном пункте, объем и характер проводимых массовых мероприятий, интерес, проявляемый

к ним со стороны местного населения и других регионов, сезон и время их проведения, метеорологические условия, количество участников и зрителей, наличие оперативной информации об их настроении.

Расчет сил и средств на конкретное массовое мероприятие проводится с учетом обеспечения надлежащего порядка не только на сооружении, но и в зоне, примыкающей к данному объекту. Определяется количество и места установок металлических ограждений (турникетов). Для обеспечения общественного порядка при осложнении обстановки создается резерв руководителя ОШ и старших секторов.

При проведении массовых мероприятий создается группа фиксации из числа сотрудников оперативных служб (в гражданской одежде), оснащенная средствами визуального наблюдения, фотографирования, видео и звуковой записи для выявления наиболее активных участников и организаторов беспорядков, а также использования плакатов, эмблем, транспарантов и иных визуальных предметов, направленных на разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а равно ущемляющих права физических лиц.

В целях исключения нападения и хулиганских действий со стороны зрителей в отношении участников массовых мероприятий (спортсмены, судьи, артисты, певцы) во время их выхода (ухода) на спортивное поле (манеж), сцену (трибуну) в начале и по окончании массового мероприятия (во время перерывов) руководитель ОШ выставляет группу для сопровождения и обеспечения коридора. При этом выходы, проходы, периметр сцены огораживаются металлическими ограждениями (турникетами).

Для предотвращения хулиганских действий среди участников массового мероприятия на спортивной арене, сцене в отношении спортсменов, артистов создается по согласованию с организатором группа из числа наиболее подготовленных сотрудников полиции (не менее 5 человек). Данная группа располагается непосредственно рядом с организаторами массовых мероприятий.

Для подготовки личного состава к несению службы на объектах проведения массовых мероприятий проводится инструктаж нарядов, а также тренировки связанные с эвакуацией зрителей из сооружений, посадки их на городской транспорт. При инструктажах используются схемы и макеты объектов, уточняются маршруты движения людей и транспорта, места размещения пунктов управления и резервов, медицинских пунктов, торговых точек, осуществляется ознакомление с образцами билетов, пропусков и других документов, дающих право на вход.

Личный состав ОВД прибывают к месту проведения массовых мероприятий за два часа тридцать минут. Режим обеспечения правопорядка на спортивном, культурном или ином сооружении и прилегающей к нему территории вводится за два часа до начала соревнований, вход зрителей – за один час.

По команде руководителя ОШ перед началом и после окончания массового мероприятия проводится проверка трибун сооружения и прилегающей к нему территории в целях выявления и изъятия посторонних предметов, создающих опасность для участников, зрителей (строительный мусор, способный к возгоранию) и могущих быть использованными в качестве метательных снарядов (скопление кирпичей, камней). Обследование на предмет обнаружения взрывоопасных веществ и устройств проводится перед началом массового мероприятия до входа зрителей. Осуществляется охрана общественного порядка у касс во время продажи билетов и на прилегающей к сооружению территории.

Сотрудники ОВД совместно с работниками частных охранных структур, волонтерами, контролерами, организаторами обеспечивают:

- 1) организованный проход зрителей;
- 2) размещение зрителей на трибунах, зале, секторах;
- 3) запрет прохода граждан без билетов и пропусков, а также лиц в нетрезвом состоянии;
- 4) с применением технических средств и служебно-розыскных собак досмотр физических лиц, их вещей, транспортных средств и провозимых грузов на предмет проноса запре-

ценных предметов (спиртных напитков, взрывчатых веществ, оружия, напитков в стеклянной таре);

5) меры по пресечению фактов реализации на территории сооружения спиртных, а также прохладительных напитков в металлической и стеклянной таре, пиротехнических изделий и иных предметов, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей либо причинить материальный ущерб физическим и юридическим лицам.

К гражданам, провоцирующим к беспорядкам, срыву массовых мероприятий и создающих опасность для беспрепятственного прохода и выхода принимаются меры в соответствии с административным и уголовным законодательством Республики Казахстан.

При проведении массового мероприятия с большим пребыванием граждан, МИО совместно с ОВД с целью исключения заторов (автомобильных пробок) и скопления транспортных средств на прилегающей территории, ограничивают движение в районе проведения массового мероприятия, организуют работу пунктов отправки зрителей на специализированных автобусах и обеспечивают их сопровождение патрульными автомашинами патрульной полиции.

После окончания массового мероприятия старшие участков и наряды совместно с работниками частных охранных структур, волонтерами, контролерами, организаторами организуют выход зрителей со спортивного, культурного и иного сооружения, обеспечивая их свободное движение, одновременно сдерживая толпу в безопасных местах на входе в проходы, ведущие к основным выходам для равномерного и поэтапного движения граждан по лестницам, не допуская скопления, толчеи, падения и паники среди них.

Организации, в которых проводятся массовые мероприятия, обеспечивают:

1) бесперебойную работу инженерных систем и систем оповещения внутренних и наружных противопожарных водопроводов, имеющихся на объектах, надежность конструкции зданий и сооружений, пожарную безопасность, готовность трибун, путей эвакуации, обеспечив выход-вход (двери, ворота) легко открывающимися засовами, исключив при этом использование навесных замков, на период проведения массовых мероприятий, наличие обслуживающего персонала и контроля за его действиями в соответствии со служебными инструкциями;

2) наличие, надлежащее содержание и оборудование мест для размещения участников массовых мероприятий, сотрудников ОВД, обслуживающего персонала, мест общего пользования, арен и территории, готовность средств пожаротушения;

3) свободные проезды и подъезды к сооружениям пожарной техники;

4) размещение на сооружениях (на видных местах) знаков безопасности, указателей, плакатов с правилами поведения посетителей, планов эвакуации и инструкций о мерах пожарной безопасности;

5) контрольно-пропускной режим, размещение участников и зрителей на аренах, секторах и трибунах согласно билетам и пропускам.

При поступлении информации о проведении несанкционированного мероприятия:

1. Представитель ОВД (как правило, заместитель начальника ОВД по службе):

– выезжает на место проведения данной акции для изучения оперативной обстановки;

– уточняет уполномоченных (организаторов) проводимой акции, устанавливает с ними связь, примерное количество участников, пассивных наблюдателей, а также выясняет их требования;

– докладывает в дежурную часть ГОРОРУП, ДП о складывающейся обстановке;

– проводит разъяснительную работу среди участников акции по недопущению правонарушений;

– принимает иные меры по недопущению правонарушений со стороны участников мероприятия.

2. Дежурный:

– докладывает о проводимом мероприятии начальнику ГОРОРУП, ДП;

– докладывает вышестоящему дежурному (ДП, МВД);

- направляет на место проведения акции группу фиксации в составе: работников следственной, криминальной, участковых инспекторов и инспекторов патрульной полиции;
- информирует о сложившейся ситуации местные исполнительные органы, а также дежурные части прокуратуры, ДКНБ;
- обеспечивает оперативное управление силами и средствами, находящимися в его распоряжении;

- отслеживает складывающуюся оперативную обстановку.

3. Группа фиксации:

- выезжает на место проведения акции;
- анализирует оперативную обстановку;
- принимает меры по недопущению правонарушений со стороны участников акции;
- выявляет и устанавливает лидеров и активных участников акции;
- документирует противоправные действия участников акции, а также, при необходимости, оформляет на них соответствующие материалы для привлечения к административной или уголовной ответственности;
- согласовывает с органами прокуратуры свои действия по привлечению виновных лиц к ответственности;
- ведет аудиовидеозаписи;
- фиксирует лозунги, плакаты, транспаранты, листовки, имеющие противозаконное содержание;
- осуществляет охрану общественного порядка;
- обеспечивает безопасность дорожного движения.

Начальник ГОРОРУП после доклада о несанкционированном митинге, собрании руководству и в дежурную часть ДП области, акиму района, в прокуратуру и ДКНБ района обязан:

- 1) выехать на место проведения данной акции для изучения оперативной обстановки;
- 2) обеспечить своевременное прибытие к месту проведения мероприятия личного состава, соразмерного количеству участников;
- 3) условно разделить место проведения мероприятия на участки (сектора);
- 4) назначить старших, ответственных за условные участки, которые систематически на основе изучения обстановки докладывают о складывающейся ситуации вышестоящему руководству;
- 5) обеспечить резерв личного состава на случай осложнения обстановки;
- 6) обеспечить проведение разъяснительной работы среди участников акции о порядке проведения мероприятий на улицах и в других общественных местах, а также об административной и уголовной ответственности за их организацию и допущенные при этом правонарушения;
- 7) в случае возникновения конфликтных ситуаций, перерастания нарушений общественного порядка в массовые беспорядки, сопровождающиеся антиобщественными проявлениями, органами внутренних дел принимаются меры, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

7.4. Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий

В день проведения массового мероприятия руководителями служб и подразделений проводится проверка личного состава и его экипировки, рабочий инструктаж старших самостоятельных групп, сообщается о возможных изменениях во времени начала и порядке проведения планируемого мероприятия и других изменениях в оперативной обстановке, обеспечивается расстановка имеющихся сил и средств, устанавливается взаимодействие с организаторами мероприятия.

При проведении массовых мероприятий применяются цепочки (Ц), группы сопровождения (ГС), посты наблюдения (ПН), резерв (Р), заграждения (З), группы патрулирования, ограничения движения транспорта, разъяснения законов, обеспечения связи, оцепления (блокирования), фиксации правонарушений и другие.

Каждую группу возглавляет старший, назначаемый заблаговременно командиром специального сводного отряда:

1) цепочка – выставляется для оцепления территории, на которой проводится массовое мероприятие, с целью недопущения посторонних лиц, а также для построения направляющих коридоров, обеспечивающих организованное продвижение участников мероприятий, зрителей или разграничительных квадратов (прямоугольников) в местах размещения участников мероприятий и зрителей. В состав цепочек могут входить работники полиции, военнослужащие, представители общественности.

Цепочки подразделяются на редкие, когда личный состав располагается с интервалом более 2 м, нормальные – при интервале 1-2 м, усиленные – при интервале менее 1 м, многорядные – в два и более рядов. С целью усиления цепочек на наиболее опасных направлениях устанавливаются заграждения из специальных барьеров, автомобилей и войсковой техники;

2) группа сопровождения – обеспечивает общественный порядок при построении колонн, их сопровождение и размещение в отведенных для них местах;

3) пост наблюдения – обеспечивает своевременную информацию в ходе проведения массового мероприятия и изменениях обстановки. Он устанавливается в пункте, обеспечивающем хороший обзор территории, и оснащается необходимыми техническими средствами;

4) резерв – предназначается для решения задач охраны общественного порядка в случаях осложнений обстановки во время проведения массовых мероприятий. Резерв должен располагаться в местах, откуда он может быстро вестись в действие.

5) группа патрулирования – формируется из личного состава органов внутренних дел, а также национальной гвардии и учебных заведений МВД Республики Казахстан (в случае их привлечения) для осуществления охраны общественного порядка на прилегающей к району проведения массовых мероприятий граждан территории;

6) группа ограничения движения транспорта – формируется из работников патрульной полиции и организует движение транспорта, пешеходов в обход зоны блокирования, а также обеспечивает беспрепятственный проезд к месту проведения специальных мероприятий автотранспорта органов внутренних дел и национальной гвардии, аварийно спасательных служб;

7) группа разъяснения законов – формируется из числа наиболее подготовленных сотрудников органов внутренних дел. Основной задачей этой группы является проведение разъяснительной работы среди участников массовых мероприятий;

8) группа обеспечения связи – формируется из сотрудников подразделений связи и специальной техники, а также личного состава, имеющего навыки работы со средствами связи. Она призвана обеспечить надежное управление силами и средствами. Порядок использования связи и режим работы радиосредств определяются руководителем оперативного штаба;

9) группа оцепления (блокирования) – формируется из личного состава строевых подразделений полиции и подразделений национальной гвардии (в случае их привлечения). Группа осуществляет оцепление (блокирование) соответствующего района местности с целью ограничения доступа граждан, направления на фильтрационный пункт лиц, активно пытающихся проникнуть в район оцепления (блокирования), задержания правонарушителей, прекращения проезда в район мероприятия постороннего транспорта. В необходимых местах создаются КПП для организованного пропуска граждан, транспорта, выявления (задержания) организаторов и активных участников противоправных действий;

10) группа фиксации правонарушений – формируется из сотрудников подразделений криминальной полиции, оснащается средствами визуального наблюдения, фотографирования, видео- и звуковой записи. Обеспечивает документирование противоправных действий на месте происшествия, проверку доставленных правонарушителей.

Сотрудники органов внутренних дел оказывают содействие контрольно-распорядительной службе в осуществлении организованного прохода зрителей и размещения их на трибунах спортивного, в зрительном зале культурного и иного сооружения. Совместно с администрацией не допускают прохода на сооружения граждан без билетов и пропусков. Самое пристальное внимание уделяется выявлению и недопущению на территорию сооружения и трибуны, в зрительные залы граждан в нетрезвом состоянии, а также имеющих при себе свертки, портфели и другие предметы, в которых возможен пронос спиртных напитков, взрывчатых веществ и оружия. В необходимых случаях согласно Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях проводится личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице. Принимаются меры по пресечению фактов реализации на территории сооружения спиртных, а также прохладительных напитков в стеклянной таре. Кроме того, осуществляется охрана общественного порядка у касс во время продажи билетов и на прилегающей к сооружению территории.

Наряды органов внутренних дел, несущие службу на трибунах, постоянно работают со зрителями, не допуская при этом переходов из сектора в сектор или с трибуны на трибуну, предупреждая их скопления в секторах во время входа и выхода. Принимаются меры к лицам, провоцирующим зрителей к беспорядкам, срыву мероприятий и создающих опасность для нормального прохода и выхода.

После окончания мероприятия начальники участков и наряды совместно с контролерами организуют выход публики со спортивного, культурного и иного сооружения, обеспечивая свободное движение людской массы, одновременно сдерживая толпу в безопасных местах на входе в проходы, ведущие к основным выходам для равномерного и поэтапного движения граждан по лестницам, не допуская скопления, толчеи, падения и паники среди них.

Во время проведения массового мероприятия наряды обязаны:

- 1) знать и умело выполнять поставленную задачу;
- 2) проявлять особую осмотрительность и выдержку при несении службы, в любых условиях действовать спокойно и уверенно, особенно при пресечении нарушений общественного порядка, предупреждая тем самым возникновение паники и групповых нарушений порядка;
- 3) находиться в указанном месте и без специального разрешения не оставлять порученный участок службы;
- 4) удалять с места проведения массового мероприятия лиц, находящихся в состоянии опьянения, и других нарушителей общественного порядка;
- 5) в случае обнаружения обстоятельств, осложняющих проведение мероприятия, обеспечение общественного порядка и безопасности зрителей и участников, немедленно доложить ответственному за охрану порядка на объекте.

Граждане, проживающие или работающие в зоне оцепления, пропускаются к месту жительства в соответствии с объявленным порядком пропуска.

По миновании надобности, вводимые на период проведения массового мероприятия ограничения отменяются, по решению начальника органа внутренних дел (руководителя штаба). После окончания массового мероприятия осуществляется отвод сил и средств, принимавших участие в охране общественного порядка, возобновления нормальной жизнедеятельности предприятий, организаций, учреждений, движения транспорта, а также проводится проверка наличия личного состава, средств индивидуальной защиты и других технических средств, подводятся итоги несения службы, дается оценка действий сотрудников основных и приданных служб и подразделений.

7.5. Правовая характеристика массовых беспорядков

В истории права такие опасные явления как «массовые беспорядки» известны давно. Опасность этих, деяний заключается в том, что совершение их большой массой людей может привести к человеческим жертвам, уничтожению государственного, общественного имущества и имущества отдельных граждан в крупном размере, временному прекращению нормальной деятельности органов государственного управления.

