

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МАССОВЫМ БЕСПОРЯДКАМ

**А. М. Багмет**

Академия Следственного комитета Российской Федерации, г. Москва,  
Российская Федерация

В статье рассматривается система правоохранительных органов и российского казачества, анализируются их задачи как субъектов противодействия массовым беспорядкам. Формулируется организационно-правовая модель деятельности правоохранительных органов по борьбе с массовыми беспорядками.

Ключевые слова: массовые беспорядки, правоохранительные органы, казачество, противодействие, модель.

## ORGANIZATIONAL-AND-LEGAL MECHANISM TO COUNTER MASS RIOTS BY THE LAW ENFORCEMENT AGENCIES

**A. Bagmet**

Investigation Committee Academy of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

This article deals with the system of law enforcement agencies and the Russian Cossacks, analyzes their tasks to counter mass riots. Legal model for law enforcement activities to counter mass riots is presented.

Keywords: riots, law enforcement agencies, Cossacks, counteraction, model.

Одними из наиболее опасных преступлений в России остаются массовые беспорядки. При этом, несмотря на неоднозначность этих общественно опасных деяний, которые возникают по различным причинам и при разных обстоятельствах, охватывают большие территории или ограничиваются одной улицей, заканчиваются многочисленными человеческими жертвами или после их завершения остаются только разбитые коммерческие киоски и помятые автомашины, опасность их для общества очевидна. Массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих, не только причиняют вред личности и обществу, но и как способ воздействия на власть представляют собой опасность для экономической и политической стабильности государства [1].

При очевидной опасности массовых беспорядков до настоящего времени не разработан организационно-правовой механизм противодействия правоохранительных органов данным общественно опасным деяниям.

В настоящее время систему правоохранительных органов Российской Федерации составляют:

- 1) прокуратура;
- 2) Следственный комитет (СК России);
- 3) органы МВД:  
органы внутренних дел (ОВД);  
полиция;  
Внутренние войска (ВВ);  
Федеральная миграционная служба (ФМС);
- 4) органы безопасности:  
Федеральная служба безопасности (ФСБ);  
Федеральная служба охраны (FSO);  
Служба внешней разведки (СВР);  
Федеральная противопожарная служба (ФПС);

5) органы Минюста:  
Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН);

Федеральная служба судебных приставов (ФССП);

6) таможенные органы (ФТС);

7) Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН).

По нашему мнению, в данную систему необходимо включить и казачество.

Согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»<sup>1</sup> российское казачество проходит правоохранительную службу в соответствии с федеральным законодательством. При этом российское казачество в установленном порядке принимает участие в охране общественного порядка (п. 3 ч. 4 ст. 5).

Основные задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности возложены на полицию (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>2</sup> (далее – Закон о полиции)).

Законом о полиции установлено, что одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение правопорядка в общественных местах (п. 6 ч. 1 ст. 2). Этим же Законом (ч. 1 ст. 12) к обязанностям полиции отнесено обеспечение: общественного порядка в общественных местах (п. 5); безопасности граждан и общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, а также спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (п. 6).

При этом согласно ч. 1 ст. 13 Закона о полиции полицейские имеют право: обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов (п. 7); осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при про-

<sup>1</sup> О государственной службе российского казачества: федер. закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 50. – Ст. 5245.

<sup>2</sup> О полиции: федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900

ходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18); временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов (п. 20).

Кроме того, полиция имеет право проводить оцепление (блокирование) участков местности при проведении мероприятий по пресечению массовых беспорядков (п. 2 ч. 2 ст. 16 Закона о полиции).

Тем самым, согласно действующему законодательству, полицейские обязаны охранять общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность, однако не имеют права пресекать массовые беспорядки. В лучшем случае при возникновении массовых беспорядков полицейские обязаны обеспечить оцепление.

Кроме того, Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»<sup>3</sup> на полицию возложена функция по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки (пп. «г» п. 1). Однако, к сожалению, упущена функция по предупреждению и пресечению массовых беспорядков. Не ясна позиция законодателя, предоставившего полицейским право проникать в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями, якобы для обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках (п. 1 ч. 3 ст. 15 Закона о полиции), а также применять специальные средства для пресечения массовых беспорядков (п. 8 ч. 1 ст. 21 Закона о полиции), которые они не имеют право пресекать.

На фоне законодательства о полиции, противодействие массовым беспорядкам, на наш взгляд, более четко прописано в законодательстве о ВВ.

<sup>3</sup> Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // Российская газета. – 2011. – 2 марта.

В соответствии с Федеральным законом от 06 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>4</sup> к одной из задач соединений и воинских частей оперативного назначения, а также специальных моторизованных соединений и воинских частей относится участие в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях (ст. 18). Одной из задач воинских частей (подразделений) специального назначения является участие в пресечении массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием (ст. 23). Военнослужащие ВВ при несении боевой службы имеют право производить по решению министра внутренних дел, начальника управления (главного управления) внутренних дел по субъекту РФ, а в исключительных случаях по решению командира воинской части (подразделения) ВВ оцепление (блокирование) участков местности, отдельных строений и других объектов при пресечении массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств и плавучих средств (судов) (ст. 24). При этом военнослужащие ВВ имеют право применять специальные средства (резиновые палки, слезоточивый газ, светозвуковые средства отвлекающего воздействия, служебных собак), а также водометы и бронемашину для пресечения массовых беспорядков и действий, нарушающих работу транспортных средств, средств связи, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также дезорганизующих работу исправительных учреждений (ст. 27 и 29).

