

Приложение к военно-публицистическому
и литературно-художественному журналу
"На боевом посту" войск национальной гвардии
Российской Федерации
(издается с сентября 2008 года)

Журнал «На боевом посту»
войск национальной гвардии
Российской Федерации

Учредитель: Федеральная служба
войск национальной гвардии
Российской Федерации

Журнал зарегистрирован в Федеральной
службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций

Свидетельство о регистрации:
ПИ №ФС77-73490 от 17 августа 2018 года

Главный редактор журнала
"На боевом посту"
Колесников С.С.

Редактор журнала
"Академический вестник
войск национальной гвардии
Российской Федерации"
Воробьев А.Н.

Заместитель редактора
Алистратов Д.В.

Художественное оформление
Мухин Ю.В.

Корректор
Лайпанова Е.П.

При перепечатке материалов ссылка на
«Академический вестник войск национальной
гвардии Российской Федерации» обязательна.

Адрес редакции:
111250, Москва, ул. Красноказарменная, 9а.

Телефоны: редакции – (495) 361-81-71,
отдела по изданию журнала – (495) 361-87-15.
E-mail: vvpostotg@yandex.ru

Сдано в набор 26.11.2018.
Подписано к печати 26.12.2018.
Формат бумаги 60x90 1/8.
Тираж журнала 1000 экз.
Объем 8 усл. печ. л.
Заказ № 748

Отпечатано в типографии редакции
журнала "На боевом посту"
войск национальной гвардии
Российской Федерации
Тел.(495) 361-88-54

СОДЕРЖАНИЕ

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВОЙСК

Ю.А. Марценюк

Об исследовании проблем, связанных с формированием
и развитием территориальных органов Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации **3**

В.А. Пономарёв

К вопросу управления территориальными органами
Федеральной службы войск национальной гвардии
Российской Федерации **8**

А.П. Хоружин, Ю.Б. Ярославский

Формирование и развитие территориальных органов
Федеральной службы войск национальной гвардии
Российской Федерации **12**

Л.Д. Шидловский, А.С. Ченцов

Система мониторинга и прогнозирования обстановки
в территориальном органе Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации **18**

А.А. Заровнятных

Проблемные вопросы инженерного обеспечения
территориальных органов Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации **22**

А.Н. Линёв

Пути повышения эффективности реализации
контрольно-надзорных полномочий территориальных органов
Федеральной службы войск национальной гвардии
Российской Федерации **30**

Э.И. Барсуков, Д.А. Сулименко, Н.А. Кузнецов

Опыт подготовки и выполнения служебно-боевых задач
воинскими частями и территориальными органами
Федеральной службы войск национальной гвардии
Российской Федерации в период проведения выборов
Президента Российской Федерации **33**

А.А. Райнес, Д.В. Фитерер

Особенности применения подразделений
территориальных органов Федеральной службы войск
национальной гвардии Российской Федерации
при выполнении задач по борьбе с терроризмом **40**

А.В. Шилоносков, Г.Э. Кузьмицкий

О проблемах применения информационных технологий
в территориальных органах Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации **43**

Р.В. Атаманов, М.Г. Порвадов, К.А. Тебеньков

Особенности функционирования системы
материально-технического обеспечения
территориальных органов Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации **45**

НАУЧНО-РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель:

Ченчик Сергей Михайлович

Заместитель председателя:

Марценюк Юрий Анатольевич
кандидат военных наук, доцент

Члены совета:

- Болгов Николай Васильевич (секретарь)
Бабкин Юрий Александрович
Барчук Вадим Вилорьевич
Беззубиков Алексей Степанович
Богданов Сергей Анатольевич
Веклич Александр Андреевич
Грищенко Александр Владимирович
Дугинов Валерий Владимирович
Деркач Александр Сергеевич
Дычек Михаил Леонидович
Куцов Сергей Николаевич
Колесников Сергей Сергеевич
Нестеров Юрий Валерьевич
Оганесян Егише Павлович
Пшонко Александр Григорьевич
Ходаков Валерий Алексеевич