Фактически массовые беспорядки в бывшем СССР имели место все годы его существования. Но в целях сокрытия действительного положения, начиная примерно с 1930 г., наличие этого правонарушения тщательно скрывалось, и наоборот, пропагандировалось, что с победой социализма и ликвидацией остатков эксплуататорских классов, сопровождавшейся неуклонным ростом материального благосостояния и культурного уровня советского народа, выросли и окрепли, такие движущие силы социалистического общества, как дружба народов, советский патриотизм, морально-политическое единство. Убеждалось, что одновременно с вышеуказанными достижениями была ликвидирована экономическая и социально-политическая база массовых беспорядков.

Тем не менее, массовые беспорядки совершались и нередко, в том числе на территории Казахстана, В частности в г. Темиртау – в 1959 году, в Чимкенте – в 1967 г. Алматы – в 1986 г., в Ново-Узене – в 1989 г., а также во многих исправительных учреждениях системы МВД.

Со второй половины 80-х годов ситуация в бывшем СССР резко изменилась. Массовые беспорядки и другие чрезвычайные ситуации охватили значительную часть её территории, приобрели повторяющийся характер.

Доказательством сложности рассматриваемых проблем могут служить определенные трудности, возникающие в правильной квалификации рассматриваемого явления. Чаще всего в социальной жизни возникают такие явления, которые можно определить такими категориями, как «митинг», «забастовка», «демонстрация», «голодовка», «блокада районов», «столкновение групп населения», «пикетирование», «групповые действия, нарушающие общественный порядок». Нередко в правоприменительной практике массовые беспорядки используются как собирательное понятие, а вышеуказанные категории воспринимаются в качестве форм массовых беспорядков.

Анализ состояния общественной безопасности показывает, что уровень защищенности объектов общественной безопасности остается недостаточно обеспеченным. К угрозам, влияющим на общественную безопасность, относятся события и деяния деструктивного и дестабилизирующего характера.

К деяниям деструктивного характера относятся:

– уголовные правонарушения.

Статьи Уголовного Кодекса Республики Казахстан:

Статья 255. Акт терроризма.

Статья 256. Пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма.

Статья 257. Создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности.

Статья 258. Финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму.

Статья 259. Вербовка или подготовка либо вооружение лиц в целях организации террористической либо экстремистской деятельности.

Статья 260. Прохождение террористической или экстремистской подготовки.

Статья 261. Захват заложника.

Статья 262. Создание и руководство организованной группой, преступной организацией, а равно участие в них.

Статья 263. Создание и руководство преступным сообществом, а равно участие в нем.

Статья 264. Создание и руководство транснациональной организованной группой, транснациональной преступной организацией, а равно участие в них.

Статья 265. Создание и руководство транснациональным преступным сообществом, а равно участие в нем.

Статья 266. Финансирование деятельности преступной группы, а равно хранение, распределение имущества, разработка каналов финансирования.

Статья 267. Организация незаконного военизированного формирования

Статья 268. Бандитизм

Статья 269. Нападение на здания, сооружения, средства сообщения и связи или их захват.

Статья 270. Угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава.

Статья 272. Массовые беспорядки.

Статья 273. Заведомо ложное сообщение об акте терроризма.

Статья 274. Распространение заведомо ложной информации.

Статья 287. Незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Статья 288. Незаконное изготовление оружия.

Статья 289. Небрежное хранение огнестрельного оружия.

Статья 290. Ненадлежащее исполнение обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств.

Статья 291. Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Статья 293. Хулиганство

– административные правонарушения.

К событиям дестабилизирующего характера относятся:

– пожары и стихийные бедствия;

– эпидемии и эпизоотии;

– межнациональные и межконфессиональные конфликты с угрозой перерастания в массовые беспорядки;

– несанкционированные митинги и шествия;

– иные чрезвычайные ситуации;

– внешние факторы, т.е. принятие другими государствами решений, а также их внутригосударственные события, могущие вызвать обострение межнациональных отношений и в целом повлиять на обстановку в стране.

Перечисленные обстоятельства предопределяют осложнение оперативной обстановки в сфере охраны общественного порядка.

Кроме того, данные обстоятельства можно классифицировать на:

1. Обстоятельства, обусловленные явлениями природного и техногенного характера

2. Обстоятельства, обусловленные введением режима чрезвычайного или военного положения

3. Обстоятельства, обусловленные противоправным поведением лиц (группы лиц):

– групповые неповиновения – выражаются в невыполнении определенной группой людей законных и обоснованных требований сотрудников ОВД или представителей власти (нежелание группы освободить помещение или территорию, нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и т.д.);

– групповые хулиганские проявления – выражаются в групповых актах насилия, погромов, вандализма, совершаются одновременно несколькими людьми или группами лиц.

Хулиганство – это особо дерзкое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся применением насилия к гражданам либо угрозой его применения, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, либо совершением непристойных действий, отличающихся исключительным цинизмом.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РК от 21 июля 1995 года №5 «О судебной практике по делам о хулиганстве» хулиганством по признаку особой дерзости признается такое преступное нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, которое сопровождалось, например, глумлением над личностью, длительно и упорно не прекращавшимся нарушением общественного порядка, уничтожением и повреждением имущества, срывом массовых мероприятий, временным прекращением нормальной деятельности предприятий, учреждения или общественного транспорта и другие, причинением легкого телесного повреждения, не повлекшего за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности.

Наиболее опасной разновидностью групповых нарушений общественного порядка являются массовые беспорядки.

Организация массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием, погромами, поджогами, разрушениями, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти; участие в массовых беспорядках; призывы к активному неподчинению законным требованиям представителей власти и к массовым беспорядкам, а равно призывы к насилию над гражданами влечет наступление уголовной ответственности.

Признаки массовых беспорядков:

- групповой характер совершенного деяния, складывающийся из совокупности поведенческих актов;
- общность интересов и целей, объединенных единым умыслом; – противоправную направленность групповых действий;
- сосредоточение субъектов группового правонарушения определенном месте;
- динамизм и повышенную общественную опасность действий толпы;
- присутствие эффектов анонимности в массе и психологического заражения толпы, что при определенных условиях может привести к геометрической эскалации конфликта;
- наличие организованного и стихийного моментов в действиях участников;
- агрессивность, неконтролируемость и жестокость действий участников групповых нарушений и массовых беспорядков.

Общим объектом посягательства указанных правонарушений являются общественный порядок и общественная безопасность.

Таким образом, массовые беспорядки – противоправные действия группы лиц, направленные на дерзкое нарушение общественного порядка, сопровождающееся применением насилия к гражданам либо угрозой его применения, уничтожением или повреждением чужого имущества, совершением непристойных действий, отличающихся исключительным цинизмом.

7.6. Причины и условия возникновения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка

К причинам возникновения массовых беспорядков в различных странах относятся:

- политическая и экономическая нестабильность в стране,
- социальная незащищенность основной части населения,
- рост коррупции и организованной преступности.
- игнорирование требований законодательства,
- низкий уровень культуры и правосознания граждан,
- высокий уровень влияния преступных авторитетов,
- наличие большого количества асоциальных элементов и маргиналов, особенно в крупных городах страны.

Практике известны неединичные случаи, когда групповые нарушения общественного порядка происходили из-за непрофессионализма и халатности администрации спортивных зрелищных сооружений, бюрократизма и безразличного отношения к нуждам и запросам

людей со стороны должностных лиц, массового обмана вкладчиков со стороны коммерческих банков и финансовых структур, низкого профессионального уровня и нарушения законности со стороны сотрудников ОВД и др.

Необходимо отметить, что сами по себе названные причины и условия необязательно всегда приводят к возникновению групповых нарушений общественного порядка и тем более к массовым беспорядкам. Непосредственное их возникновение обусловлено стечением целого ряда обстоятельств в каждой конкретной ситуации.

Причины массовых беспорядков можно объединить в следующие группы:

- политические;
- экономические;
- культурные;
- бытовые;
- комбинированные.

Так называемые перестроечные годы (вторая половина 80-х – 90-е) ознаменовались всплеском массовых беспорядков, причём как стихийных, так и заранее подготовленных. Молодые люди стремились, открыто выразить свой протест предыдущему поколению, показать, что они – другие, не такие, как все. Возникли своеобразные неформальные группы по интересам. Членов той или иной группы могла спланировать любовь к музыке определённого направления, страсть к мотоциклам, желание танцевать модный тогда брейк-данс (брейкеры). Молодёжь объединялась и по принадлежности к району проживания (любера из подмосковных Люберец).

Позднее появились отряды так называемых скинхэдов («бритоголовых»). Первые «бритоголовые» появились в Англии в конце 60-х гг. Поначалу демобилизованные солдаты и парни из рабочих кварталов не имели четко выраженных нацистских устремлений. Ультраправая идеология появилась в этих группах благодаря футболу. Ненависть к выигравшим иностранным командам после столкновений с сопровождающими их фанами проецировалась на всю нацию в целом. В 80-х гг. ряды скинхэдов пополнили бывшие панки и просто молодые безработные, недовольные экономической иммиграцией из Азии, объединением Германии, политикой правительства.

В России первые «скины» появились в 1991 г. В Питере «бритоголовых» не одна сотня, их возраст в основном от 13 до 30 лет. Сами себя они не считают фашистами. Говорят о себе, что любят ходить в музеи, читать лекции о русской культуре, что им просто не нравится геноцид русского народа. Но все дело в том, что любая организация, а особенно молодежная, зачастую просто неуправляема или же управляема в нужном кому-то русле.

В апреле 2001 г. в московские скинхэды отмечали 112-ю годовщину со дня рождения Гитлера, возникшие в результате массовые беспорядки закончились погромами на рынке в Ясенево, где торгуют кавказцы. Было задержано около 500 неонацистов.

Довольно большое количество болельщиков гибнет на стадионах, несмотря на принимаемые меры безопасности. Например, 15 апреля 1989 г. на лондонском стадионе «Уэмбли» во время традиционной встречи между сборными Англии и Шотландии погибли 90 человек.

К сожалению, религиозные праздники также зачастую сопровождаются человеческими жертвами. Мусульмане нередко погибают во время хаджа – паломничества в Мекку. Для многих мусульман путь к святыням оказывается последним путем в жизни. Так, в начале июля 1990 г. во время хаджа погибли 1426 паломников. В туннеле длиной в километр вышла из строя система вентиляции и кондиционирования воздуха. Людей, заполнивших туннель (их было примерно 50 тыс. человек), охватила паника. Они начали метаться в поисках выхода и спасения, но многие задохнулись, были задавлены или затоптаны.

Высокая степень общественной опасности участников массовых зрелищ обусловлена во-первых, фактом существования трудно поддающегося контролю большого скопления людей, во-вторых, фактами причинения ущерба имуществу и вреда здоровью граждан (а иногда и смерти), дезорганизацией деятельности органов власти и управления.

Если рассматривать беспорядки как крайнюю форму конфликта, можно выделить несколько этапов развития:

- пассивный (зарождение недовольства) от нескольких часов до годов и десятилетий,
- «критический момент» (повод)
- активный (сами беспорядки, погромы).

Важное место в развитии и дальнейшей эскалации группового нарушения общественного порядка занимает механизм образования и формирования толпы, а также особенности поведения ее участников.

Динамика развития групповых правонарушений включает в себя несколько взаимосвязанных этапов.

1. Начальный этап характеризуется наличием какого-либо повода к возникновению конфликтной ситуации. Иногда это просто групповые хулиганские действия болельщиков или рок-фанатов. Это может выражаться в недовольстве группы лиц каким-то наступившим событием, протесте против действий властей, коммерческих структур, администрации предприятий и учреждений в социально-бытовой области и экономической сфере. В некоторых случаях требования собравшихся могут носить политический характер. Конфликт также может возникнуть спонтанно в результате нарушения законности либо тактически неправильных действий сотрудников ОВД. Сам факт образования скопления людей в общественном месте обладает притягивающим действием для любопытствующих и зевак. И если событие представляет скандальный интерес и носит злободневный характер, толпа может быстро разрастаться. В таких случаях кто-то начинает распространять домыслы и слухи, нередко имеющие провокационный характер. Под их воздействием возрастает эмоциональное возбуждение участников и зрителей, происходит так называемое психологическое заражение толпы. В условиях анонимности в толпе у людей снижается чувство ответственности за свои поступки, появляется агрессивность и несвойственная для обычных условий дерзость. Участники толпы некритически воспринимают подстрекательную пропаганду и лозунги, призывающие к насильственным действиям. Выдвигая ультимативные требования, толпа требует немедленного их удовлетворения. Если на данном этапе органы внутренних дел не предпримут активных комплексных и адекватных мер, конфликт из стадии группового нарушения общественного порядка может трансформироваться в массовые беспорядки.

2. Активный этап охватывает период, когда сформировавшаяся, агрессивная толпа в случае отклонения ее требований переходит к целенаправленным действиям. Они, как правило, носят противоправный и преступный характер и влекут за собой тяжелые последствия. Участниками массовых беспорядков блокируется движение транспорта и пешеходов, дезорганизуется нормальный ритм жизни общества в месте возникновения конфликта, строятся заслоны и баррикады из имеющегося подручного материала. Они могут разбирать ограждения и коммуникации, переворачивать машины, опрокидывать уличные столбы и т.п. Подобные действия сопровождаются актами насилия, сопротивления представителям власти, убийствами. В подобной обстановке различными преступными элементами зачастую совершаются имущественные преступления, кражи, грабежи, а также погромы и поджоги.

3. Заключительный этап характеризуется подавлением наступательности и активности толпы в результате комплексных действий правоохранительных органов по пресечению и ликвидации массовых беспорядков. Органами внутренних дел проводится специальная операция. Документируются преступные действия организаторов и участников массовых беспорядков, производится рассредоточение толпы, виновные привлекаются к ответственности.

Рольевую структуру участников толпы образуют:

1) организаторы – лица, которые проводят подготовительную работу по их созданию: заранее «проигрывают» и планируют ситуацию. Затем ими выбираются удобное время и повод для создания эксцессов. Большую опасность представляют неформальные лидеры, способные стать организаторами групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков. К этой категории относятся личности, которые своими действиями могут инициировать и создавать подобные ситуации, обладают талантом объединения и сплочения

людей, могут подчинять их своей воле, убеждать и «заводить толпу». Практика свидетельствует, что многие из таких лиц, обладающих «даром» влияния на людей, занимаются политической деятельностью или имеют отношение к криминальным структурам;

2) подстрекатели или провокаторы – это лица, развертывающие активную подстрекательную деятельность, направляющие действия участников, распределяющие роли, распространяющие провокационные слухи и т.п. Зачинщиками могут быть и организаторы, и подстрекатели из числа тех, кто претендует на завоевание лидирующего положения. Эти лица, используя эмоциональное и психическое состояние толпы, стремятся при помощи дезинформации и распространения ложных слухов спровоцировать людей на противоправные действия для достижения своих целей;

3) особую категорию по степени опасности составляют исполнители. Это, как правило, физически крепкие молодые люди, имеющие необходимую специальную подготовку. К ним могут относиться бывшие спортсмены, военнослужащие, судимые, а также представители охранных коммерческих структур;

4) конфликтные личности, которые примыкают к активным участникам эксцессов исключительно из-за появления возможности в анонимной обстановке свести счеты с лицами, состоящими с ними в конфликте, разрядить эмоциональное напряжение, дать выход своему необузданному нраву, садистским импульсам. Среди таких личностей немало психопатических лиц, хулиганствующих элементов, наркоманов;

5) добросовестно заблуждающиеся, т.е. те, кто становится участником эксцесса, во-первых, из-за ошибочного восприятия причин сложившейся обстановки; во-вторых, из-за ложно понимаемого принципа справедливости; в-третьих, под влиянием слухов. Они составляют большой удельный вес в составе толпы, хотя формально и поддерживают организаторов и активных участников беспорядков, но искренне заблуждающиеся в оценке реальной ситуации, причин и повода возникновения конфликта;

6) эмоционально неустойчивые – лица, идентифицирующие свои поступки с общим направлением действий участников; внушаемые, легко заражаемые общим настроением, без сопротивления отдающие себя во власть групповым явлениям;

7) любопытствующие – те, кто наблюдает со стороны и не вмешивается в ход событий, но своим присутствием усиливает эмоциональное возбуждение других участников;

8) примкнувшие – лица, которые становятся участниками эксцессов под влиянием угроз со стороны организаторов и подстрекателей, боязни физической расправы в случае отказа от участия в эксцессе.