В рамках реформирования МВД России «в структуре центрального аппарата министерства создано Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации МВД России, а также сформирован новый территориальный орган МВД России межрегионального уровня – Центр специального назначения и оперативного реагирования (ЦСН ОР) в состав которого вошли отряд милиции особого назначения (ОМОН) «Зубр»<sup>5</sup>, отряд милиции специ-

ального назначения (ОМОН)<sup>6</sup> «Рысь» и авиационный отряд специального назначения «Ястреб» Центра авиации МВД России»[2].

Опять же непонятны цели объединения указанных подразделений, так как ОМОН был создан в 1988 г. для пресечения массовых беспорядков. До реформы МВД одними из основных задач, стоящих перед личным составом ОМОН, являлись: обеспечение личной и имущественной безопасности граждан на улицах и в других общественных местах; обеспечение правопорядка и общественной безопасности на улицах и в других общественных местах, объектах транспорта<sup>7</sup>. СОБР был создан в 1992 г. на базе отдела тактических операций в составе Главного управления по организованной преступности (ГУОП) МВД России, основной задачей которого являлась борьба с организованной преступностью<sup>8</sup>.

На наш взгляд, в настоящее время полиция не обладает полномочиями по пресечению массовых беспорядков, а объединение разнопрофильных специализированных подразделений не может достаточно эффективно противодействовать беспорядкам. Причем на данный момент основные функции по пресечению массовых беспорядков законодательно возлагаются именно на ВВ.

На фоне неэффективного законодательства проблематично создать и модели противодействия массовым беспорядкам.

Таким образом, наиболее эффективной организационно-правовой моделью деятельности правоохранительных органов по борьбе с массовыми беспорядками является модель немедленного реагирования и полного пресечения беспорядков, включающая в себя следующие этапы:

1) контроль и надзор:

прокурорский надзор за соблюдением Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>9</sup> обще-

<sup>6</sup> 30 ноября 2011 г. приказом министра внутренних дел РФ отрядам милиции специального назначения (ОМОН) возвращено прежнее наименование – Специальные отряды быстрого реагирования (СОБР). – <http://ru.wikipedia.org>.

<sup>7</sup> Типовое положение об отряде милиции особого назначения органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД РФ от 19 марта 1997 г. № 162, отменено ведомственным приказом.

<sup>8</sup> До реформы МВД 2011 г., когда милиция разделилась на МОБ (милиция общественной безопасности) и КМ (криминальная милиция), ОМОН являлся подразделением МОБ и подчинялся начальнику МОБ, а СОБР являлся подразделением КМ и подчинялся напрямую начальнику ГУВД или его заместителю.

<sup>9</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

<sup>4</sup> О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: федер. закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

<sup>5</sup> 30 ноября 2011 г. приказом министра внутренних дел РФ отряды особого назначения МВД стали расшифровываться как «Отряд мобильный особого назначения» с сохранением аббревиатуры (ОМОН). – <http://ru.wikipedia.org>.

ственными организациями, политическими партиями и гражданами;

контроль полиции за противоправной деятельностью граждан, направленной на нарушение общественного порядка и общественной безопасности;

2) профилактика:

предупреждение противоправной деятельности граждан, направленной на нарушение общественного порядка и общественной безопасности, сотрудниками полиции;

3) недопущение перерастания деятельности толпы в массовые беспорядки:

оцепление полицией совместно с казаками (при их наличии в регионе) территории образования толпы;

административное задержание специализированными подразделениями МВД России подстрекателей к беспорядкам;

ведение сотрудниками полиции агитационной работы, направленной на нейтрализа-

цию действий подстрекателей и рассеивание толпы;

4) пресечение массовых беспорядков:

разгон толпы сотрудниками специализированных подразделений МВД России, военнослужащими Внутренних войск и казаками (при их наличии в регионе);

административное задержание сотрудниками специализированных подразделений МВД России, военнослужащими Внутренних войск, а также казаками (при их наличии в регионе) лиц, участвующих в массовых беспорядках или совершающих в ходе них преступления;

5) расследование массовых беспорядков:

предварительное следствие по делам о массовых беспорядках, осуществляемое следователями Следственного комитета РФ;

содействие сотрудников полиции следователям Следственного комитета РФ при расследовании массовых беспорядков.

### Примечания

1. Багмет А. М. Массовые беспорядки: криминологическое, уголовно-правовое, уголовно-процессуальное и криминалистическое противодействие : моногр. – М. : Юрлитинформ, 2013.

2. Интервью начальника Центра оперативного руководства деятельностью специальных подразделений (ЦРД СП) МВД России В. Горшукова от 11 апреля 2011 г. – <http://www.interfax.ru>.

БАГМЕТ Анатолий Михайлович,

кандидат юридических наук, доцент, исполняющий обязанности ректора, Академия Следственного комитета Российской Федерации, г. Москва.

E-mail: akskrf@yandex.ru.

BAGMET Anatoly,

Candidate of Law, Assistant Professor, acting rector, Investigation Committee Academy of the Russian Federation, Moscow.

E-mail: akskrf@yandex.ru.