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

- Баранов Валерий Петрович,
доктор исторических наук, профессор
Багишаев Зайнулла Абдулгаллимович,
доктор педагогических наук, доцент
Герман Аркадий Адольфович,
доктор исторических наук, профессор
Голубятников Владимир Петрович,
доктор физико-математических наук, профессор
Дубровский Александр Владимирович,
доктор педагогических наук, профессор
Думнова Эльнара Михайловна,
доктор философских наук
Изгарская Анна Анатольевна,
доктор философских наук, доцент
Кардаш Игорь Леонидович,
доктор военных наук, профессор
Киселенко Владислав Андреевич,
доктор технических наук
Климов Андрей Алексеевич,
доктор исторических наук, доцент
Костарев Сергей Николаевич,
доктор технических наук, доцент
Лебедев Николай Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент
Лысенков Сергей Геннадьевич,
доктор юридических наук, профессор
Мозжилин Сергей Иванович,
доктор философских наук, доцент
Миняйленко Николай Николаевич,
кандидат юридических наук, профессор
Сидорина Татьяна Владимировна,
доктор педагогических наук, профессор
Усов Станислав Александрович,
доктор медицинских наук
Федосеева Ирина Александровна,
доктор педагогических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

РАБОТА С КАДРАМИ

В.И. Мацюк, А.А. Мукаяров

Актуальные вопросы противодействия коррупции
в Федеральной службе войск национальной гвардии
Российской Федерации

48

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.А. Беляков, М.А. Варенцов

Инфраструктура открытых ключей
в Федеральной службе войск национальной гвардии
Российской Федерации

51

А.С. Набиев

Механизм общественного обсуждения
разрабатываемых проектов нормативных правовых актов

54

ИНФОРМАЦИЯ

Наши авторы

63

Ю.А. МАРЦЕНЮК

Об исследовании проблем, связанных с формированием и развитием территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье раскрыты проблемные вопросы, связанные с формированием и развитием территориальных органов войск национальной гвардии Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная и общественная безопасность, Федеральная служба ВНГ РФ, территориальные органы, войска национальной гвардии, задачи, состав, структура, проблемные вопросы.

Основная задача строительства и развития войск национальной гвардии Российской Федерации¹ в 2018 году, определенная директором Федеральной службы войск национальной гвардии – главнокомандующим войсками национальной гвардии Российской Федерации, заключается в завершении становления территориальных органов Росгвардии², на которые возлагается основной объем повседневных задач и первоначальных мероприятий по недопущению эскалации кризисной ситуации в том или ином субъекте Российской Федерации.

Формирование территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии началось в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510.

В 2016–2017 годах была разработана организационно-штатная структура территориальных органов, определены задачи и начато их выполнение. Но в ходе решения задач высветился целый ряд проблемных вопросов, требующих решения.

В связи с этим в Росгвардии с начала 2018 года проводится целый ряд научно-практических и исследовательских мероприятий, направленных на поиск решения проблем в области развития и функционирования территориальных органов:

– Центральным аппаратом совместно с руководством округов осуществляются мероприятия по изучению подразделениями территориальных органов вопросов организации повседневной деятельности, отрабатывается методика применения резервов командующих округами, выделяемых руководителям территориальных органов в случае

осложнения оперативной обстановки в границах субъекта Российской Федерации;

– практически отрабатываются вопросы совместного применения подразделений правоохранительных органов и органов государственной безопасности;

– проведено изучение опыта организации деятельности Главного управления Росгвардии по Московской области как опытного района;

– организовано проведение эксперимента в каждом из округов войск национальной гвардии Российской Федерации с одним из территориальных органов, входящим в состав того или иного округа;

– осуществляется научно-исследовательская работа «Основы функционирования территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

Цель эксперимента – выработка научно обоснованных и проверенных на практике подходов к организации его деятельности, выполнению задач подразделениями (органами) и организациями, входящими в его состав, в интересах эффективной реализации полномочий Росгвардии в пределах субъекта (субъектов) Российской Федерации.