Один и тот же человек в толпе и вне толпы ведет себя по-разному. Поведение человека в толпе характеризуется следующими признаками:

1. Снижение самоконтроля (интернальности). У человека усиливается зависимость от толпы, он неосознанно подчиняется внешнему влиянию большой группы людей, т.е. возрастает экстернальность его поведения и снижается способность к произвольной регуляции собственного поведения.

2. Деиндивидуализация поведения людей в толпе – они постепенно утрачивают индивидуальность своего поведения, как бы уравниваясь, приходя к одному и тому же уровню психологических проявлений в поведении. Разные люди в поведении становятся похожими друг на друга.

3. Неспособность удерживать внимание на одном и том же объекте. Толпа в целом проявляет сниженные интеллектуальные качества, по сравнению с составляющими ее индивидами, взятыми вне толпы. Среди особенностей интеллекта наиболее ярко проявляются возросшая не критичность мышления и легкая переключаемость внимания, которая определяется внешними условиями.

4. Характерные особенности переработки информации. Человек в толпе легко воспринимает разнообразную информацию, быстро перерабатывает ее и распространяет, при этом, совершенно произвольно искажая, трансформируя воспринятую информацию, то есть, порождая слухи.

5. Повышенная внушаемость. Человек в толпе легко может поверить в необычную информацию, заведомо невыполнимые обещания (например, политиков на выборах), следовать невероятным и нередко даже абсурдным призывам, лозунгам и т. п.

6. Повышенная физическая, психофизиологическая и психическая активация. В толпе, особенно в активной, происходит мобилизация всех ресурсов индивида, поэтому человек может проявить такие физические и психологические качества, которые становятся ему недоступными вне толпы, например поднять что-то тяжелое, быстро бежать, высоко прыгать и т.п.

7. Не типичность, необычность поведения. По сравнению с привычными условиями, человек часто проявляет неожиданные даже для него самого формы поведения (часто он потом не может поверить, что он совершал какие-то действия), Поэтому поведение человека, как и толпы в целом, характеризуется непредсказуемостью.

Основное свойство толпы – превращаемость, образовавшаяся толпа способна сравнительно легко превращаться из одного вида или подвида в другой. Превращения могут происходить спонтанно или провоцироваться намеренно. На свойстве превращаемости строятся основные приемы управления и манипуляции толпой.

В экстремальных ситуациях наибольшую опасность представляет паническая толпа.

Панику можно классифицировать:

1) по масштабам:

- индивидуальная,
- групповая
- массовая

В случае групповой и массовой паники захватываемое ею количество людей различно: групповая – от 2–3 до нескольких десятков и сотен человек, а массовая – тысячи или гораздо больше людей. К тому же массовой следует считать панику, когда в ограниченном замкнутом пространстве (на корабле, в здании) ею охвачено большинство людей, независимо от их общего числа.

2) по глубине охвата:

- легкая;
- средняя;
- уровень полной невменяемости.

3) по длительности:

- кратковременная;
- продолжительная;

4) по деструктивным последствиям.

Условия превращения более или менее организованной группы в паническую толпу:

1. Социальные факторы – общая напряженность в обществе, вызванная происшедшими или ожидаемыми природными, экономическими бедствиями. Это могут быть землетрясение, наводнение, резкое изменение валютного курса, государственный переворот, начало или неудачный ход войны и т. д. Иногда напряженность обусловлена памятью о трагедии или предчувствием надвигающейся трагедии, приближение которой ощущается по предварительным признакам.

2. Физиологические факторы: усталость, голод, длительная бессонница, алкогольное и наркотическое опьянение снижают уровень индивидуального самоконтроля, что при массовом скоплении людей чревато особенно опасными последствиями.

3. Общепсихологические факторы – неожиданность, удивление, испуг, вызванные недостатком информации о возможных опасностях и способах противодействия.

Таким образом, причины массовых беспорядков можно отнести следующим группам: политические (законопроекты, усугубляющие положение определенных слоев населения и т.д.); экономические кризисы; культурные (не преодолимые культурные «различия»); бытовые; нарушение законности представителями государственной власти.

7.7. Полномочия ОВД по предупреждению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков

Одним из главных субъектов борьбы с групповыми правонарушениями и массовыми беспорядками являются органы внутренних дел. Основными задачами их деятельности в рассматриваемых условиях являются:

- получение объективной и своевременной информации о групповых нарушениях;
- предупреждение разрастания группового правонарушения в массовые беспорядки;
- пресечение группового правонарушения;
- документирование противоправных действий участников;
- выявление организаторов и конкретных исполнителей противоправных деяний;
- раскрытие преступлений по горячим следам и привлечение виновных к ответственности;
- усиление охраны особо важных объектов;
- выявление и устранение причин и условий, способствующих развитию конфликта, в рамках своей компетенции.

Действия ОВД обусловлены состоянием оперативной обстановки. В теории выделяют три вида оперативной обстановки:

1. Типовая оперативная обстановка. Обстановка характерная для повседневной деятельности органов внутренних дел.

Тем не менее, состояние оперативной обстановки "вчера" или неделю назад может практически не отличаться от нынешнего состояния: она имеет своего рода стационарные параметры, сохраняющиеся на определенном отрезке времени. В условиях типовой оперативной обстановки, как правило, без сбоев происходит координация и обеспечение взаимодействия всех структурных подразделений, существует реальная возможность четко и в отработанные сроки реализовывать разработанные планы мероприятий.

2. Критическое (чрезвычайное) состояние оперативной обстановки. Характеризуется своей не типичностью и в определенной степени неожиданностью, слабым прогнозированием. Примером этого может служить совершение террористического акта, захват заложников, непредвиденное возникновение массовых беспорядков и т.п.

Подобного рода обострения состояния оперативной обстановки обычно приводит к следующим изменениям:

- нарушение имеющихся планов;
- необходимость принятия оперативных, наиболее радикальных управленческих решений;
- возможности просмотра направлений деятельности, критериев их оценки;
- необходимости подготовки предложений по корректированию положений соответствующих подзаконных актов и др.

При таких обстоятельствах часто происходит нарушение координации и взаимодействия с другими правоохранительными органами. На психологическом уровне руководители подразделений при осложнении оперативной обстановки, приближенной к критическому уровню начинают ощущать некоторый дискомфорт, сомнения, колебания, что нередко сопровождается принятием необдуманных решений, выполнение которых может привести к нежелательным последствиям (необдуманное и реализованное решения, как правило, исправить невозможно).

3. Экстремальное состояние оперативной обстановки. Такая обстановка характеризуется своей неординарностью, значительными масштабами протекания событий, наличием угрозы или реального причинения вреда населению региона и окружающей среде (стихийные бедствия, экологические и техногенные катастрофы и т.д.).

Экстремальное состояние оперативной обстановки, как правило:

- приводит к незапланированным и непрогнозируемым действиям;
- предопределяет необходимость просмотра соответствующих положений законодательных актов, инструкций, приказов, режимов работы.

В такой ситуации становится невозможным контролировать выполнение управленческих решений. Субъекты управления сталкиваются с трудностями в выборе оптимального решения, ощущают растерянность и дискомфорт.

Рассматривая проблему предупреждения массовых беспорядков в деятельности ОВД, можно выделить следующие направления:

- ранняя профилактика;
- пресечение массовых беспорядков во время возникновения и распространения провокационных слухов;
- пресечение массовых беспорядков во время образования толпы, призывов подстрекателей к насильственным действиям, отдельных конфликтов локального характера между правонарушителями и силами правопорядка;
- локализация массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка путем проведения специальной операции на этапе активных действий участников беспорядков;
- выявление причин и условий состоявшихся событий, принятие мер, не допускающих их повторение.

Органы внутренних дел обязаны квалифицированно действовать как в обычных, так и в особых условиях. Управление силами и средствами органов внутренних дел в особых условиях – один из чрезвычайных видов их деятельности, обеспечивающий такое преобразование сложной оперативной обстановки, в результате которого нейтрализуются и устраняются негативные последствия, возникающие при различных «особых условиях». Специфика данного управления предопределяется особенностями объекта воздействия. Управление органами внутренних дел в особых условиях обусловлено выполнением общей задачи обеспечения общественной безопасности, реального укрепления общественного порядка. В соответствии с логикой развития сложной оперативной обстановки как системы существуют три периода в этом процессе – возникновение, развитие и преобразование. Именно с момента возникновения сложной оперативной обстановки и до ее преобразования в обычную органы внутренних дел осуществляют комплекс мероприятий по управлению собственными, приданными и привлекаемыми силами и средствами в целях локализации и ликвидации последствий особых условий.

Главными отличительными особенностями организации управления органами внутренних дел в особых условиях являются: особый правовой режим; создание новых структурных образований, системы управления и связи, а также привлечение дополнительных сил и средств и проведение в ряде случаев специальных операций.

Особенностью управления силами и средствами органов внутренних дел в особых условиях является развертывание органов оперативного управления, таких как оперативный штаб, группа управления оперативного штаба, объединенный оперативный штаб. Это связано с быстрым изменением оперативной обстановки, сложностью выполняемых задач, концентрацией большого количества сил и средств, принадлежащих различным отраслевым службам органов внутренних дел и другим ведомствам, увеличением объема и потребностью срочной переработки информации, нужной для принятия управленческих решений, необходимостью быстрого доведения данной информации до объектов управления, а также выполнением в короткие сроки большого объема управленческих функций.

Для обеспечения готовности и эффективных действий органов внутренних дел в особых условиях создаются оперативные штабы, возглавляемые при выполнении задач, отнесенных к компетенции органов внутренних дел, начальником органа внутренних дел. Оперативный штаб развертывает свою работу с момента получения информации о чрезвычайном происшествии или введения оперативного плана в действие. Функции по организации непрерывного и надежного управления силами и средствами, привлекаемыми к нормализации обстановки, переходят к оперативному штабу с момента принятия решения о введении оперативного плана в действие начальником органа внутренних дел или лицом, его заменяющим.

При возникновении условий, характеризующихся как «особые», на оперативный штаб возлагаются следующие обязанности:

- введение в действие соответствующего оперативного плана, сбора личного состава и приведение в определенную степень готовности подчиненных сил и средств;
- развертывание соответствующих пунктов управления и организации связи;
- сбор и анализ информации об обстановке, принятие управленческих решений по организации и действиям сил и средств;
- информирование об обстановке и принятых управленческих решениях руководителя местной исполнительной власти, вышестоящего оперативного штаба, а также соответствующего прокурора;
- информирование руководителей подразделений иных министерств и ведомств, привлекаемых в соответствии с оперативным планом к действиям, об обстановке, объявление им принятого решения, постановка задач и организация взаимодействия;
- организация выдвижения сил и средств к местам действия;
- контроль за выполнением отданных распоряжений, оказание помощи в выполнении поставленных оперативно-служебных и служебно-боевых задач;
- обеспечение проведения специальных мероприятий в сложившейся обстановке;
- доклад о выполнении поставленных задач по подчиненности;
- обобщение результатов выполнения служебно-боевых задач, внесение изменений и дополнений в оперативный план, разработка мероприятий по совершенствованию подготовки сил и средств.

Оперативный штаб (его организационно-аналитическая группа) собирает данные об оперативной обстановке, предложения членов оперативного штаба анализируются, обобщаются, ведется журнал учета сил и средств, составляется расчет сил и средств по проведению специальных операций. На эту группу возлагается подготовка проектов управленческих решений, донесений, предложений по корректировке действий сил, а также доведение их до исполнителей.

В особых условиях часть мероприятий МВД Казахстана осуществляет совместно с другими ведомствами. Это следующие мероприятия: усиление охраны общественного порядка, усиление охраны и обороны особо важных объектов, разъединение противоборствующих сторон в межнациональных конфликтах, ведение переговоров, разоружение незаконных вооруженных формирований, боевые (силовые), режимно-заградительные, оперативно-поисковые действия, деблокирование объекта или отдельной местности, обезвреживание взрывных устройств (веществ, боеприпасов), эвакуация населения, сопровождение пострадавших, документирование противоправных действий.

Таким образом, полномочия ОВД при массовых беспорядках заключаются в предупреждении разрастания группового правонарушения в массовые беспорядки; пресечении группового правонарушения; документировании противоправных действий участников; выявлении организаторов и конкретных исполнителей противоправных деяний; раскрытии преступлений по горячим следам и привлечение виновных к ответственности; усилении охраны особо важных объектов; выявлении и устранении причин и условий, способствующих развитию конфликта, в рамках своей компетенции.

7.8. Деятельность ОВД по пресечению и прекращению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков

На случай возникновения массовых беспорядков в подразделениях органов внутренних дел имеются специальные планы по их пресечению и ликвидации.

Существует объективная потребность в обучении и постоянной готовности органов внутренних дел к действиям в условиях осложнения оперативной обстановки. Практика показывает, что типичные ошибки и основные недостатки их деятельности в этой ситуации сводятся к следующему:

- 1) недостаточно четко организован сбор и прохождение информации о возникновении групповых правонарушений, весьма низок уровень осведомленности полиции;

2) при принятии решения на расстановку сил и средств начальники соответствующих органов внутренних дел из-за некомплекта часто игнорируют вероятность возникновения групповых правонарушений и не выставляют посты в криминогенных в данном отношении местах;

3) служебные наряды и оперативные дежурные не всегда объективно оценивают и адекватно реагируют на опасность возникшей ситуации, связанной с групповым правонарушением, особенно на начальном этапе его развития, в связи с чем утрачивалась инициатива;

4) некоторые руководители органов внутренних дел проявляют растерянность в складывающейся ситуации и действуют пассивно. Имеющиеся силы вводятся нерешительно, не проводится надлежащей разъяснительной работы, своевременно не устраняются субъективные причины конфликта, что приводит к резкому осложнению оперативной обстановки;

5) в некоторых случаях отсутствует надлежащее взаимодействие между различными подразделениями органов внутренних дел, недостаточно четко организован обмен информацией с местными властями и подразделениями службы безопасности;

6) слабая подготовленность личного состава, непрофессиональное применение оружия и специальной техники в связи с отсутствием целенаправленного обучения на местах в соответствующих подразделениях.

Большое значение имеет правильная тактика действий сотрудников ОВД на начальном этапе возникновения группового нарушения общественного порядка. Таким правонарушением, как правило, предшествует большое скопление людей на улицах и в общественных местах. Протест и возмущение граждан могут быть вызваны различными поводами, зачастую носящими справедливый характер. Поэтому прибывшим сотрудникам полиции прежде всего необходимо выяснить, по каким причинам и какая категория граждан собралась. Если поводом их сбора явилось случайное событие (дорожно-транспортное происшествие, производственная авария, несчастный случай), необходимо оперативно устранить причину, привлекающую внимание толпы, — это способствует снятию напряжения, разрядке ситуации, обеспечению безопасности собравшихся граждан. В противном случае бездействие полиции может привести к негативным последствиям.

Но, как правило, подобные скопления людей нейтрализовать не представляет особой трудности. Сложнее обстоит дело, когда сотрудникам ОВД приходится действовать в ходе массовых политических митингов или акций протеста. Они проводятся в накаленной психологической атмосфере, и неправильная тактика действий правоохранительных органов может привести к серьезным нарушениям общественного порядка.

Радикальным средством борьбы с массовыми беспорядками является проведение специальной операции. Специальная операция — это комплекс разведывательных, оперативных, следственных, профилактических и силовых мероприятий, осуществляемых органами внутренних дел и иными привлекаемыми силами под руководством начальника оперативного штаба по единому плану в одном или нескольких местах, в целях недопущения (пресечения) со стороны бесчинствующей толпы актов насилия, организации погромов, поджогов, оказания вооруженного сопротивления представителям власти в нормализации обстановки и привлечении виновных к ответственности.

