
Лариса Петровна Эстамирова
*Профессор кафедры
административного права и правоохранительной
деятельности Поволжского
института (филиала) ВГУЮ (РПА
Минюста России), доктор юридических наук, доцент
E-mail: volkova1@mail.ru*

**Правовое регулирование полномочий субъектов обеспечения
собственной безопасности полиции
на ведомственном уровне**

***Аннотация.** Предметом исследования выступает нормативно установленная модель правового регулирования полномочий субъектов обеспечения собственной безопасности полиции на ведомственном уровне. Цель работы заключается в выработке предложений по совершенствованию правового регулирования полномочий названных субъектов по обеспечению собственной безопасности полиции. Используемые в работе методы правового анализа и синтеза позволили сформулировать предложения, направленные на повышение качества правового регулирования полномочий субъектов обеспечения собственной безопасности полиции на федеральном и региональном уровнях.*

***Ключевые слова:** полиция, собственная безопасность, субъекты обеспечения собственной безопасности, полномочия, правовое регулирование.*

Larisa Petrovna Estamirova
*Professor of the Department of Administrative Law and
Law Enforcement activities of the Volga Institute (the
branch) of All Russian State University of Justice (RLA
of the Ministry of Justice of Russia), Doctor of Law,
Associate Professor*

Legal Regulation of Powers of the Units Charged with Ensuring Police's Internal Security on Sub-Divisional Level

Annotation. The subject of the research is represented by legally established pattern of legal regulation of powers of the units charged with ensuring police's own security on sub-divisional level. The purpose of the research is to work out proposals regarding the improvement of legal regulation or powers of mentioned units in charge with providing police's internal security. The author claims that the applied methods of legal analysis and synthesis allow to formulate proposals aimed to improve quality of legal regulation of powers of the units charged with ensuring police's own security on federal and regional levels.

Keywords: police, internal security, units ensuring internal security, powers, legal regulation.

Эффективность обеспечения собственной безопасности полиции во многом определяется правовой культурой регулирования полномочий субъектов организации такого обеспечения. Исходя из положений Концепции обеспечения собственной безопасности в системе МВД России [1] (далее — Концепция), организация обеспечения собственной безопасности полиции осуществляется на ведомственном и специальном уровнях. В качестве субъектов обеспечения собственной безопасности на ведомственном уровнях Концепция называет: а) в центральном аппарате МВД России — заместителей министра МВД России, начальников и заместителей структурных подразделений в составе министерства, а также организаций и подразделений, входящих в состав центрального аппарата МВД России; б) на региональном уровне — руководителей территориальных органов МВД России, их заместителей и руководителей структурных подразделений территориальных органов системы МВД России.

Перечень полномочий заместителей министра установлен в Регламенте МВД России [2]. В нем перечислены общие управленческие полномочия по организации деятельности курируемых подразделений, координации и контролю их работы; взаимодействию с органами государственной власти, местного самоуправления, общественностью и территориальными подразделениями МВД России; проведению совещаний и рассмотрению поступивших проектов правовых актов, документов, материалов и обращений (п. 18).

Исходя из Регламента перечень полномочий является открытым. Иные полномочия заместителя министра МВД России указываются в приказе о распределении обязанностей*, а также в должностном регламенте (инструкции) (подп. «и» п. 18 Регламента).

Таким образом, положения Регламента МВД России не раскрывают функциональный статус заместителя министра МВД России как субъекта

*Приказ о распределении обязанностей между заместителями министра МВД России был подписан в июле 2012 г., однако официально опубликован не был и не размещен на официальном сайте МВД России.

обеспечения собственной безопасности. Можно сделать вывод, что такой статус должен найти отражение в положениях, регулирующих организацию деятельности конкретных структурных подразделений, курируемых заместителем министра МВД России. Однако анализ таких положений не выявляет управленческой взаимосвязи между заместителем министра и руководителем курируемого структурного подразделения по линии обеспечения собственной безопасности.

Согласно пункту 15.1 Концепции обеспечения собственной безопасности МВД России заместители министра несут персональную ответственность не только за организацию работы по обеспечению собственной безопасности, но и за ее состояние. Следовательно, в пределах зоны персональной ответственности каждого заместителя министра МВД России должны разрабатываться планы обеспечения собственной безопасности с учетом специфики курируемых подразделений. Это предполагает проведение постоянного мониторинга угроз собственной безопасности и выработку мер по современному их выявлению, предупреждению и нейтрализации.

Учитывая, что каждый из заместителей министра выступает субъектом обеспечения собственной безопасности, их деятельность в этом направлении должна найти четкое правовое подкрепление. Если на концептуальном уровне закреплены нормы об ответственности заместителей министра МВД России за организацию и содержание работы по обеспечению собственной безопасности, то в нормативном порядке должны быть четко выражены границы такой организации и содержания работы.