В результате эксперимента планировалось повысить эффективность деятельности территориального органа посредством использования:

– оптимальных форм и методов служебной деятельности территориального органа в повседневном режиме, в условиях осложнения обстановки и особых правовых режимах;

– оптимальной организационно-штатной структуры территориального органа, учитывающей осо-

¹ Далее – войска, Росгвардия.

² Далее – территориальный орган, терорган.

бенности выполняемых задач в границах субъекта (субъектов) Российской Федерации;

- современных информационно-коммуникационных технологий, систем и технических средств.

В ходе эксперимента также предполагалось:

- уточнение системы критериев и показателей оценки служебной деятельности структурных подразделений территориального органа;

- выработка правовые механизмы реализации результатов эксперимента с территориальным органом;

- создание условия для внедрения апробируемых основ функционирования территориального органа.

Важным этапом данных исследовательских и практических мероприятий стало тактико-специальное учение «Север-2018», проведенные с 10 по 12 апреля 2018 года. Тема учения «Выполнение служебно-боевых задач по стабилизации обстановки в населенном пункте. Проведение специальной операции по разоружению (ликвидации) бандгрупп. Действия воздушно-поисковой штурмовой группы в районах со сложными климатическими условиями».

На этапе подготовки и в ходе проведения ТСУ ставились следующие исследовательские цели:

- отработка вопросов организации управления в территориальном органе при выполнении задач повседневной деятельности и при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

- проверка функционирования системы управления в звене округ войск национальной гвардии Российской Федерации – территориальный орган и выработка оптимальных алгоритмов работы руководителей территориальных органов по руководству подразделениями и поддержанию взаимодействия с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

- изучение порядка применения резервов командующего округом и главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации в случае возникновения ситуаций, связанных с выполнением специальных задач по противодействию террористическим угрозам на критически важных объектах.

Исследования носили комплексный характер, заключавшийся в том, что на фоне резкого осложнения обстановки впервые в Росгвардии отрабатывались вопросы поэтапного наращивания усилий подразделений (органов) территориального органа за счет резервов командующего округом и главнокомандующего войсками с практическим выполнением служебно-боевых задач, возлагаемых

на войска национальной гвардии, в экстремальных условиях районов Крайнего Севера.

На этапе подготовки к учениям детально были изучены результаты формирования и служебно-боевые возможности Управления Росгвардии по Мурманской области при выполнении задач в повседневных условиях и при осложнении обстановки, выявлены основные проблемы и определены направления их разрешения.

Во многом **данные проблемы характерны и для других территориальных органов.**

Для территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, как основополагающего и системообразующего формирования войск национальной гвардии Российской Федерации, **важнейшее влияние на его структуру, состав и специфику решаемых задач, готовность к обеспечению государственной и общественной безопасности, обороне страны оказывают особенности субъекта Российской Федерации**, в том числе: численность субъекта Российской Федерации; социально-экономическая обстановка; наличие оппозиционных сил и протестная активность в регионе; криминогенная обстановка и другие условия.

В то же время проблемой является то, что исходя из анализа положений о территориальных органах, их структуры, возлагаемых на них задач и основных подходов к организации их выполнения, система подготовки личного состава в полной мере данные особенности не всегда учитывает.

Другой проблемой является то, что на создание и формирование территориальных органов также оказало существенное влияние первоначальное отсутствие обоснованных и устоявшихся общетеоретических и практических взглядов на то, какими должны быть структура, состав и предназначение территориального органа.

В соответствии со ст. 9 проекта Устава войск национальной гвардии Российской Федерации территориальный орган является основным тактическим территориальным формированием войск национальной гвардии и предназначен для выполнения задач, возложенных на войска, а также реализации полномочий Росгвардии в границах субъекта (субъектов) Российской Федерации.

До августа 2018 года существовало и другое определение, носящее только редакционное отличие. Терорган рассматривался как *территориальное формирование войск национальной гвардии*, предназначенное для организации и руководства решением задач, возложенных на войска в интересах осуществления полномочий Росгвардии в

пределах субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также их непосредственного выполнения.

В данном определении подчеркиваются два функциональных предназначения тероргана:

- управление подчиненными силами и средствами;
- непосредственное выполнение задач.