Во всех случаях о зарождающемся конфликте или возникшем инциденте надо немедленно сообщить в дежурную часть, где собирается вся информация о групповых правонарушениях. Эта информация должна содержать следующие данные: характер инцидента и место его возникновения; на какой почве он возник или назревает; какие стороны в нем участвуют и количество участников; примерное количество пассивных наблюдателей и их отношение к происходящему; отношение собравшихся к присутствию полиции; тенденции развития конфликта и его возможный масштаб.

Для проведения предупредительной работы формируются группы из представителей органов власти, а также создается агитационно-пропагандистская группа из сотрудников полиции.

Для обеспечения режимных ограничений образуются группы патрулирования, оцепления, маневренная, организация дорожного движения.

Для осуществления силовых мероприятий создаются группы блокирования, рассредоточения, изъятия, конвоирования, разграбления (разбора баррикад), применения специальных средств пожаротушения.

Для осуществления следственных действий организуются группы: документирования противоправных действий, следственно-оперативная, фильтрационный пункт.

Для организации управления силами и средствами группы: организационно-аналитическая, связи, войсковая оперативная, тылового и технического обеспечения, резерв.

Задачи, состав, численность, порядок взаимодействия указанных групп между собой и с оперативным штабом подробно регламентированы в соответствующих приказах МВД Республики Казахстан.

Основными тактическими действиями при проведении специальной операции являются оцепление места массовых беспорядков, документирование активных действий участников путем гласной и негласной фото- и видеосъемки, применение различных специальных средств, введение нарядов и соответствующих групп в зону оцепления, расчленение и вылавливание толпы, задержание организаторов и активных участников беспорядков, оказание доврачебной помощи пострадавшим и др.

При массовых беспорядках события развиваются и конфликтная ситуация обостряется таким образом, что нетрудно уловить начало конфликта и отметить «ступени» его перерастания в прямые агрессивные действия. Общественная опасность массовых беспорядков уже заметно начинает проявляться с третьего этапа, когда идет брожение умов и возрастание толпы за счет постоянно прибывающих заинтригованных слухами и видом большого собрания людей, граждан.

Как убеждает анализ ошибок в действиях полиции, именно с этого момента должны применяться решительные меры по предотвращению массовых беспорядков. Потому что, совершенно безосновательны надежды на то, что «все образуется», что «все само собой и без какого-либо её вмешательства окончится благополучно», «вот только ещё полчаса переждать и все будет в порядке». Для такого рода надежд объективно нет абсолютно никаких оснований. Как раз наоборот: сформировавшись и заразившись какой-то антиобщественной целью или отрицательным настроением, толпа непременно будет действовать. Поэтому реакция на происшествие должна следовать сразу после того, как стало известно о нём, и чем быстрее, тем лучше.

Если в период этого этапа развертывания не удастся предотвратить массовые беспорядки, то дальше продолжают массовые беспорядки с предъявления каких-либо, чаще всего необоснованных и невыполнимых, требований.

Следует отметить, что не всегда толпой ставятся невыполнимые требования, зачастую, и как раз ими предлагается разъяснения тех или иных обстоятельств, поводом которых послужило их скопление. Должное разъяснение интересующих толпу вопросов, в этих случаях, способствует «снятию» возникший конфликт.

Основными методами ликвидации массовых беспорядков являются убеждение, а в необходимых случаях и умелое применение силы в отношении организаторов и наиболее активных участников.

Тщательное и постоянное наблюдение за развитием событий и настроениями участников массовых беспорядков, за поведением их организаторов - первое и одно из основных требований. Чтобы выбрать правильные тактические приемы и методы воздействия на участников массовых беспорядков следует, прежде всего, выявить действительные причины эксцесса и факты, послужившие непосредственным поводом к его возникновению. Необходимо также установить цель и мотивы действий основной части толпы, имея при этом в виду, что интересы и мотивация поступков могут, как правило, не быть одинаковыми у всех членов толпы.

Обстановка массовых беспорядков, конечно, далеко не лучшее время для устранения ранее сделанных ошибок. Тем не менее, если есть еще возможность, если данная акция спо-

собна, хотя бы на какой-то период, снять напряженность, удовлетворение законных претензий участников массовых беспорядков будет способствовать расчленению отрицательно настроенной толпы, то это следует сделать, тогда от нее отойдут лица, которые искренне считали себя обиженными.

Как можно быстрее должна быть собрана и проанализирована информация о количестве и составе активных участников беспорядка, о возможных организаторах. В сборе, обобщении и анализе информации главную роль должны играть оперативный состав ОВД, наиболее хорошо знающие жизнь и быт обслуживаемого района или объекта и располагающие сведениями, всесторонне характеризующими участников беспорядков. Сдержанность, выдержка, способность не поддаваться на провокации в период массовых беспорядков совершенно необходимы. Эмоциональный взрыв, гнев и как следствие, выраженные в сумбурной и грубой форме угрозы, обычно приводят к обострению конфликта, способствуют перерастанию в более агрессивные действия.

Важное значение имеют действия полицейских при обращении с гражданами в рассматриваемых условиях. В местах скопления конфликтующих людей необходимо проявлять особое внимание и благожелательное отношение к гражданам. Необходимо воздерживаться от резких замечаний, по возможности от доставления правонарушителей на глазах у толпы, введения необоснованных запретов и ограничений.

Грубое, бестактное обращение даже с опасным правонарушителем в условиях толпы может вызвать резко отрицательную оценку у окружающих и направить их гнев против сотрудников полиции. В то же время, справедливые, корректные и понятные действия нарядов полиции вызывают, как правило, поддержку. Не стоит вступать в спор и пререкания с собравшимися, поддаваться на провокации зачинщиков. Сотрудники ОВД не должны допускать поспешных решений в отношении принятия мер пресечения к правонарушителям. Иногда подобные меры следует отложить и принять их в более благоприятной обстановке. Важно постоянно анализировать складывающуюся обстановку, правильно оценивать суть происходящего, учитывать психологические особенности толпы и возможную реакцию людей на те или иные действия полиции. Поэтому преимущественно следует применять те меры воздействия, которые не вызовут негативных последствий.

При наличии угрозы возникновения серьезной конфликтной ситуации между участниками массовых выступлений и силами, обеспечивающими общественный порядок, сотрудники полиции должны предпринять все возможные меры, чтобы избежать прямой конфронтации и насильственных действий.

На практике в подобных случаях обычно применяется метод убеждения, который может выражаться в различных формах и средствах воздействия. Убеждение реализуется посредством диалога, обращения, разъяснения, переговоров, посредничества.

Обращение заключается в устной просьбе, призыве сотрудника ОВД или иного представителя власти к собравшимся гражданам соблюдать правила поведения в общественных местах и установленный порядок проведения массовых акций.

Для более эффективного проведения диалога необходимо проявлять уважительное отношение к оппонентам, определить положительные моменты в их позиции и требованиях конфликтующей стороны (сторон) и быть готовым прямо и открыто сказать им об этом.

Посредством разъяснения представители полиции, используя средства звукоусиления, доводят до сведения собравшихся о противоправном характере их действий, разъясняют требования действующего законодательства, призывают присутствующих воздержаться от противоправных и насильственных действий, предупреждают о возможном применении силы. Если после неоднократных законных требований сотрудников ОВД собравшиеся не разойдутся, объявляют маршруты рассредоточения толпы и пути эвакуации. При этом важно эти пути и маршруты определить заранее и освободить их от техники и нарядов ОВД. Выполнение указанных требований чрезвычайно важно, поскольку позволяет предотвратить панику и свалки, которые могут произойти в результате беспорядочного поиска людьми выхода опасной зоны в случае применения полицией силы, в том числе, спецсредств.

В тех случаях, когда диалог и переговоры необратимо нарушены, следует прибегнуть к посредничеству. Эти люди должны обладать рядом необходимых качеств. Они должны быть подлинными авторитетами для всех сторон, объективными и последовательными доверенными лицами. Посредник должен выслушав обе стороны, постараться найти компромисс и свести противоречия к минимуму. Примирение или отказ от насильственных действий должны стать конечным результатом. В качестве посредников обычно привлекают известных спортсменов и артистов, популярных общественных лидеров, религиозных деятелей, иногда авторитетов преступного мира.

Очень важно, кто персонально из должностных лиц будет вести переговоры и беседы с участниками массовых беспорядков, кто именно будет стремиться воздействовать на них посредством личного общения. Важно, чтобы такое лицо пользовалось относительно большим, чем другие, личным авторитетом среди большинства участников массовых беспорядков, а также желательно занимало соответствующую высокую ступень должностного положения. Последнее качество этого лица будет способствовать образованию мнения у участников эксцессов о том, что он разрешит предмет конфликта. Но в каждом конкретном случае, кому лучше вести переговоры решается из сложившейся обстановки. При этом надо учитывать то обстоятельство, что толпа тоже по-своему изучает личность руководителей противостоящего им формирования.

Обращаться к участникам массовых беспорядков следует корректно, с чувством личного и профессионального достоинства, не подлаживаясь под них, не оперируя внутренне принимаемыми ими и вытекающими из конкретной ситуации понятиями и категориями. Это, безусловно, предполагает наличие определенных знаний психологии тех или иных участников толпы, типичных для них реакций на различные ситуации и формы обращения, специфики и быта конкретного местного региона.

Очень важной стороной общения в процессе переговоров является эмоциональный тон обращения. В практике встречаются случаи, когда неквалифицированное и неумелое, в том числе заискивающее, обращение к участникам эксцессов воспринимается как оскорбительное, и само по себе, безотносительно к другим причинам, способно спровоцировать возмущение, грозящее перерасти в массовые беспорядки.

Итак, содержание и форма обращения к участникам эксцессов, равно как и личность самого обращающегося, играют огромную роль в конфликтной ситуации как массовых беспорядков.

Из трех видов словесной информации – сообщения, убеждения и внушения – при обращении к возбужденной толпе следует отдать предпочтение внушению, которое основано на некритическом восприятии и предполагает, как правило, неспособность внушаемого сознательно контролировать поток информации. Именно способом внушения, сами того не замечая, пользуются вожаки массовых беспорядков, когда они стремятся разжечь страсти, увлечь какую-то часть толпы и повести её за собой. Внушение же должны применять стремящиеся смягчить ситуацию и «снять» конфликт.

Люди, поддающиеся внушению, относительно легко подчиняются указаниям и советам других, даже если эти советы противоречат их собственным убеждениям и интересам. Они легко «заряжаются» настроениями и привычками других. Внушение может проявляться в склонности к подражанию или самовнушению определенных состояний. Степень внушения меняется в зависимости от значительного числа факторов и является, таким образом, ситуативной, переменной.

В условиях острого и скоротечного столкновения обычно невозможно приводить цепь логических доказательств и тем самым существенно влиять на систему принципов и установок толпы, то есть убеждать. Убеждать можно лишь в случае простого неповиновения, но и тогда необходимость принятия быстрых мер вынуждает прибегать к наиболее эффективному виду воздействия - внушению.

В любом случае необходимо иметь в виду огромное значение условий внушающего воздействия: авторитетность источника информации и доверие или, как минимум, отсутствие внутреннего сопротивления воспринимающих к личности внушающего.

Главная цель контакта – вызывать участников толпы на продолжительный разговор в спокойном тоне, что поможет выжрать время, смягчить, а возможно, и вообще свести на нет конфликтную ситуацию.

Вялые и неубедительные разъяснения о непричастности работников ОВД к действиям, в которых их обвиняют участники толпы, как правило, не дают результата. Нередко оговорки типа «мы разберемся и накажем» еще более обостряют обстановку, так как участники беспорядков делают из этого вывод о том, что органы внутренних дел в чем-то виновны.

В случае если метод убеждения не достигает цели, а также во время неорганизованных, стихийных выступлений, носящих агрессивный характер, сопряженный с угрозой насильственных действий со стороны толпы, тактика действий органов внутренних дел должна быть иной. В подобной ситуации оправдано применение различных мер принудительного воздействия в рамках действующего законодательства. При этом главным условием деятельности субъектов правовой охраны должны быть активность, перехват инициативы, наступательность при соблюдении принципа причинения минимального физического, морального и материального ущерба.

Все, что указали выше, является методом пресечения массовых беспорядков без применения силы. Он выгоден во многих отношениях.

Во-первых, отсутствие пострадавших, минимальный экономический ущерб, устранение причин возникновения беспорядков положительно скажутся на социально-моральном состоянии населения, предотвращении повторных массовых беспорядков.

Во-вторых, при его использовании не требуется привлечения значительных сил и средств.

В-третьих, личный состав органов внутренних дел при использовании данного способа не несет потерь.

К сожалению не всегда работа с «толпой» без применения силы достигает успеха. Тогда готовится специальная операция по ликвидации с применением силы.

Толпа, как уже отмечалось, никогда не бывает однородной. Следовательно, усилия должны быть направлены на ее расчленение, расслаивание и разложение. Нужно найти «точки разъединения», «способ опознания» и уметь их использовать. Это могут быть и дискредитация вожakov, и апеллирование к здравому смыслу, и показ того, что основной массе толпы незачем следовать за теми, кому «терять нечего», и напоминание о его прошлом хорошем поведении и о неизбежности суровой ответственности за участие в массовых беспорядках.

Поскольку неповинующаяся толпа опасна своей обезличенностью, необходимо лишить их этого преимущества. Узнавание отдельных лиц в толпе, обращение к ним с предупреждением или просто упоминание по фамилиям, дают обычно желаемые результаты. Именно поэтому появление сотрудника с фотоаппаратом на постовой вышке не раз давало несомненно лучшие результаты, чем демонстрация с того же места ручного пулемета.

Кстати, вопрос о целесообразности открытого фотографирования толпы следует решать с учетом конкретной складывающейся на месте ситуации, так как в одних случаях открытое фотографирование может оказать сдерживающее влияние на наиболее нерешительных, заставит их подумать о неизбежной ответственности за совершаемые действия. С другой стороны, вошедших в раж, это может, напротив, подтолкнуть к более активным действиям.

Сложным является вопрос о тактике и приемах изъятия руководителей и активных участников эксцессов. Иногда целесообразно их лишь установить, а задержание произвести позднее, в более удобный момент. Следует еще учитывать, что задействованные в охране полицейские силы располагают в момент начала эксцесса сравнительно небольшими силами. Это обуславливает необходимость очень осторожного подхода к принятию и реализации решения об изъятии вожakov эксцесса, несмотря на то, что изоляция их – наиболее действенное средство прекращения уже начавшегося беспорядка. В любом случае изъятие следует производить максимально быстро, если это возможно, не на глазах у основной массы толпы.

Предупреждение о применении силы, включая оружие, а тем более применение её – самое крайнее средство. Особенно осторожно следует относиться к демонстрации оружия, в частности к стрельбе вверх или холостыми патронами. Долгое время раздающиеся для пре-

дупреждения холостые выстрелы лишь показывают беспомощность представителей власти, её нерешительность и тем самым способствуют обострению ситуации.

В основном участники массовых беспорядков отлично понимают, что действуют неправомерно. Они, правда, рассчитывают остаться неопознанными, но внутренне чувствуют себя в этом отношении не слишком уверенно и поэтому сами ищут повод не довести дело до применения в отношении их крайних мер.

После проведения специальной операции и восстановления нарушенного общественного порядка оперативный штаб обязан:

- создать условия для объективного расследования преступлений;
- разработать и организовать выполнение профилактических мероприятий по недопущению повторения массовых беспорядков;
- подготовить подробную информацию в органы исполнительной власти;
- обеспечить ликвидацию последствий массовых беспорядков;
- проанализировать опыт действий сил органов внутренних дел с целью выявления ошибок и просчетов для недопущения их впредь.

Результаты работы специальной аналитической группы при штабе обсуждаются на оперативном совещании у начальника соответствующего органа внутренних дел и докладываются обобщенной информацией в органы исполнительной власти, вышестоящий орган внутренних дел, прокуратуру. В информации указываются также меры по укреплению общественного порядка и безопасности и вносятся предложения по недопущению повторения массовых беспорядков.