Следует отметить, что названный выше Регламент МВД России как органа исполнительной власти федерального звена разработан на основе Типового регламента, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 [3]. Полагаем, что данный правовой акт сосредоточил в себе положения, характерные для осуществления деятельности любого органа исполнительной власти. Однако деятельность МВД России как правоохранительного органа обладает своей спецификой, требующей более детального закрепления процедур внутренней организации, включая порядок взаимодействия управляющих элементов системы МВД России как между собой, так и с другими правоохранительными органами в целях более оперативного решения поставленных задач, поиска и обработки информации.

С точки зрения теории управления заместители министра выступают такими управляющими элементами. Поэтому в Регламенте МВД России правовое подкрепление должны найти и взаимосвязи заместителей министра между собой в решении задач, стоящих перед системой МВД России.

Актуальность проблемы обеспечения собственной безопасности в системе МВД России явилась основанием возведения ее на концептуальный уровень. Разрешение этой проблемы, как следует из Концепции, осуществляется, в том числе, и на управленческом уровне. Другими словами, организация обеспечения собственной безопасности становится общей управленческой функцией, ответственность за организацию и осу-

ществование которой несут заместители министра в пределах курируемых структурных подразделений.

В связи с этим полагаем, что п. 18 Регламента МВД России следует дополнить положением следующего содержания: «организует работу по обеспечению собственной безопасности в курируемых подразделениях».

Рассмотрение полномочий начальника структурного подразделения МВД России также выявляет отсутствие полномочий по организации обеспечения собственной безопасности, за исключением полномочий по обеспечению режима секретности, и проведению работы по отбору кадров. В то время как положения Концепции обеспечения собственной безопасности в качестве направлений обеспечения собственной безопасности на ведомственном уровне закрепляют защиту жизни, здоровья, имущества, чести и достоинства сотрудников; обеспечение безопасности оперативно-служебной деятельности; защиту интеллектуальной собственности системы МВД России; обеспечение безопасности объектов инфраструктуры МВД России и др.

В соответствии с этим полагаем необходимым п. 20 Регламента МВД России дополнить подпунктом следующего содержания: «организует работу по обеспечению собственной безопасности в структурном подразделении».

Полномочия руководителей территориальных подразделений МВД России [4] установлены Типовым положением о территориальном органе МВД России по субъекту РФ [5]. Его изучение показало отсутствие нормативного закрепления полномочий руководителя территориального органа по обеспечению собственной безопасности полиции на ведомственном уровне. Тем самым не формируется полное представление об объеме ответственности руководителя территориального органа МВД России за организацию и состояние работы по обеспечению собственной безопасности.

Типовое положение не позволяет разграничить и объекты ответственности по обеспечению собственной безопасности руководителя территориального подразделения и его заместителя — начальника полиции. В результате полномочия названных субъектов являются размытыми, не позволяющими определить пределы прав и обязанностей по обеспечению собственной безопасности.

Согласно действующему законодательству руководитель территориального подразделения осуществляет управленческие полномочия, он не обязан непосредственно решать поставленные перед территориальным подразделением задачи. Он вправе делегировать полномочия по их разрешению своим заместителям, начальникам структурных подразделений и организаций (подп. 7 п. 19 Типового положения). Но для этого должно быть четкое нормативное закрепление полномочий руководителя и его заместителей по спектру решаемых территориальным органом задач.

В соответствии с пунктом 17 Типового положения руководитель имеет трех заместителей: начальника полиции, начальника следственного управления (главного управления, отдела) и заместителя по иным вопросам. При этом действующим законодательством (УПК РФ) определены полномочия

только начальника структурного подразделения, осуществляющего следствие. Вопрос о полномочиях иных заместителей руководителя территориального органа остается открытым.

Типовое положение возлагает на территориальный орган полномочия по реализации мер, направленных на социальную и правовую защиту сотрудников, оказание им правовой помощи; осуществлению мониторинга общественного мнения о деятельности территориального подразделения; обеспечению соблюдения законности, государственной защиты субъектов, а также защиты информации от неправомерного доступа; организации психологической и культурно-воспитательной работы с личным составом, обеспечению соблюдения законности, а также законодательства о противодействии коррупции; обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну; безопасности инфраструктуры территориального органа. В то же время в нем не нашли отражение нормы о дифференцированном доступе к информационным системам, содержащим сведения о персональных данных служащих территориального органа, о совершенствовании системы средств и методов защиты информации, об обеспечении безопасности оперативно-служебной деятельности в части обеспечения личной безопасности сотрудников полиции.

В специальной литературе обоснована обусловленность полномочий органа поставленными перед ним целью и задачами [6—8]. Соглашаясь с этим мнением, отметим, что в положениях об органах полномочия должны определяться задачами. Тенденция же правого регулирования административно-правового статуса органов исполнительной власти исходит из установления более широкого круга полномочий, выходящих за перечень отраженных в положении задач.

Не является исключением и рассматриваемое Типовое положение. Перечисленные нами выше полномочия по обеспечению собственной безопасности на ведомственном уровне выходят за пределы перечня задач по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, обеспечению порядка и безопасности, а также по управлению подчиненными органами и социальной и правовой защите сотрудников органов внутренних дел.