Исходя из того, что территориальный орган как новый структурный элемент для войск правопорядка (ранее, до создания Росгвардии, аналогов такой структуры не было) **с вышеназванным двуединым предназначением стал так определяться не сразу, возникли первоначальные проблемы, связанные с определением его структуры и состава.**

На начальном этапе (в 2016 году) подразумевалось иметь в структуре территориального органа только управленческие подразделения, возлагая на него функции руководства и управления, и соответственно территориальный орган рассматривался исключительно как орган управления.

После окончательного определения структуры и состава территориального органа, включающего в себя как управленческие структуры, так и подразделения (органы), силы и средства, способные выполнять возлагаемые на него задачи, вышеназванные взгляды изменились.

Территориальный орган стал рассматриваться как формирование Росгвардии.

При этом возникла еще одна проблема, связанная с определением места и роли территориального органа в структуре войск.

Рассматривая территориальный орган как составную часть войск, возникают и проблемы юридического толка, связанные с тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157, а также Федеральным законом от 26 июля 2016 г. № 226 территориальные органы не включались в состав войск.

Данную проблему планируется разрешить с введением в действие Устава войск национальной гвардии Российской Федерации. В проекте устава в ст. 6. «Состав войск определен в следующем варианте: органы управления; оперативно-территориальные объединения; территориальные органы; соединения; воинские части; подразделения (органы), в том числе те, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции (далее – подразделения (органы); организации».

В соответствии с проектом Устава ВНГ Российской Федерации территориальные органы, дислоцированные на территории округа и включенные в перечень, утвержденный директором Федеральной службы войск национальной гвардии Россий-

ской Федерации – главнокомандующим войсками национальной гвардии, непосредственно подчиняются командующему округом войск национальной гвардии.

Не решенным (окончательно) с юридической точки зрения вопросом является правовой статус управления вневедомственной охраны по отношению к территориальному органу.

Например, Управление Росгвардии по Мурманской области относится к органам исполнительной власти и не имеет права осуществлять деятельность, приносящую доход. Тем самым включение ФГКУ «УВО ВНГ России по Мурманской области» в состав Управления Росгвардии по Мурманской области не соответствует положениям указов Президента Российской Федерации.

Данная проблема, таким образом, связана с правовым статусом подразделений вневедомственной охраны. В соответствии с Уставом ФГКУ «УВО по Мурманской области» управление вневедомственной охраны с филиалами в 8 муниципальных образованиях юридически не входит в состав Управления Росгвардии по Мурманской области, а оперативно подчинено ему.

При этом необходимо отметить, что не для всех УВО данный порядок подчиненности был отражен в их уставах.

Фактически все задачи территориального органа носят межведомственный характер, предопределяющий необходимость четкого заблаговременного нормативного закрепления порядка совместных действий и определения порядка взаимной подчиненности подразделений (органов) различной ведомственной подчиненности.

При этом необходимо учитывать законодательно закрепленную ответственность соответствующих министерств за обеспечение безопасности в тех или иных сферах: МО – в сфере обороны; ФСБ – в сфере противодействия терроризму; МВД – в сфере борьбы с экстремизмом, а также охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; МЧС – в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.

В целях поиска путей решения вышеназванной проблемы, например, в ходе тактико-специального учения, отрабатывались вопросы передачи (возложения) руководства проводимыми специальными мероприятиями (операциями) должностным лицам Росгвардии при сохранении общего руководства проводимыми мероприятиями соответствующего силового министерства.

При этом во время учения «Север-2018» руководство силовыми действиями (штурмом) возлагалось:

– в ходе специальных мероприятий по освобождению оружейного магазина «Кречет» – на заместителя начальника Управления Росгвардии по Мурманской области при общем руководстве УМВД по Мурманской области;

– в ходе специальной операции по освобождению заложников в МФЦ – на начальника Управления Росгвардии по Мурманской области при общем руководстве ОШ МВД по Мурманской области;

– в ходе специальной операции по освобождению заложников на ледоколе «Советский Союз» – на первого заместителя командующего СЗО ВНГ Российской Федерации – старшего оперативной группы от СЗО ВНГ Российской Федерации при общем руководстве со стороны оперативного штаба ФСБ по Мурманской области;

– в ходе специальной пограничной операции – на старшего оперативной группы от Росгвардии (Центрального аппарата) при общем руководстве Пограничного управления ФСБ России.