Таким образом, при возникновении массовых беспорядков действия ОВД представляют собой комплекс разведывательных, оперативных, следственных, профилактических и силовых мероприятий, осуществляемых органами внутренних дел и иными привлекаемыми силами под руководством начальника оперативного штаба по единому плану в одном или нескольких местах, в целях недопущения (пресечения) со стороны бесчинствующей толпы актов насилия, организации погромов, поджогов, оказания вооруженного сопротивления представителям власти в нормализации обстановки и привлечении виновных к ответственности.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие массовых мероприятий, их виды.
2. Порядок проведения массовых мероприятий.
4. Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка при массовых мероприятиях.
5. Понятие групповых нарушений.
6. Участники массовых беспорядков

Литература

1. Конституция Республики Казахстан
2. «Административный процедурно-процессуальный Кодекс Республики Казахстан» Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI.
3. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
4. Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. – Алматы: Жеті жарғы, 1999.
5. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
6. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захватава. – М.: Академия управления МВД России, 2017.

Глава 8. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕЖИМА ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Понятие чрезвычайного положения и основания его введения. Органы управления, вводимые при режиме чрезвычайного положения. Задачи и функции ОВД как субъекта обеспечения режима чрезвычайного положения. Деятельность ОВД по обеспечению режима чрезвычайного положения

8.1. Понятие чрезвычайного положения и основания его введения

Последние десятилетия характеризуются в мире ускоренным индустриальным ростом крупных промышленных регионов с широким использованием вредных производств, интенсивным освоением природных ресурсов, урбанизацией, значительным ростом населения и высокой концентрацией его на ограниченных территориях, зачастую в зонах риска. Все это приводит к резкому увеличению антропогенной нагрузки на окружающую среду, повышению вероятности возникновения аварий, катастроф и стихийных бедствий с негативными экономическими, социальными и экологическими последствиями. По данным ООН, начиная с 1960 года, экономический ущерб от стихийных бедствий возрос в 9 раз, а частота крупных природных катастроф увеличилась более чем в 3 раза.

Казахстан не является исключением общемировых закономерностей возникновения ЧС и их негативного воздействия на социальную сферу и окружающую среду.

Ежегодно прямой ущерб от ЧС в республике исчисляется суммой от 3,5 до 4,5 млрд. тенге (при отсутствии глобальных стихийных бедствий). По экспертным оценкам косвенный ущерб в этом случае оценивается суммой около 15-20 млрд. тенге и ущерб от гибели людей и лечения пострадавших – около 3 млрд. тенге. В общей сумме это может составлять до 25 млрд. тенге ежегодно.

Различные природные условия республики предопределяют значительную ее подверженность природным катастрофам, таким как: сели, оползни и обвалы, наводнения, засухи, резкие понижения температуры, затопления и подтопления в прибрежной зоне Каспийского моря, лесные и степные пожары. Угрозе разрушительных землетрясений постоянно подвержены Алматинская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Туркестанская области и г. Алматы.

По данным Института сейсмологии южные, восточные и юго-восточные регионы страны после длительного сейсмического затишья вступили в период активизации сейсмических процессов с возможным возникновением сильных разрушительных землетрясений в ближайшие годы. Проблемы прогноза землетрясений и снижения ущерба от этих катастроф и вызываемых ими вторичных геологических и техногенных факторов имеют жизненно важное значение для обеспечения безопасности населения и объектов. Треть территории страны является сейсмоопасной, где расположено свыше 400 городов и населенных пунктов, сосредоточено 40% промышленного потенциала и проживает половина населения страны. Регион Северного Тянь-Шаня, куда входит территория Алматинской области и г. Алматы, является одним из наиболее сейсмоопасных во всей Центральной Азии. За период более ста лет здесь произошло около десятка разрушительных землетрясений, два из которых (Чиликское 1889 г. и Кеминское 1911 г.) имели магнитуду более восьми баллов и вошли в ранг мировых сейсмических катастроф.

В последние годы произошли 5-6 балльные землетрясения в Атырауской, Западно-Казахстанской и Карагандинской областях, 7 балльное Зайсанское землетрясение в 1990 году в Восточном Казахстане. Найдены следы, по крайней мере, трех достаточно сильных (до 8-9 баллов) палеоземлетрясений, произошедших несколько столетий назад в Мангистауской области. В Западном Казахстане происходят интенсивные геодинамические процессы. Ситуация усугубляется тем, что здесь осуществляется добыча углеводородного сырья, которая в ряде случаев может привести к достаточно интенсивным техногенным землетрясениям. В

этой связи обширные регионы Западного, Центрального и Восточного Казахстана требуют пересмотра оценки сейсмической опасности.

Ежегодный ущерб республике наносят чрезвычайные ситуации, связанные с водной стихией (паводки, наводнения, сели). Из 570 имеющихся в республике гидросооружений 268 (в том числе 16 крупных) не отвечают современным требованиям надежности и представляют потенциальную угрозу для нижерасположенных населенных пунктов и объектов. Старение и износ основных фондов, производственных зданий и сооружений, подвижного состава и инфраструктуры на транспорте, интенсификация разработки и освоения нефтяных и газовых месторождений, других природных ресурсов, возрастающие объемы транспортировки углеводородного сырья и продуктов его переработки создают реальные предпосылки для возрастания негативной роли ЧС техногенного характера.

Защита населения, окружающей среды и объектов хозяйствования от стихийных бедствий, аварий и катастроф и ликвидация их последствий являются приоритетной областью государственной политики. Вопросы организации и ведения гражданской обороны, в задачи которой входит и защита от ЧС, являются одной из важнейших функций государства по выполнению оборонных мероприятий.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 8 февраля 2003 года №387-ІІ «О чрезвычайном положении» чрезвычайное положение – временная мера, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Республики Казахстан и представляющая собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности.

Целью введения чрезвычайного положения является устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Республики Казахстан.

К обстоятельствам, служащим основаниями введения чрезвычайного положения относятся:

1) чрезвычайные ситуации социального характера, вызванные массовым переходом Государственной границы Республики Казахстан с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; массовыми беспорядками, межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований; вооруженным мятежом; диверсией; провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушением территориальной целостности Республики Казахстан;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и другие), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ.

Основанием для введения чрезвычайного положения может быть также реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) на основании представления уполномоченного органа в сфере гражданской защиты.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 11 апреля 2014 г. №188-V «О гражданской защите»:

Чрезвычайная ситуация – обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, пожара, вредного воздействия опасных производственных факторов, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей

По сфере возникновения чрезвычайные ситуации классифицируются на природные и техногенные.

Чрезвычайные ситуации природного характера – чрезвычайные ситуации, сложившиеся в результате опасных природных явлений (геофизического, геологического, метеорологического, агрометеорологического, гидрогеологического опасного явления), природных пожаров, эпидемий, поражения сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями

За последние 15 лет институт сейсмологии в г. Алматы третий раз выдает долгосрочный прогноз о возможном сильном землетрясении в регионе, вероятность прогноза оценивается в 80-90%. Сходимость краткосрочного прогноза не превышает по оценке института 60%. По оценке межведомственной комиссии, последствия 9-10 бального землетрясения для города могут быть оценены в 150 тысяч погибших, 350 тысяч раненых, 600 тысяч оставшихся без крова. Ситуация будет значительно усугублена вторичными техногенными факторами – пожарами, разливами сильнодействующих ядовитых веществ и др.

В настоящее время г. Алматы не имеет сил и средств в необходимых количествах для проведения спасательных работ и обеспечения населения средствами первой необходимости:

Геологические опасные явления (оползни, обвалы, сели, лавины):

Пример гигантских обвалов с северного склона Заилийского Ала-Тау в момент катастрофического землетрясения 1887 года – изменение рельефа местности между городом и горами и появление в результате этого так называемых «прилавок» – безлесых холмов, как результат прошедших массовых обвалов и оплывин общим объемом до 80 миллиардов куб.метров (по оценке ученых того времени).

Имеются и примеры оползней, произошедших за последние годы в предгорьях, в том числе с человеческими жертвами, в результате переувлажнения лессовых склонов гор по причине увеличившегося количества осадков и в результате хозяйственной деятельности на склонах.

Город Алматы расположен на конусах селевых выносов горных рек Малая и Большая Алматинки, глубина валунно-галечниковых отложений под городом составляет несколько сот метров, что говорит о многочисленности селевых явлений в различные исторические периоды. Примеры селевых потоков в недавнем прошлом также имеются, наиболее мощные из них – Иссыкский сель 1961 года, Малоалматинский сель 1973 года.

По информации, опубликованной в прессе в 2005 году, проводившиеся в последние годы исследования на Чемолганском селевом полигоне изменили понятия о природе возникновения селевых потоков и позволили сделать вывод о неправильности расчетов объемов селеуловителей, построенных в регионе за последние 20-30 лет. Поэтому объемы плотин, построенных в Малом и Большом Алматинских ущельях, а также и в других ущельях рядом с городом, недостаточны для надежной защиты города от селевых потоков.

Учитывая глобальные изменения климата (увеличение количества осадков и рост температуры атмосферы), зона выпадения жидких осадков в горах поднимается и увеличивается по площади и объему рыхлообломочных материалов, участвующих в образовании селевых потоков. В случае переполнения плотинселеуловителей и достижения селями территории города последствия для города будут катастрофическими.

Лавиноопасность в горах Заилийского Ала-Тау в зимне-весеннее время из-за большого снегового покрова очень высока, последний пример – апрель 2006 года, когда из-за несогласованности действий снеголавинной службы и дирекции горнолыжной базы после выпадения

ния большого количества снега, не была закрыта лыжная трасса на Чимбулаке, что привело к гибели лыжников под лавиной;

Инфекционная заболеваемость людей (эпидемии):

Территория Казахстана расположена на путях миграции перелетных птиц из стран Юго-Восточной и Центральной Азии и Китая на север и северо-запад континента. Учитывая предупреждения Всемирной организации здравоохранения об опасности вируса H5N1 и отсутствие запасов вакцины против этого вируса, можно ожидать появления этого заболевания и большого количества пострадавших на территории Казахстана уже в ближайшее время.

На юге Казахстана в последние 9 лет ежегодно диагностируется вспышка бубонной чумы. Путь передачи – от насекомых к грызунам, от грызунов к домашним животным и, затем, к людям, через мясо. Занос такого мяса на территорию города возможен, так как в местной прессе неоднократно появлялись статьи о неудовлетворительной работе санитарных врачей на городских и загородных рынках.

Кроме того, в двадцатых годах прошлого века рядом с городом производились захоронения домашнего скота, пораженного сибирской язвой (антраксом), а в настоящее время этот район активно посещается рыбаками и автолюбителями, поэтому нельзя исключить появления и этого заболевания на территории города, т.к. споры сибирской язвы без изменений находятся в земле более 100 лет;

Инфекционная заболеваемость сельскохозяйственных животных (эпизоотии):

Большое количество домашнего скота в Казахстане поражено различными видами инфекционных заболеваний (ящур, туберкулез, бруцеллез, эхинококкоз и др), по приведенным выше причинам завоз в город пораженного мяса не исключается, кроме того, за чертой города существует много стихийных рынков с более дешевыми ценами, где полностью отсутствует ветеринарный контроль;

Инфекционная заболеваемость сельскохозяйственных болезнями и вредителями (эпифитотии):

На рынках города в последние годы преобладает привозная сельскохозяйственная продукция из других стран и регионов, например, яблоки из Китая, Турции, Ирана, Киргизии, Узбекистана, т.к. местная сельскохозяйственная продукция, в частности яблоки, поражена грибковыми заболеваниями и не конкурентоспособна. Этот процесс начался около 15 лет назад с ликвидацией совхозов и колхозов, занимавшихся производством плодоовощной продукции, арендаторы земель, занятых садовыми и овощными культурами с целью экономии средств стали нарушать агротехнические требования к обработке площадей и культур, что и привело к указанным выше явлениям.

Чрезвычайные ситуации техногенного характера – чрезвычайные ситуации, вызванные вредным воздействием опасных производственных факторов, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях

Состояние техногенной безопасности в г. Алматы

До 85-86% техногенных чрезвычайных ситуаций в год в Казахстане дает нефте и газодобывающая, транспортирующая и перерабатывающая промышленность. Причинами этого является низкий уровень строительно-монтажных работ, подготовки специалистов, осуществляющих эксплуатацию объектов и низкое качество оборудования, поступающего в страну.

До 13% техногенных ЧС в год дает автомобильный транспорт (около 4000 погибших и около 12000 раненых ежегодно), причинами такого положения можно назвать перегруженность автотранспортом крупных городов и специфику выдачи прав на управление автотранспортом;

Пожары (взрывы):

В настоящее время в городской черте находится около 260 автозаправочных станций с товарными запасами бензина в 100-200 тонн на каждой, т.е. общее количество бензина, распределенного по территории города, можно ориентировочно оценить в 25000-30000 тонн,

при этом, в основном, на АЗС не имеется автономных систем пожаротушения. По данным института сейсмологии, более 20 крупных АЗС расположены над тектоническими разломами, пересекающими город. По оценке сейсмологов, город находится в 9-10 бальной зоне возможного в ближайшее время землетрясения.

При 7-бальном землетрясении в г. Кобе (Япония) одновременно вспыхнуло около 350 пожаров, уничтоживших район города, не пострадавший от землетрясения. Учитывая тесную застройку города, большое количество деревьев на улицах, при катастрофическом землетрясении могут образоваться зоны сплошных пожаров с одновременным выбросом в воздушный бассейн плохо проветриваемого города большого количества угарного газа. Сил и средств для одновременного тушения большого количества пожаров в городе не имеется;

Аварии с выбросом (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых веществ:

На территории города, на предприятиях, имеющих аммиачную холодильную технику, хранятся технологические запасы жидкого аммиака общей массой около 100 тонн, а на головных очистных сооружениях РГКП «Водоканал» в верхней части города – жидкого хлора общей массой около 20 тонн. По оценке межведомственной комиссии, при разрушительном землетрясении, в зоне разливов СДЯВ может оказаться около 20% городской территории, количество погибших может составить около 50000 человек, пострадавших – около 90000. Борьба с газовым облаком обычными методами (с применением мелко распыленной воды), в условиях разрушенной инфраструктуры города, оказывается крайне проблематичной, меры для применения специфических видов ликвидации разлива не принимаются;

Аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ:

В 20 км от города находится действующий исследовательский 6 МВт реактор, также в зоне 9-10 бальной сейсмичности. В случае разрушения активной зоны реактора при катастрофическом землетрясении занос на территорию города продуктов распада возможен.

Кроме того, в городе более 180 предприятий используют в своей деятельности р/активные материалы и на сегодня отсутствует система жесткого контроля за перемещением р/активных материалов;

Аварии на электро-энергетических системах:

Город Алматы своими энергетическими объектами на 100% обеспечивает себя теплом и на 75% электроэнергией. При разрушении (даже частичном) этих объектов, например при катастрофическом землетрясении в холодное время года, город останется без тепла и электроэнергии, т.к. передвижных энерго-источников в достаточном количестве нет даже в лечебных учреждениях;

Аварии на очистных сооружениях:

Существующий городской накопитель сточных вод (Сорбулак) принимает увеличивающееся с каждым годом количество стоков, причинами увеличения стока является изменение климата и, связанное с этим увеличение количества осадков и усиление таяния ледников в горах. За последние годы увеличение уровня поверхности накопителя подвело береговую кромку с западной стороны вплотную к Карагандинской автотрассе. Насыщение водой песчано-суглинистых грунтов по берегам накопителя может привести к их прорыву в сторону Куртинского водохранилища, затем в р. Или и далее в озеро Балхаш. Аналогичная авария уже была на предыдущем городском накопителе -Жаманкум;

Гидродинамические аварии (прорывы плотин, дамб):

Несколько лет назад, проверялась версия несанкционированной протечки воды из Капчагайского водохранилища под плотиной ГЭС, что предположительно приводит к потерям большого количества воды и не дает возможности работы ГЭС на более, чем одном агрегате. В результате проверки такая протечка через промоину под плотиной действительно была обнаружена. Работы проводил институт сейсмологии по заказу фирмы «Трактебель». С целью герметизации промоины, в воду с берега было сброшено около 5000 куб. метров бетона, но была ли достигнута цель, установить не удалось, так как «Трактебель» ушел из региона и проблема больше никого не интересует.