Поэтому считаем целесообразным закрепить в Типовом положении задачи обеспечения собственной безопасности. Это будет соответствовать положениям Концепции обеспечения собственной безопасности об ответственности руководителя территориального органа за организацию и состояние работы по обеспечению собственной безопасности и вполне согласовываться с п. 16 Типового положения, закрепляющего персональную ответственность руководителя за выполнение поставленных перед территориальным подразделением задач.

Все сказанное, на наш взгляд, должно способствовать повышению уровня правовой культуры законодательного регулирования не только механизма распределения полномочий между различными субъектами в сфере организации обеспечения собственной безопасности полиции на

ведомственном уровне, но и разграничения зон ответственности таких субъектов в названной сфере.

Пристатейный библиографический список

1. Концепция обеспечения собственной безопасности в системе МВД России от 02.02.2013 (в ред. от 28.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 (в ред. от 01.06.2020.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : утв. постановлением Правительства РФ от 28.07.2005. № 452 (в ред. от 01.02.2020) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 31, ст. 3233; 2020. № 6, ст. 677.

4. Перечень территориальных подразделений МВД России : утв. Указом Президента РФ от 01.03. 2011. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (в ред. от 13.07. 2020) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 10, ст. 1334; 2020. № 29, ст. 4655.

5. Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 21.12.2016. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2019) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 52, ч. 5, ст. 7614; 2019. № 52, ч. 1 ст. 7933.

6. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М., 2009.

7. Виноградова В. С. Правовой статус полиции в современной России: теоретико-инструментальный и сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014.

8. Амельчаков И. Ф. Концепция административно-правового статуса полиции в современной России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 2. С. 130—140.

References

1. *Koncepciya obespecheniya sobstvennoj bezopasnosti v sisteme MVD Rossii ot 02.02.2013 (v red. ot 28.02.2018) // SPS «Konsul'tantPlyus». [The concept of ensuring your own security in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia from 02.02.2013 (as amended on 02.28.2018) // SPS «ConsultantPlus».]*

2. *Ob utverzhdenii Reglamenta Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii : prikaz MVD Rossii ot 17.10.2013 № 850 (v red. ot 01.06.2020) // SPS «Konsul'tantPlyus». [On the approval of the Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated 17.10.2013 № 850 (as amended on 01.06.2020) // SPS «ConsultantPlus».]*

3. Tipovoj reglament vnutrennej organizacii federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti : utv. postanovleniem Pravitel'stva RF ot 28.07.2005 № 452 (v red. ot 01.02.2020) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2005. № 31, st. 3233; 2020. № 6, st. 677. [Model regulations for the internal organization of federal executive bodies : approved. Decree of the Government of the Russian Federation dated 07.08.2005 No. 452 (As amended on 02/01/2020) // Collected legislation of the Russian Federation. 2005. No. 31, art. 3233; 2020. No. 6, art. 677.]

4. Perechen' territorial'nyh podrazdelenij MVD Rossii : utv. Ukazom Prezidenta RF ot 01.03. 2011. № 248 «Voprosy Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii (v red. ot 13.07. 2020.) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2011. № 10, st. 1334; 2020. № 29, st. 4655. [List of territorial divisions of the Ministry of Internal Affairs of Russia : approved. by the decree of the President of the Russian Federation of 01.03.2011. No. 248 «Questions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (as amended on 13.07.2020.) // Collected legislation of the Russian Federation. 2011. No. 10, art. 1334; 2020. No. 29, art. 4655.]

5. Tipovoe polozhenie o territorial'nom organe Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii po subektu Rossijskoj Federacii : utv. Ukazom Prezidenta RF ot 21.12.2016. № 699 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve vnutrennih del Rossijskoj Federacii i Tipovogo polozheniya o territorial'nom organe Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii po sub»ektu Rossijskoj Federacii» (v red. ot 25.12.2019) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 52, ch. 5, st. 7614; 2019. № 52, ch. 1 st. 7933. [Model regulations on the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the subject of the Russian Federation : approved. by the decree of the President of the Russian Federation of 21.12.2016 No. 699 «On approval of the Regulations on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Model Regulations on the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the constituent entity of the Russian Federation» (as amended on 25.12.2019) // Collected legislation of the Russian Federation. 2016. No. 52, ch. 5, art. 7614; 2019. No. 52, part 1 of art. 7933.]

6. Bol'shoj juridicheskij slovar' / pod red. A. V. Mal'ko. [Big dictionary of law / edited by A.V. Malko.] M., 2009.

7. Vinogradova V. S. Pravovoj statusu policii v sovremennoj Rossii: teoretiko-instrumental'nyj i sravnitel'nyj analiz : dis. ... kand. jurid. nauk. [Legal status of the police in modern Russia: theoretical-instrumental and comparative analysis: dissertation for the degree of Candidate of legal sciences.] Krasnodar, 2014.

8. Amel'chakov I. F. Konceptiya administrativno-pravovogo statusa policii v sovremennoj Rossii // Pravo. ZHurnal Vysshej shkoly ekonomiki. [The concept of the administrative-legal status of the police in modern Russia // Law. Journal of the Higher School of Economics.] 2017. № 2. P. 130—140.