В то же время **при обеспечении правового режима чрезвычайного положения четкого определения силовой структуры, на которую будет возлагаться руководство проводимыми мероприятиями, нет.** В Федеральном законе «О чрезвычайном положении» определено, что с этой целью решением Президента Российской Федерации назначается комендант территории. При этом конкретного ФОИВ, на который будет возложено руководство данными мероприятиями, нет.

Развитие системы функционирования территориальных органов имеет важное значение и для решения проблем организации и ведения территориальной обороны.

С учетом прогнозируемого характера войны в целом и вооруженной борьбы в частности, рассматривая общие подходы на всех уровнях руководства территориальной обороной (общегосударственном, региональном, субъекта Российской Федерации), необходимо отметить, что развертывание данной системы управления в полном объеме должно осуществляться заблаговременно, на этапе обострения напряженности, еще до начала военных действий и начинать функционировать с вводом военного положения, а при определенных условиях данная система управления полностью или частично может разворачиваться с введением режима чрезвычайного положения.

Создание указанной системы управления должно осуществляться постепенно: от формирования структуры системы управления мирного времени государства (федерального округа, субъекта Российской Федерации) до полного развертывания системы управления военного времени территориальной обороны, которое не потребует кар-

динальной ломки или перестройки всей системы управления и не приведет к нарушению организации управления и его потере с началом военных действий.

Таким образом, должны быть взаимоувязаны системы управления силовых структур и органов исполнительной власти, обеспечивающие управленческие задачи мирного времени (стабильного времени), при обострении обстановки, режима чрезвычайного положения, и в условиях военного времени как на стратегическом – общегосударственном уровне; на оперативном – федеральных округов, так и на тактическом уровне – субъектов Российской Федерации.

Решение вышеназванных проблем видится в издании совместных межведомственных приказов и уставных документов, определяющих данные вопросы. В настоящее время они находятся в процессе разработки, уточнения или переработки.

Введение в действие вышеназванных приказов также должно обеспечить **дальнейшее повышение эффективности возлагаемых на территориальные органы задач и соответственно их служебно-боевых возможностей.**

Но при этом отмечается, что служебно-боевые возможности территориального органа должны быть не простым суммарным объединением возможностей по решению возлагаемых на его компоненты задач, а выходом на новый, более высокий качественный уровень обеспечения государственной и общественной безопасности, обороны страны в границах зоны ответственности территориального органа – административных границ субъекта Российской Федерации.

В данном случае действует принцип, заключающийся в том, что любая система более эффективна в целом, чем простое суммарное объединение результатов действий каждого из ее компонентов в отдельности. По законам системологии каждый входящий в систему элемент при решении задач совместно с другими структурными компонентами приобретает новые свойства и способности, превосходящие те, которые характерны для самостоятельного решения задач.

Территориальный орган, как структурный элемент войск национальной гвардии, привлекается к выполнению целого ряда задач, которые могут классифицироваться:

– по функциональным признакам: общие (для всего тероргана) и частные (по компонентам тероргана);

– по периодам решения задач: мирного времени (стабильного периода, при осложнении обстановки), условий чрезвычайного положения, условий угрозы начала военных действий (угрожаемый период) и военного времени.

Важное значение в ходе эксперимента придавалось организационному строительству территориального органа. Анализ результатов исследований по вопросам оптимизации организационно-штатной структуры территориальных органов Росгвардии показал, что в целом их структура и укомплектованность позволяют выполнять поставленные задачи.

В то же время существует целый ряд не зависящих от Росгвардии причин, затрудняющих реализацию планируемых организационных мероприятий, к которым относятся прежде всего финансово-экономические проблемы.