В случае увеличения промоины и возможного при этом разрушения плотины Капчагайской ГЭС, одномоментный сброс воды из водохранилища приведет к многометровому паводку по руслу реки Или и возможному землетрясению в регионе из-за разгрузки окружающей местности.

Кроме того, проводится классификация чрезвычайных ситуаций в зависимости от масштаба последствий. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 июля 2014 года №756 «Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера относится к:

1. объектовой, если в результате аварии, бедствия или катастрофы зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта, при этом возникли или могут возникнуть одно из следующих последствий:

- гибель свыше 5, но не более 10 человек;
- нарушение условий жизнедеятельности населения свыше 50, но не более 100 человек;
- размер материального ущерба здоровью людей, окружающей среде и объектам хозяйствования составляет от пяти до пятнадцати тысяч месячных расчетных показателей.

2. местной, если в результате аварии, бедствия или катастрофы зона чрезвычайной ситуации вышла за пределы территории объекта производственного или социального назначения и не выходит за пределы двух районов области, при этом возникли или могут возникнуть одно из следующих последствий:

- гибель свыше 10, но не более 50 человек;
- нарушение условий жизнедеятельности населения свыше 100, но не более 500 человек;
- размер материального ущерба здоровью людей, окружающей среде и объектам хозяйствования составляет от пятнадцати до ста тысяч месячных расчетных показателей.

3. региональной, если в результате аварии, бедствия или катастрофы зона чрезвычайной ситуации охватывает территории не менее трех районов одной области либо чрезвычайная ситуация происходит на территории двух областей Республики Казахстан, при этом возникли или могут возникнуть одно из следующих последствий:

- гибель свыше 50, но не более 200 человек;
- нарушение условий жизнедеятельности населения свыше 500, но не более 1500 человек;
- размер материального ущерба здоровью людей, окружающей среде и объектам хозяйствования составляет от ста до двухсот тысяч месячных расчетных показателей.

4. глобальной, если в результате аварии, бедствия или катастрофы чрезвычайная ситуация происходит на территории трех и более областей Республики Казахстан либо захватывает территории сопредельных государств, при этом возникли или могут возникнуть одно из следующих последствий:

- гибель свыше 200 человек;
- нарушение условий жизнедеятельности населения свыше 1500 человек;
- размер материального ущерба здоровью людей, окружающей среде и объектам хозяйствования составляет более двухсот тысяч месячных расчетных показателей.

Чрезвычайное положение на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях вводится Президентом Республики Казахстан соответствующим указом после официальных консультаций с Премьер-Министром и председателями палат Парламента Республики Казахстан с незамедлительным информированием Парламента Республики Казахстан.

Чрезвычайное положение вводится в случае невозможности урегулирования сложившейся ситуации применением иных мер.

Указ Президента Республики Казахстан о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному опубликованию в официальных печатных изданиях и доводится до сведения населения всеми средствами массовой информации.

Указ Президента Республики Казахстан о введении чрезвычайного положения содержит:

- 1) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- 2) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- 3) границы местности, где вводится чрезвычайное положение;
- 4) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- 5) перечень вводимых мер и временных ограничений прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц, а также дополнительно возлагаемых на них обязанностей в соответствии с настоящим Законом;

- 6) создаваемые специальные органы государственного управления на период введения чрезвычайного положения и их полномочия;

- 7) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях режима чрезвычайного положения;

- 8) время введения и срок действия чрезвычайного положения.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Республики Казахстан, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток. По истечении срока, на который вводилось чрезвычайное положение, чрезвычайное положение считается прекращенным.

При не устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент Республики Казахстан вправе продлить его действие в пределах указанных сроков.

При введении чрезвычайного положения на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях финансирование проводимых мероприятий по обеспечению режима чрезвычайного положения осуществляется за счет средств резерва Правительства Республики Казахстан и резервов местных исполнительных органов.

Резерв Правительства Республики Казахстан включает:

- 1) чрезвычайный резерв;
- 2) резерв на неотложные затраты;
- 3) резерв на исполнение обязательств по решениям судов;
- 4) резерв на покрытие дефицита наличности областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы в случае прогноза его в текущем финансовом году.

Чрезвычайный резерв используется только в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Республики Казахстан.

Чрезвычайный резерв Правительства Республики Казахстан может использоваться также на оказание официальной гуманитарной помощи Республикой Казахстан другим государствам.

Решением Президента Республики Казахстан может вводиться чрезвычайный бюджет Республики Казахстан. Финансирование проводимых мероприятий по обеспечению режима чрезвычайного положения в этом случае осуществляется за счет средств чрезвычайного бюджета.

Чрезвычайный государственный бюджет формируется на основе республиканского и местных бюджетов и вводится в случаях чрезвычайного или военного положения в Республике Казахстан.

Чрезвычайный государственный бюджет разрабатывается центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию и утверждается в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, Указом Президента Республики Казахстан.

Основанием для введения и прекращения действия чрезвычайного государственного бюджета является Указ Президента Республики Казахстан о введении и отмене на всей территории Республики Казахстан чрезвычайного или военного положения.

О принятии чрезвычайного государственного бюджета незамедлительно информируется Парламент Республики Казахстан.

На время действия чрезвычайного государственного бюджета действие закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и решений Маслихатов о

бюджетах всех уровней местного бюджета на соответствующий финансовый год приостанавливается.

Чрезвычайный государственный бюджет действует в течение срока, на который введено чрезвычайное или военное положение.

С прекращением действия чрезвычайного государственного бюджета исполнение республиканского и местного бюджетов осуществляется в соответствии с законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и решениями Маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета на соответствующий финансовый год.

В случае введения чрезвычайного положения в отдельных местностях Республики Казахстан чрезвычайный государственный бюджет не вводится.

Президент Республики Казахстан вправе отменить чрезвычайное положение полностью или частично до истечения срока, на который оно введено, если устранены обстоятельства, послужившие основанием для его введения.

Таким образом, чрезвычайное положение – это особый правовой режим, предусматривающий ограничение установленных Конституцией Республики Казахстан и законами прав граждан, возложение на них дополнительных обязанностей, а также особый порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. К причинам введения чрезвычайного положения относятся противоправные действия лиц, которые могут представлять угрозу общественному порядку, общественной безопасности, национальной безопасности; чрезвычайные ситуации природного или техногенного характера; реальные угрозы стихийных бедствий.

8.2. Органы управления, вводимые при режиме чрезвычайного положения

В целях незамедлительного решения вопросов и проведения мероприятий по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президентом Республики Казахстан могут создаваться специальные органы государственного управления по обеспечению режима чрезвычайного положения, к которым относятся:

1) Государственная комиссия по обеспечению режима чрезвычайного положения при Президенте Республики Казахстан;

2) комендатура местности.

Государственная комиссия по обеспечению режима чрезвычайного положения создается актом Президента Республики Казахстан в случае, когда обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, возникли на территории двух и более административно-территориальных единиц Республики Казахстан.

Для выполнения основных задач Государственная комиссия осуществляет следующие функции:

1) разрабатывает предложения по координации деятельности центральных и местных исполнительных органов, организаций, комендатур местности, где введено чрезвычайное положение, по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

2) заслушивает должностных лиц центральных, местных исполнительных органов и комендантов местностей, где введено чрезвычайное положение, по вопросам выполнения задач, возложенных на Государственную комиссию;

3) запрашивает и получает от центральных и местных исполнительных органов, организаций документы и сведения, необходимые для осуществления деятельности Государственной комиссии;

4) контролирует выполнение центральными и местными исполнительными органами, организациями, комендатурами местности, где введено чрезвычайное положение, мероприятий по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

5) привлекает специалистов центральных и местных исполнительных органов, организаций для выполнения аналитических, экспертных и других работ, необходимых для решения вопросов ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

б) рассматривает эффективность введения дополнительных мер и временных ограничений.

Государственная комиссия образуется из представителей центральных, местных исполнительных органов и комендантов местностей, где введено чрезвычайное положение. Персональный состав Государственной комиссии утверждается Президентом Республики Казахстан и зависит от обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения. Государственная комиссия состоит из председателя, членов и секретаря. Председатель Государственной комиссии подотчетен Президенту Республики Казахстан.

Комендатура местности, где введено чрезвычайное положение, осуществляет свою деятельность по обеспечению режима чрезвычайного положения во взаимодействии с местными исполнительными органами.

Комендатура местности является временным специальным органом, создаваемым Президентом Республики Казахстан в местности, где введено чрезвычайное положение, для обеспечения режима чрезвычайного положения во взаимодействии с центральными и местными исполнительными органами.

Комендатура местности в пределах своей компетенции по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения в установленном законодательством порядке принимает решения, оформляемые приказами и распоряжениями коменданта местности, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми физическими и юридическими лицами, должностными лицами, органами местного государственного управления и самоуправления, а так же начальниками (командирами) органов внутренних дел, подразделений уполномоченного органа в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) в местности, где введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения.

Комендатура местности образуется из представителей центральных, местных исполнительных органов, правоохранительных, специальных государственных органов и Вооруженных сил Республики Казахстан, дислоцированных в местности, где введено чрезвычайное положение. Персональный состав и структура аппарата комендатуры местности определяют комендантом местности исходя из обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Местом нахождения комендатуры местности признается территория местности или населенного пункта, где введен режим чрезвычайного положения и находится ее постоянно действующий орган.

Финансирование деятельности комендатуры местности осуществляется за счет средств резерва Правительства Республики Казахстан и резервов местных исполнительных органов, а при введении Президентом Республики Казахстан чрезвычайного бюджета, финансирование осуществляется за счет средств чрезвычайного бюджета.

Основными задачами комендатуры местности являются:

1) обеспечение в местности, где введен режим чрезвычайного положения, общественного порядка и безопасности, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

2) контроль за надлежащим исполнением руководителями организаций своих обязанностей, приказов и распоряжений коменданта;

3) контроль за выполнением введенных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения.

Для выполнения основных задач комендатура местности осуществляет следующие функции:

1) разрабатывает проекты приказов и распоряжений коменданта местности по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, а также планы мероприятий по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

2) организует обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, а также охрану и оборону объектов, уязвимых в террористическом отношении, в местности, где введено чрезвычайное положение;

3) организует контрольно-пропускной режим, проверку и досмотр граждан и транспортных средств, выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, за их счет к месту своего постоянного пребывания или за пределы местности, где объявлено чрезвычайное положение;

4) организует доведение до сведения населения указов Президента Республики Казахстан, приказов и распоряжений коменданта местности по обеспечению режима чрезвычайного положения;

5) организует аккредитацию журналистов при комендатуре местности, где введено чрезвычайное положение;

6) проводит анализ достаточности мест в специальных учреждениях для содержания задержанных лиц, нарушивших режим чрезвычайного положения;

7) обеспечивает соблюдение требований комендантского часа;

8) проводит анализ исполнения руководителями организаций своих обязанностей, приказов и распоряжений коменданта;

9) проводит анализ необходимости применения в местности, где введено чрезвычайное положение, дополнительных мер и временных ограничений, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О чрезвычайном положении», и обеспечивает исполнение данных мер;

10) проводит анализ необходимости дополнительного финансирования мероприятий по обеспечению режима чрезвычайного положения;

11) осуществляет планирование и проведение оперативно-профилактических мероприятий, направленных на обеспечение законности и правопорядка в местности, где введено чрезвычайное положение;

12) осуществляет иные функции в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Комендатура местности вправе:

1) запрашивать и получать от центральных и местных исполнительных органов, организаций документы и сведения, необходимые для осуществления своей деятельности;

2) привлекать организации для ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

3) привлекать специалистов центральных и местных исполнительных органов, организаций для выполнения аналитических, экспертных и других работ, необходимых для решения вопросов ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

4) вносить предложения в центральные и местные исполнительные органы о рассмотрении вопросов, касающихся выполнения задач по устранению обстоятельств, послуживших основанием введения чрезвычайного положения;

5) использовать средства и резервы территориальных центров оперативного управления органов внутренних дел и дежурных частей задействованных правоохранительных органов.

Обязанности комендатуры местности:

1) обеспечивать применение мер и временных ограничений, предусмотренных статьями 15, 16 Закона Республики Казахстан «О чрезвычайном положении»;

2) ежедневно, с участием представителей правоохранительных и специальных государственных органов, дислоцированных на территории, где введен режим чрезвычайного положения, анализировать организацию их работы по поддержанию должного уровня общественного порядка и безопасности, определять организационно-практические меры по предупреждению и недопущению правонарушений;

3) организовать проведение инструктажей личного состава патрулей перед заступлением в наряд, контроль обеспечения сотрудников необходимым вооружением, специальными средствами и средствами связи;

4) организовать проверки порядка несения службы патрулями, а также постами, осуществляющими охрану особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

5) организовать проверки состояния контрольно-пропускного режима;

6) осуществлять контроль за прибытием и сменой дополнительных сил и средств из других регионов страны;

7) поддерживать взаимодействие с местными исполнительными органами, осуществляющими деятельность на территории введения чрезвычайного положения, по вопросам, касающимся выполнения задач комендатуры местности;

8) заслушивать руководителей организаций об исполнении приказов и распоряжений коменданта по устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

9) проводить пресс-конференции или брифинги с представителями средств массовой информации;

10) вести учет финансовых расходов на мероприятия по поддержанию режима чрезвычайного положения.

Нормативные правовые акты, принятые в целях обеспечения режима чрезвычайного положения и связанные с временным ограничением прав и свобод физических лиц, а также прав юридических лиц, применяются только в течение срока, на который введено чрезвычайное положение, и утрачивают силу одновременно с прекращением действия чрезвычайного положения без специального о том уведомления.

Прекращение действия чрезвычайного положения влечет прекращение административного производства по делам о нарушении режима чрезвычайного положения.

Физические и юридические лица, а также должностные лица за нарушение требований режима чрезвычайного положения несут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

Неправомерное применение сотрудниками и военнослужащими органов, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения, физической силы, специальных средств, служебных собак, оружия и неправомерное использование боевой техники, а также превышение должностными лицами служебных полномочий влекут за собой ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

Таким образом, в целях незамедлительного решения вопросов и проведения мероприятий по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президентом Республики Казахстан могут создаваться специальные органы государственного управления по обеспечению режима чрезвычайного положения, к которым относятся:

1) Государственная комиссия по обеспечению режима чрезвычайного положения при Президенте Республики Казахстан;

2) комендатура местности.

8.3. Задачи и функции ОВД как субъекта обеспечения режима чрезвычайного положения

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, национальной безопасности, уполномоченного органа в области чрезвычайных ситуаций и других государственных органов.

В необходимых случаях в установленном законодательством Республики Казахстан порядке на основании указа Президента Республики Казахстан для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные силы Республики Казахстан для выполнения следующих задач:

- 1) поддержания особого режима въезда в местность, где введено чрезвычайное положение, и выезда из нее;
- 2) охраны особорежимных, режимных и особо охраняемых объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды;
- 3) разъединения противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением специальных средств, оружия, а также с использованием боевой и другой техники;
- 4) участия в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;
- 5) участия в ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и спасении жизни людей.

Пограничная служба Комитета национальной безопасности Республики Казахстан привлекается для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Республики Казахстан.

При введении чрезвычайного положения на период его действия предусматриваются следующие основные меры и временные ограничения:

- 1) усиление охраны общественного порядка, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;
- 2) установление ограничений на свободу передвижения, в том числе транспортных средств, в местности, где введено чрезвычайное положение;
- 3) проверка документов, удостоверяющих личность физических лиц, личный досмотр, досмотр находящихся при них вещей, транспортных средств;
- 4) установление ограничений на въезд в местность, где введено чрезвычайное положение, или на территорию Республики Казахстан, а также выезда из них;
- 5) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий;
- 6) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности юридических лиц;
- 7) приостановление деятельности юридических лиц, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;
- 8) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами;
- 9) запрещение проведения выборов и республиканских референдумов в течение всего периода действия чрезвычайного положения в местности, где оно введено.

В связи с введением чрезвычайного положения могут быть введены дополнительные меры и временные ограничения:

- 1) введение комендантского часа;
- 2) осуществление контроля за средствами массовой информации посредством запросов обязательных экземпляров печатных изданий и материалов радио- и телепередач;

3) приостановление или прекращение в установленном законодательством Республики Казахстан порядке деятельности политических партий и общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

4) ограничение или запрещение использования копировально-множительной техники, радио- и телепередающей аппаратуры, аудио- и видеозаписывающей техники, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств;

5) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

6) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности физических и юридических лиц, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

7) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных, наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, а также этилового спирта, алкогольной продукции;

8) временное изъятие у физических лиц оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у юридических лиц временное изъятие, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами, также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ.

9) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением им временных жилых помещений;

10) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических и противоэпизоотических мероприятий;

11) в случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, привлечение трудоспособного населения и транспортных средств физических лиц для проведения указанных работ с обязательным соблюдением требований трудового законодательства Республики Казахстан.

Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, и ограничения прав и свобод физических лиц, а также прав юридических лиц, возложение на них дополнительных обязанностей должны осуществляться в пределах, которые вызваны обстоятельствами, послужившими основанием введения чрезвычайного положения.

Меры и ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, не должны противоречить международным договорам в области прав человека, ратифицированным Республикой Казахстан.

В соответствии с Постановлением Правительства РК от 18.09.2008 г. физическим лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, предоставляются жилые помещения, возмещается материальный ущерб, предоставляется необходимая помощь.

Физическим и юридическим лицам, имущество и ресурсы которых использовались для нужд ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, равноценное возмещение материального ущерба осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Условия и пределы применения физической силы, специальных средств, служебных собак, оружия, использования боевой техники сотрудниками и военнослужащими органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, установленные законодательством Республики Казахстан, изменению в условиях чрезвычайного положения не подлежат.

Физические лица, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются сотрудниками органов внутренних дел (полицией) или военными патрулями до окончания комендантского часа, а не имеющие при себе документов, удостоверяющих их личность, – до установления их личности, но не более чем на 48 часов по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя. Задержанные лица и находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру.

Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу, прокурору или в суд.

В случае введения карантина вследствие возникновения угрозы распространения опасных инфекционных заболеваний людей и животных в местности, где введено чрезвычайное положение, физические лица, нарушающие режим чрезвычайного положения, не проживающие в указанной местности и подлежащие в других случаях обязательному выдворению за ее пределы, задерживаются на общих основаниях до истечения установленного органами здравоохранения срока наблюдения за ними.

Таким образом, в условиях чрезвычайного положения на органы внутренних дел, кроме перечисленных задач по обеспечению введенного правового режима, возлагаются функции по охране жизненно важных объектов. Повышенное внимание уделяется разработке специальных планов и проведению необходимой работы по защите объектов органов внутренних дел, иных государственных органов, объектов системы жизнеобеспечения.

8.4. Деятельность ОВД по обеспечению режима чрезвычайного положения

Основными принципами защиты населения, окружающей среды и объектов хозяйствования при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера являются:

- гласность и информирование населения и организаций о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, мерах по их предупреждению и ликвидации;
- заблаговременное определение степени риска и вредности деятельности организаций и граждан, если она представляет потенциальную опасность, обучение населения методам защиты и осуществление мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций;
- обязательность проведения спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, оказание экстренной медицинской помощи, социальная защита населения и пострадавших работников, возмещение вреда, причиненного вследствие чрезвычайных ситуаций здоровью и имуществу граждан, окружающей среде и объектам хозяйствования.

В условиях чрезвычайного положения на органы внутренних дел, кроме задач по обеспечению введенного правового режима, возлагаются функции по охране жизненно важных объектов. Повышенное внимание уделяется разработке специальных планов и проведению необходимой работы по защите объектов органов внутренних дел, иных государственных органов, объектов системы жизнеобеспечения (водопровод, гидроузлы, дамбы, электростанции, газопроводы и т.п.). Составляются планы обороны населенных пунктов, эвакуации и размещения пострадавшего населения, а также задействованных приданных сил.

Эти планы разрабатываются и утверждаются заранее до введения режима чрезвычайного положения и привязываются к конкретной местности с учетом специфики и складывающихся условий.

В условиях режима чрезвычайного положения устанавливается повышенная административная ответственность (увеличивается размер штрафа, срок административного ареста). Сокращаются сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях. Возрастает число должностных лиц, имеющих право привлекать виновных к административной ответственности и т.д.

Первоочередные действия по локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера организуют в соответствии с ранее утвержденными планами местные исполнительные органы и руководители организаций с привлечением сил и средств аварийно-спасательных служб, дислоцированных в зоне чрезвычайной ситуации.

При первоочередных действиях может проводиться временная эвакуация населения из зоны чрезвычайной ситуации, мобилизация необходимых материально-технических ресурсов организаций, прекращается или приостанавливается работа объекта, на котором произошли авария, бедствие или катастрофа, изменяется режим работы в организациях, вводятся

ограничения (карантин) на передвижение людей и грузов, осуществляются возможные спасательные и аварийно-восстановительные работы, обеспечиваются общественный порядок и охрана объектов.

Границы зон чрезвычайных ситуаций определяются руководителями ликвидации чрезвычайных ситуаций, назначенными в соответствии с законодательством Республики Казахстан, на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Республики Казахстан.

Действия ОВД при чрезвычайных ситуациях можно разделить на три этапа:

1. Этап раннего реагирования:

– от оповещения до организации сдерживания.

Требует решительных действий, твердого руководства, стандартного порядка действий. Сотрудникам ОВД придется столкнуться с замешательством; паникой; беспорядками; необходимостью действовать (физически).

Цель – ограничить скорость распространения/ развитие чрезвычайной ситуации; добиться контроля над зоной ЧС; восстановить порядок; предотвратить возможный ущерб объектам; защитить население; определить маршруты доступа и выхода.

2. Этап контроля над чрезвычайной ситуацией:

– от сдерживания до выполнения задачи.

Задачи: определить зоны по функциональному признаку; создать «группу управления»; установить цели межведомственного взаимодействия; разработать оперативный план по ликвидации чрезвычайной ситуации; предотвратить или свести к минимуму побочные последствия; передать командование.

Функциональные зоны: зона опасности; внутренний периметр; внешний периметр; медицинский сектор; сектор базирования; сектор эвакуации; опорные зоны.

3. Этап ликвидации последствий:

– от выполнения задачи до нормализации обстановки.

На данном этапе могут привлекать гражданские организации. Данный этап может действовать от нескольких месяцев до нескольких лет.

Задачи: усвоить полученные уроки; восстановить нормальную жизнедеятельность; улучшить потенциал реагирования; документировать события

Министерство внутренних дел Республики Казахстан осуществляет следующие функции:

– Организация подготовки и обучения сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих национальной гвардии в области чрезвычайных ситуаций.

– Охрана (поддержание) общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью, в пределах компетенции охрана материальных и культурных ценностей, государственных и иных объектов и коммуникаций всех видов собственности, личного имущества граждан при чрезвычайных ситуациях. Изоляция (блокирование) районов чрезвычайных ситуаций, очагов поражения. Участие в проведении совместно с иными государственными органами карантинных, санитарных, природоохранных (экологических) и эвакуационных мероприятий при чрезвычайных ситуациях.

– Осуществление государственного надзора и контроля за обеспечением безопасности дорожного движения. В пределах своей компетенции сопровождение и обеспечение сохранности гуманитарных и иных грузов при доставке их в зоны (районы) чрезвычайных ситуаций.

– Участие в расследовании аварий, бедствий и катастроф, приведших к возникновению чрезвычайных ситуаций.

– В пределах своей компетенции осуществление государственного контроля за обеспечением сохранности оружия и боеприпасов (за исключением воинских), взрывчатых и сильно действующих ядовитых веществ, радиоактивных материалов и веществ на объектах разрешительной системы.

– В необходимых случаях участие органов внутренних дел в проведении аварийно-спасательных работ в зонах (районах) чрезвычайных ситуаций.

– Обеспечение участия согласно планам взаимодействия или по указанию Президента Республики Казахстан соединений и частей национальной гвардии в мероприятиях по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

– Участие в оперативном оповещении руководящих органов Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также населения об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций.

– Участие в обеспечении безопасности и противодействия терроризму на транспорте.

– Планирование и осуществление мероприятий по защите органов внутренних дел и национальной гвардии в условиях чрезвычайных ситуаций. В пределах компетенции организация и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных

Таким образом, управление органами внутренних дел в особых условиях следует рассматривать как систему, а именно как нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи структурных единиц, решающих организационные задачи по борьбе с этим преступлением. Такая система должна отвечать определенным требованиям, к которым можно отнести: способность эффективно действовать в экстремальных условиях, направленность на мирное разрешение конфликта, возможность оперативно информировать инстанции о стремительно меняющейся обстановке, способность быстро адаптироваться к новым условиям.

Одной из важнейших задач государственной политики Республики Казахстан в области национальной безопасности является обеспечение защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Главной целью обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан является обеспечение жизнедеятельности населения в техногенно-безопасном и экологически чистом мире.

Вместе с тем, на современном этапе создания новых технологий и производств возрастает риск аварий больших техногенных систем. В эпоху атомной энергетики, наличия вредных производств с замкнутым циклом работы, развития химической промышленности, широкого применения токсичных и взрывоопасных материалов и веществ в производственных технологиях резко возросла опасность возникновения техногенных аварий и катастроф на промышленных и военных объектах, на объектах транспорта, магистральных газонефтепроводах и т.д. В современных технологиях на производстве широко применяются опасные химические вещества, различные сильнодействующие кислоты и яды, а также радиоактивные вещества.

Риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера в настоящее время повышается также в связи с высокой изношенностью оборудования. Определенную опасность возникновения крупных аварий и катастроф представляют и снижение в последнее время трудовой дисциплины, несоблюдение отдельными работниками при исполнении своих функциональных обязанностей правил технической безопасности.

Чрезвычайные ситуации с одной стороны, характеризуются внешней внезапностью, неожиданностью возникновения и быстрым развитием события, а с другой – различным спектром негативных последствий: экономических, экологических, политических, организационно-управленческих, психологических и криминогенных. Поэтому противодействие чрезвычайным ситуациям включает в себя совокупность специальных мероприятий, проводимых в кратчайшие сроки с целью оказания помощи гражданам в обеспечении их личной безопасности, предупреждения и предотвращения специфических правонарушений, восстановления жизнедеятельности в зонах чрезвычайных ситуаций, а также обеспечения при этом общественной безопасности.

Ведущую роль в обеспечении общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях призваны играть органы внутренних дел.

Анализ происходящих в последнее время аварий и катастроф показывает, что органы внутренних дел недостаточно готовы к практической деятельности в таких условиях. Это объясняется несовершенством правового регулирования их деятельности в сфере обеспече-

ния общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций, незнанием методик анализа, оценки и прогнозирования негативных факторов, планирования правоохранительных мероприятий, слабой подготовкой сотрудников к действиям в чрезвычайных ситуациях, отсутствием опыта действий в соответствующих условиях, а также недостаточным уровнем тылового и материально-технического обеспечения органов внутренних дел при их деятельности в чрезвычайных ситуациях.

Вопросы для самопроверки

1. Понятие чрезвычайного положения.
2. Классификация чрезвычайных случаев.
3. Правовое положение деятельности ОВД при режиме ЧП.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Республики Казахстан
2. «Административный процедурно-процессуальный Кодекс Республики Казахстан» Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI.
3. Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2014 г. №188-V «О гражданской защите»
4. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
5. Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. – Алматы: Жеті жарғы, 1999.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

КОНТРОЛЬНЫЕ ТЕСТЫ

Действия сотрудников органов внутренних дел, которыми временно ограничиваются права граждан, сопровождаются словами:

- A) Именем закона
- B) Именем Республики Казахстан
- C) Именем законности
- D) Именем Конституции
- E) Именем справедливости

Сотрудники органов внутренних дел вправе проверять у граждан документы, удостоверяющие их личность:

- A) только при доставлении лица в органы внутренних дел
- B) только при привлечении лица к юридической ответственности
- C) при подозрении в совершении преступлений и административных правонарушений
- D) по личному усмотрению
- E) все перечисленное

Сотрудники ОВД являются представителями государственной власти и находятся под защитой:

- A) Государства
- B) Государственной власти
- C) Правительства
- D) Президента
- E) Народа

Требования сотрудников, предусмотренные законодательными актами Республики Казахстан, обязательны для исполнения:

- A) всеми гражданами и должностными лицами
- B) должностными лицами
- C) всеми гражданами
- D) гражданами Республики Казахстан
- E) человеком и гражданином

Сотрудники ОВД имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, а также специальные средства, в случаях:

- A) все перечисленное
- B) освобождения заложников
- C) противоправных действий при побеге или задержании бежавших из исправительных учреждений, и следственных изоляторов осужденных, подозреваемых и обвиняемых
- D) необходимой обороны, крайней необходимости
- E) отражения нападений на физических лиц

Знания, опыт и модели поведения сотрудника, определяющие его возможность и способность выполнять задачи в соответствии с заданными стандартами – это...

- A) модель профессиональных компетенций
- B) квалификационные требования
- C) стандарты поведения
- D) правила этического поведения
- E) все перечисленное

Лица, наделенные полномочиями принимать организационные и управленческие решения – это...

- A) кадровые служащие
- B) субъекты кадровой политики
- C) граждане Республики Казахстан
- D) внештатные кадровые работники
- E) сотрудники кадровых подразделений

Обеспечение равного доступа к занятию вакантных должностей в соответствии с уровнем профессиональной компетентности - это

- A) демократия
- B) бюрократия
- C) меритократия
- D) партократия
- E) гласность кадровых решений

Прозрачность процедур назначения на должности, конкурсный подход к отбору и продвижению кадров - это

- A) демократия
- B) бюрократия
- C) меритократия
- D) партократия
- E) гласность кадровых решений

Стадии управления:

- A) формулирование целей и постановка задач
- B) подготовка и принятие решения
- C) организация исполнения решения
- D) контроль и учет
- E) все перечисленное

Что из перечисленного относится к виду управления?

- A) стратегическое управление
- B) статистическое управление
- C) коммуникационное управление
- D) контрактное управление
- E) конкретное управление

Что из перечисленного относится к виду управления?

- A) содержательное управление
- B) приоритетное управление
- C) оперативное управление
- D) конструктивное управление
- E) позитивное управление

Тактическое управление является...

- A) моделью управления
- B) видом управления
- C) функцией управления
- D) способом управления
- E) инструментом управления

Координация, субординация, реординация - это

- A) модель управления
- B) вид управления
- C) функция управления
- D) способ управления
- E) инструмент управления

В зависимости от направленности воздействия функции управления делятся на:

- A) внутренние
- B) согласованные
- C) самостоятельные
- D конкретные
- E) специальные

В зависимости от направленности воздействия функции управления делятся на:

- A) специальные
- B) внешние
- C) координирующие
- D самостоятельные
- E) специальные

По содержанию и объему воздействия функции управления делятся на:

- A) внутренние
- B) согласованные
- C) самостоятельные
- D конкретные
- E) специальные

По содержанию и объему воздействия функции управления делятся на:

- A) внешние
- B) общие
- C) специализированные
- D определенные
- E) абстрактные

Выработка и использование технологий накопления, систематизации, оформления и сохранения необходимой информации - это

- A) познавательно-аналитическая функция
- B) оценочно-экспертная функция
- C) прогнозно-целевая функция
- D морально-правовая функция
- E) документационно-архивная функция

Сбор информации об управляемом объекте - это

- A) познавательно-аналитическая функция
- B) оценочно-экспертная функция
- C) прогнозно-целевая функция
- D морально-правовая функция
- E) документационно-архивная функция

Составление субъектом управления прогноза результатов управляющего воздействия при решении конкретной проблемы - это

- A) познавательно-аналитическая функция
- B) оценочно-экспертная функция
- C) прогнозно-целевая функция
- D морально-правовая функция
- E) документационно-архивная функция

Выработка оптимальных критериев оценок деятельности и сравнение свойств управляемых объектов - это

- A) познавательно-аналитическая функция
- B) оценочно-экспертная функция
- C) прогнозно-целевая функция
- D морально-правовая функция
- E) документационно-архивная функция

Выработка субъектом управления норм, правил для разрешения конкретной ситуации - это

- A) познавательно-аналитическая функция
- B) оценочно-экспертная функция
- C) прогнозно-целевая функция
- D морально-правовая функция
- E) документационно-архивная функция

К какой функции управления относится ведение делопроизводства?