Однако, кроме вышеназванных объективных, существует целый ряд субъективных проблем, к которым относятся:

- постоянное желание (заявки) руководителей округов (территориальных органов) вносить изменения в организационно-штатную структуру территориальных органов;
- необоснованность направляемых в Федеральную службу войск национальной гвардии РФ предложений, что ведет в последующем к направлению других, которые по своему смыслу порой противоречат ранее направленным предложениям;
- неумение правильно рассчитать структуру с учетом ее соответствия объему управленческих и других задач;
- нарушение принципа создания организационно-штатных структур – приоритетности при формировании структур, предназначенных для решения основных (боевых), а не второстепенных задач;
- отсутствие четкого разграничения функциональных обязанностей, что приводит к созданию дублирующих структур и соответственно необоснованному увеличению численности и др.

В связи с этим видится целесообразным, не проводить новые организационно-штатные мероприятия, а всесторонне проанализировать работу территориальных органов в существующей структуре и только через год, систематизировав предложения всех округов, принять решение по уточнению организационно-штатной структуры.

Существенные ошибки в ходе эксперимента были выявлены и при определении путей формирования системы управления территориального органа.

В основу развития системы управления должны закладываться не «общевоинские» подходы к ее постоянной трансформации (создание дополнительных функциональных групп) в зависимости от условий выполнения задач (мирное или военное время), а совсем другие принципы:

- неизменности системы управления на всех этапах развития кризисной ситуации;

- наращивания возможностей решения управленческих задач только за счет перевода органов управления на усиленный (боевой) режим работы, а не создания каких-либо дополнительных функциональных групп;

- рационального распределения функциональных обязанностей, позволяющего, с одной стороны, охватить весь спектр управленческих задач, с другой – не допустить их дублирования теми или иными должностными лицами;

- оптимального распределения (классификации) информационных потоков между структурными подразделениями управления территориального органа, обеспечивающего своевременный сбор, анализ, прогнозную оценку поступающей информации и своевременное доведение результатов мониторинга обстановки до заинтересованных должностных лиц.

Поиск путей решения проблем, выявляемых в ходе формирования (становления) территориальных органов, планируется продолжить и после проведения эксперимента с ними, в том числе при проведении тактико-специальных учений.

Результаты проведения эксперимента обобщены в итоговых материалах научно-исследовательской работы «Основы функционирования территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

При этом должны быть определены дальнейшие пути решения проблем по следующим направлениям:

- нормативное правовое регулирование деятельности Росгвардии, в части, касающейся территориального органа;
- организационно-штатная структура, система комплектования, укомплектованность территориального органа;
- построение системы управления территориального органа;
- оценка эффективности решения законодательно возложенных на территориальный орган задач с учетом системы критериев и показателей оценки служебно-боевой деятельности;
- материально-техническое и финансовое обеспечение подразделений территориального органа;
- система подготовки и профессионального развития сотрудников и военнослужащих территориального органа;
- система функционирования мониторинга и прогнозирования обстановки;
- вопросы всестороннего обеспечения;
- организация деятельности подразделений вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительной работы;

– организация применения сил специального назначения.

Кроме того, заинтересованным структурным подразделениям в интересах подготовки личного состава территориальных органов, улучшения качества организации служебно-боевой деятельности и повышения эффективности решения служебно-боевых задач необходимо определить перечень документов, требующих разработки: нормативные правовые документы; уставные документы (наставления, руководства, инструкции); методические рекомендации.

Также для обучения слушателей факультетов войск национальной гвардии военных академий Ми-

нобороны и курсантов военных институтов Росгвардии необходимо разработать учебник «Основы функционирования территориального органа войск национальной гвардии Российской Федерации», учебные пособия по направлениям деятельности (по видам обеспечения) структурных подразделений Росгвардии.

В заключение необходимо подчеркнуть, что поиск путей решения проблем, связанных с совместным применением войск (сил) и органов, в том числе территориальных, может быть осуществлен только объединенными усилиями научных подразделений всех заинтересованных силовых структур.

В.А. ПОНОМАРЁВ

К вопросу управления территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье раскрыты основные аспекты организации управленческой деятельности территориальных органов Росгвардии.