- A) познавательно-аналитическая функция
- B) оценочно-экспертная функция
- C) прогнозно-целевая функция
- D морально-правовая функция
- E) документационно-архивная функция

Министр внутренних дел Республики Казахстан назначается на должность и освобождается от должности:

- A) Председателем Верховного Суда Республики Казахстан
- B) Председателем Сената Республики Казахстан
- C) Председателем Мажилиса Республики Казахстан
- D) Президентом Республики Казахстан
- E) Премьер-министром Республики Казахстан

Структуру и штатную численность органов внутренних дел устанавливает:

- A) Министр внутренних дел Республики Казахстан
- B) Председатель Сената Республики Казахстан
- C) Председатель Мажилиса Республики Казахстан
- D) Премьер-министр Республики Казахстан
- E) Президент Республики Казахстан

Полицию образуют:

- A) криминальная полиция, административная полиция, подразделения следствия, дознания и иные подразделения
- B) криминальная полиция, административная полиция и иные службы полиции
- C) криминальная полиция, дорожная полиция, подразделения миграционной службы, подразделения лицензионно-разрешительной системы, военная полиция
- D) криминальная полиция, подразделения следствия и дознания
- E) военно-следственные органы и военная полиция Министерства внутренних дел, имеющие статус воинского формирования

К общеуправленческим функциям административной деятельности органов внутренних дел не относится:

- A) учет
- B) анализ
- C) прогнозирование
- D) планирование
- E) кадровое обеспечение

К обеспечивающим функциям административной деятельности органов внутренних дел относится:

- A) контроль
- B) анализ
- C) медицинское обеспечение
- D) планирование
- E) защита прав и свобод человека

Не является задачей органов внутренних дел:

- A) охрана общественного порядка
- B) разведывательная и контрразведывательная деятельность
- C) профилактика правонарушений
- D) борьба с преступностью
- E) предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, организация гражданской обороны

Не является задачей органов внутренних дел:

- A) государственный контроль в области экономической безопасности государства
- B) государственный контроль в области гражданской защиты
- C) государственный контроль и надзор за дорожным движением и обеспечением его безопасности
- D) государственный контроль за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему
- E) государственный контроль в сфере охранной деятельности

Функция управленческой деятельности, выражающаяся в распределении между равноправными участниками управленческого процесса обязанностей, выработке единой тактики действий – это

- A) координация
- B) анализ
- C) учет
- D) планирование
- E) прогноз

Систематический сбор сведений об оперативной обстановке, о факторах, влияющих на ее состояние и динамику изменения - это

- A) координация
- B) анализ
- C) учет
- D) планирование
- E) прогноз

Выработка конкретного решения на определенный период времени, разработка программ развития и совершенствования системы органов внутренних дел - это

- A) координация
- B) анализ
- C) учет
- D) планирование
- E) прогноз

Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» принят:

- A) 25.12 1993 г.
- B) 01.01 2001 г.
- C) 28.01 1993 г.
- D) 23.04 2014 г.
- E) 31.12 2002 г.

Что из перечисленного относится к административно-предупредительным мерам?

- A) штраф
- B) применение физической силы
- C) проверка документов
- D) административный арест
- E) административное задержание

Что из перечисленного относится к мерам пресечения правонарушений?

- A) введение карантина
- B) применение огнестрельного оружия и спецсредств
- C) предупреждение
- D) личный досмотр
- E) введение чрезвычайного положения

Мерой административного взыскания является...

- A) административное доставление
- B) лишение свободы
- C) обыск
- D) административный штраф
- E) привод

В какие сроки должно быть произведено доставление?

- A) с момента задержания - в течение 1 часа
- B) с момента задержания - в течение 2 часов
- C) с момента задержания - в течение 3 часов
- D) законодательством не предусмотрено
- E) в возможно короткие сроки

Общий срок административного задержания

- A) 18 часов
- B) 72 часа
- C) не более 12 часов
- D) 1 час
- E) 3 часа

Какие виды административных взысканий налагают сотрудники ОВД?

- A) административный арест, предупреждение
- B) конфискация, лишение специального права

- С) административное выдворение за пределы РК иностранцев и лиц без гражданства, административный арест
- Д) возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения правонарушения
- Е) предупреждение, административный штраф

Какие существуют формы административной деятельности?

- А) правовые и неправовые
- В) профилактические и индивидуальные
- С) государственно-властные
- Д) подзаконные, нормативные
- Е) убеждение и принуждение

Какие методы административной деятельности применяют органы внутренних дел?

- А) правовые и неправовые
- В) пресечение и взыскание
- С) убеждение и принуждение
- Д) профилактика и наказание
- Е) нормативные и индивидуальные

Что выдается гражданину, отбывшему срок административного ареста?

- А) справка
- В) протокол
- С) постановление
- Д) акт
- Е) рапорт

В отношении кого применяется административное выдворение за пределы Республики Казахстан?

- А) лиц, неоднократно совершающих нарушения правил паспортной системы
- В) граждан Республики Казахстан, совершающих административные правонарушения
- С) несовершеннолетних
- Д) инвалидов
- Е) иностранцев и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения

Административное взыскание является ...

- А) мерой административно-правового воздействия
- В) мерой процессуального обеспечения
- С) мерой гражданско-правового воздействия
- Д) мерой ответственности за преступления
- Е) мерой государственного принуждения

Максимальный срок административного задержания:

- А) 3 часа
- В) 12 часов
- С) 24 часа
- Д) 48 часов
- Е) до заполнения протокола

Мерой административного взыскания является...

- А) замечание
- В) предупреждение

- С) наказание
- Д) ограничение
- Е) указание

Кем устанавливается срок административного ареста?

- А) специально уполномоченным должностным лицом ОВД
- В) судом
- С) акимом
- Д) прокурором
- Е) комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав

Убеждение и принуждение являются ...

- А) формами административной деятельности ОВД
- В) методами административной деятельности ОВД
- С) мерами административной деятельности ОВД
- Д) принципами административной деятельности ОВД
- Е) видами административной деятельности ОВД

Не является основанием прекращения административного надзора...

- А) истечение срока административного надзора
- В) положительные характеристики по месту жительства или трудовой деятельности
- С) погашение или снятие судимости с поднадзорного
- Д) смена места жительства
- Е) осуждение поднадзорного к лишению свободы

Основанием для установления административного надзора является:

- А) ходатайство с места работы
- В) заключение специалиста
- С) вступивший в законную силу приговор суда
- Д) подозрение в совершении преступления
- Е) жалобы по месту жительства

К системе государственного принуждения относится совокупность ...

- А) административного, дисциплинарного, уголовного принуждения
- В) административно-правового, дисциплинарного, гражданско-правового, уголовно-правового принуждения
- С) дисциплинарного, административно-правового, гражданско-правового, материального принуждения
- Д) гражданско-правового, административно-правового принуждения
- Е) дисциплинарного, материального принуждения

На основании чего осуществляется привод?

- А) определение судьи
- В) санкция прокурора
- С) решение акима
- Д) приказ начальника ОВД
- Е) решение маслихата

Что из перечисленного является мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении?

- А) принудительное лечение
- В) медицинская экспертиза

- С) медицинское заключение
- Д) медицинский осмотр
- Е) медицинское освидетельствование

Предупреждение как вид административного взыскания выносится:

- А) в устной форме
- В) в письменной форме
- С) в конклюдентной форме
- Д) законодательством не предусмотрено
- Е) в нормативно-правовой форме

Совокупность каких мер составляет систему административно-правового принуждения?

А) меры административного предупреждения, меры административного взыскания, меры административно-правового воздействия, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

- В) убеждение и принуждение
- С) профилактические и превентивные
- Д) правовые и неправовые
- Е) дисциплинарные взыскания, административные взыскания

Основанием для установления административного надзора является:

- А) обвинение в совершение преступления
- В) заключение специалиста
- С) материалы органов внутренних дел
- Д) подозрение в совершении преступления
- Е) заключение эксперта-криминалиста

Общие сроки рассмотрения обращений граждан:

- А) в течение 7 дней, а требующие особой проверки - 15 дней
- В) в течение 30 дней, а не требующие особой проверки и изучения – 15 дней
- С) в течение двух месяцев
- Д) в течение одного месяца, а требующие особой проверки и рассмотрения – 1,5 месяца
- Е) в течение 10 дней, а требующие особой проверки – 20 дней

Какого вида обращений граждан в ОВД не существует?

- А) иск
- В) заявление
- С) предложение
- Д) жалоба
- Е) запрос

Список использованных источников

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года
2. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года №234-V ЗРК
3. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235-V ЗРК
4. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI
5. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. №28-1 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»
6. Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. №349-1 «О государственных секретах»
7. Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года №370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»
8. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г. №271 – IV
9. Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»
10. Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года №202-V «О разрешениях и уведомлениях»
11. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года №480-V ЗРК «О правовых актах»
12. Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года №28-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»
13. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года»
14. Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года №1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан»
15. Указ президента Республика Казахстан от 16 января 2013 года №466 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан»
16. Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года №720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан»
17. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 20 июня 2005 года №3 «О судебной практике применения законодательства об административном надзоре»
18. Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 ноября 2011 года №1331 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Республики Казахстан»
19. Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2013 года №245 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Республики Казахстан»
20. Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 марта 2017 года №110 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Республики Казахстан»
21. Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов»
22. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 года №97 «Об утверждении Правил учета лиц, состоящих под административным надзором».
23. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 ноября 2013 года №689 «Об утверждении профессиональных стандартов органов внутренних дел Республики Казахстан»
24. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 июля 2014 года №477 «Об утверждении Положений о департаментах, самостоятельных управлениях

Министерства внутренних дел Республики Казахстан и организациях, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»

25. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №478 от 29 июля 2014 года «Об утверждении Типовых положений структурных подразделений территориальных органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, организаций, подведомственных Министерству внутренних дел Республики Казахстан»

26. Алибаева Г.А. Местные исполнительные органы в системе государственной власти. – Алматы: Жеті жарғы, 1999.

27. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М., 2004.

28. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2004.

29. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. Часть 1. Общая часть – Домодедово ВИПК МВД России, 2016.

30. Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / М. В. Костенников [и др.] ; под редакцией М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – Москва : Издательство Юрайт, 2019

31. Антикризисное управление: Учебник /Под ред. Э.М. Короткова. – М., 2000.

32. Венделин Л.Г. Процесс принятия решения. – Таллин, 1973.

33. Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. – М.: Наука, 1981.

34. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972.

35. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1965.

36. Граждан В.Д. Теория управления: Учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2004.

37. Дюрятин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981.

38. Каган М.С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа). – М., 1974.

39. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. – М., 1987.

40. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник. – М., 1997.

41. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М., 1986.

42. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. – М., 1975.

43. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М., 1974.

44. Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления: Учеб. пособие. – Киев, 1979.

45. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1983.

46. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988.

47. Основы научного управления социалистической экономикой. – М., 1984.

48. Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, дополненное и переработанное / Под ред. А.М. Кононова и И.Ю. Захватава. – М.: Академия управления МВД России, 2017

49. Советское административное право: Учебник /Под ред. В.М. Манохина. – М.: Юридическая литература, 1977.

50. Теория государства и права: Курс лекций/Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001.

51. Фролов С.В., Васильев В.В. Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. – Кронус, 2021.

52. Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие. – М.: Новый юрист, 1997.

53. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. – М., 1978.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	3
Глава 1. Понятие управления	
1.1. Управление как общественная деятельность.....	5
1.2. Функции управления.....	9
1.3. Правовой механизм реализации управления	11
1.4. Методы управления	17
Глава 2. Управление органами внутренних дел	
2.1. Понятие управления в органах внутренних дел	22
2.2. Единая система органов внутренних дел Республики Казахстан	26
2.3. Правовое положение Министерства внутренних дел Республики Казахстан как субъекта управления.....	30
2.4. Правовое положение территориальных органов внутренних дел.....	39
Глава 3. Принципы, функции и формы административной деятельности органов внутренних дел	
3.1. Понятие административной деятельности органов внутренних дел	47
3.2. Принципы административной деятельности органов внутренних дел.....	52
3.3. Функции административной деятельности органов внутренних дел	58
3.4. Формы административной деятельности органов внутренних дел	61
Глава 4. Методы административной деятельности	
4.1. Понятие методов административной деятельности органов внутренних дел.....	65
4.2. Убеждение в административной деятельности органов внутренних дел	67
4.3. Принуждение в административной деятельности органов внутренних дел.....	70
4.4. Меры административного взыскания, применяемые в административной деятельности органов внутренних дел.....	73
4.5. Меры административно-правового воздействия, применяемые органами внутренних дел	78
4.6. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в деятельности органов внутренних дел	80
4.7. Меры административного предупреждения, применяемые органами внутренних дел	90
Глава 5. Обеспечение прав граждан и юридических лиц при обращении в органы внутренних дел	
5.1. Понятие и основные виды обращений	96
5.2. Производство по обращениям граждан и юридических лиц.....	98
Глава 6. Правовое положение и организационное построение подразделений органов внутренних дел, осуществляющих функции общего управления и деятельность органов внутренних дел на транспорте	
6.1. Правовое положение и система штабов ОВД.....	104
6.2. Назначение и организация работы Центра оперативного управления	109
6.3. Сущность и назначение дежурных частей в системе ОВД	112

6.4. Содержание организации деятельности дежурных частей по обеспечению общественного порядка и безопасности	116
6.5. Обеспечение дежурными частями оперативного управления силами и средствами ОВД при охране общественного порядка и безопасности	118
6.6. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и безопасности на транспорте	121
6.7. Правовое положение ОВД на транспорте	124
6.8. Организация деятельности ОВД на транспорте.....	126
Глава 7. Основы организации и деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий и по предупреждению и пресечению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков	
7.1. Виды и характеристика массовых мероприятий.....	132
7.2. Организационно-правовые основы обеспечения общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий.....	135
7.3. Управление силами и средствами ОВД, участвующими в охране общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий.....	139
7.4. Деятельность ОВД по обеспечению общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий.....	142
7.5. Правовая характеристика массовых беспорядков	145
7.6. Причины и условия возникновения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка.....	147
7.7. Полномочия ОВД по предупреждению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков	152
7.8. Деятельность ОВД по пресечению и прекращению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков	154
Глава 8. Основы организации и деятельности оvd по обеспечению режима чрезвычайного положения	
8.1. Понятие чрезвычайного положения и основания его введения	161
8.2. Органы управления, вводимые при режиме чрезвычайного положения.....	168
8.3. Задачи и функции ОВД как субъекта обеспечения режима чрезвычайного положения.....	172
8.4. Деятельность ОВД по обеспечению режима чрезвычайного положения.....	174
Контрольные тесты	178
Список использованных источников	187

Верстка:
Б.Ю. Туренова
З.М. Бигалиева

Отдел организации научно-исследовательской
и редакционно-издательской работы Алматинской академии
МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова
050060, Алматы, ул. Утепова, 29

Подписано в печать 27 октября 2021 года.
Формат 60x84 1/16. Бум. тип. № 1. Печать на ризографе. Уч.-изд. 16,3 п.л.
Тираж 100 экз.