Ключевые слова: государственная и общественная безопасность, Федеральная служба ВНГ РФ, территориальные органы, войска национальной гвардии, организация управления, система управления, органы управления, пункты управления, средства управления.

Процесс строительства и развития Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации¹, как и любой другой новой системы, неразрывно сопряжен с решением различных задач, связанных с управленческой деятельностью, к числу которых относятся вопросы управления территориальными органами.

Территориальные органы² Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации созданы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от

30 сентября 2016 г. № 510. Всего сформировано 83 тероргана по субъектам Российской Федерации.

Терорганы являются основными тактическими территориальными формированиями войск национальной гвардии и предназначены для выполнения задач, возложенных на войска, а также реализации полномочий Федеральной службы войск национальной гвардии в границах субъекта (субъектов) Российской Федерации, охватывая при этом всю территорию страны.

¹ Далее – Федеральная служба.

² Далее – терорганы.

В ходе решения задач, возлагаемых на территориальные органы, высветился целый ряд проблемных вопросов, требующих решения.

В связи с этим в Росгвардии с начала 2018 года проводится ряд научно-практических и исследовательских мероприятий, направленных на поиск решения проблем в области развития и функционирования территориальных органов.

Важным этапом данных мероприятий стало тактико-специальное учение «Север-2018», посвященное теме: «Выполнение служебно-боевых задач по стабилизации обстановки в населенном пункте. Проведение специальной операции по разоружению (ликвидации) бандгрупп. Действия воздушно-поисковой штурмовой группы в районах со сложными климатическими условиями». Учение проходило с 10 по 12 апреля 2018 года на базе Управления Росгвардии по Мурманской области.

Также в соответствии с методическими рекомендациями «Организация и проведение округом войск национальной гвардии эксперимента по организации деятельности и функционированию территориальных органов Росгвардии» проведены исследования в каждом округе войск с одним из территориальных органов, входящим в состав того или иного округа.

В ходе эксперимента отрабатывались вопросы организации управления в территориальном органе при выполнении задач повседневной деятельности и при осложнении обстановки.

Также был проведен предварительный анализ результатов, сформулированы выводы и выявлены основные проблемные вопросы в организации управления территориальными органами.

Рассматривая систему управления терорганом, необходимо отметить, что его структура и состав определяются в соответствии с задачами и критериями оценки значимости субъекта Российской Федерации, к числу которых относятся: статус, количество населения, состав и численность подчиненных войск.

Таким образом, структура не является чем-то жестким, и может быть адаптирована к внешним условиям. Это обуславливает процесс адаптации системы управления к условиям и специфике выполняемых задач.

Система управления территориальным органом входит в общую систему управления войсками национальной гвардии Российской Федерации и представлена на тактическом уровне (рис. 1).

Система управления представляет собой совокупность функционально взаимосвязанных органов управления, пунктов управления¹ и технической основы системы управления (системы связи и ав-



Рис. 1. Уровни системы управления войсками национальной гвардии Российской Федерации

томатизированной системы управления). При этом состав элементов и организация их деятельности имеют свои особенности, определяемые предназначением тероргана, его подразделений (органов) и выполняемыми ими задачами.

Организационная структура органов управления определяется соответствующими штатными расписаниями и должна обеспечивать выполнение всех возложенных на них задач.

Органы управления предназначены для руководства повседневной и служебно-боевой деятельностью подчиненных подразделений. Свою работу они осуществляют на основе решений начальника территориального органа, а также распоряжений вышестоящих органов управления.

Органы управления включают: руководство, штаб, центр, отделы (отделения, группы), службы, должностных лиц, предназначенных для руководства подразделениями (органами) и организациями.

Руководство – начальник тероргана и его заместители по направлениям деятельности.

Штаб – основной орган управления территориальным органом.

Центр, отдел (отделение, группа), служба – орган управления (его структурное подразделение), предназначенный для осуществления и обеспечения функций тероргана в установленных областях.

Штабы, отделы (отделения, группы), службы, должностные лица обеспечивают подготовку подразделений (отделов) к выполнению поставленных задач и осуществление управления ими в ходе их выполнения.

В ходе исследований на базе опытных районов округов войск национальной гвардии были определены и в настоящее время апробируются алгоритмы работы должностных лиц органа управления в повседневном режиме и при осложнении обстановки.

Исходя из разработанных алгоритмов, наметились основные направления в работе руководителя территориального органа в повседневной деятельности (рис. 2).

¹ Далее – ПУ.

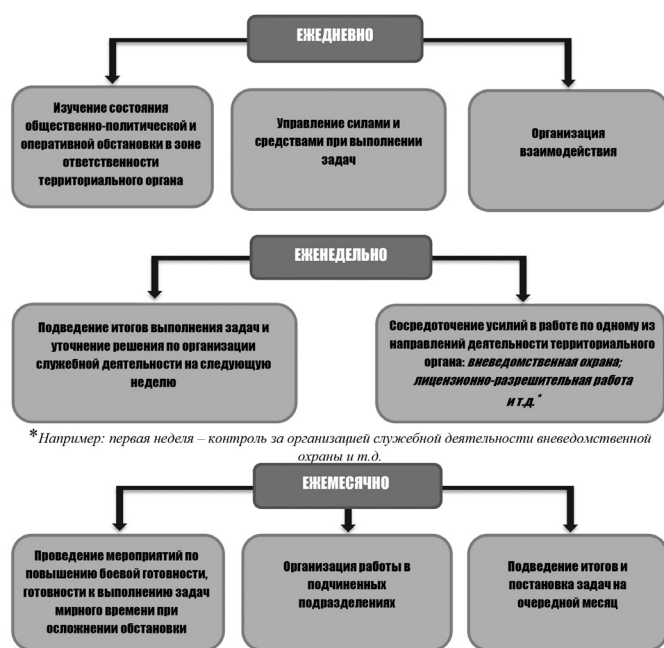


Рис. 2. Основные направления работы начальника территориального органа

Также в ходе исследований было подтверждено, что в повседневной деятельности *основным организационно-связующим звеном* в структуре органа управления является **оперативный отдел**, а в организации выполнения задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности *основная роль* отводится **отделу боевой службы**.

Руководство подчиненными силами и средствами в ходе подготовки и выполнения задач осуществляется на пунктах управления территориального органа.

Пункт управления – совокупность сооружений или транспортных средств, оснащенных средствами управления и системами жизнеобеспечения, предназначенными для размещения и работы должностных лиц органов управления, их функционального взаимодействия в едином информационном пространстве в повседневной деятельности, при подготовке и в ходе выполнения задач.

В повседневных условиях руководство подчиненными силами и средствами осуществляется с повседневного пункта управления¹. Он представляет собой специально оборудованные места должностных лиц, оснащенные техническими средствами управления,

откуда начальник территориального органа, штаб и начальники отделов (отделений, групп и служб) осуществляют управление подразделениями (органами) при подготовке и в ходе выполнения задач.

В зависимости от характера выполняемых задач и условий обстановки от повседневного пункта может выделяться мобильный компонент – вспомогательный пункт управления² (рис. 3).

Организация работы на ПовсПУ имеет свою специфику. Она заключается в том, что все должностные лица выполняют обязанности, как правило, на своих рабочих местах. При этом в тероргане предусматривается сооружение (помещение), в котором в соответствии с выполняемой задачей организуется работа координационного органа – *ситуационного центра*.

Порядок работы ситуационного центра, а также привлекаемые к работе должностные лица определяются начальником тероргана. При определенных условиях (в том числе если нет ситуационного центра) в кабинете руководителя терорганом может разворачиваться рабочее место (стол) с рабочей картой для 1–2 офицеров.

Орган управления выполняет возложенные на него задачи, руководствуясь регламентом служебного времени.

Управление территориального органа выполняет задачи по разработанным планам в соответствии с организационно-штатной структурой мирного времени. Оно организует взаимодействие с органами исполнительной власти и местного самоуправления, территориальными органами МВД, ФСБ, МЧС России по выполняемым задачам, времени и способам их выполнения.

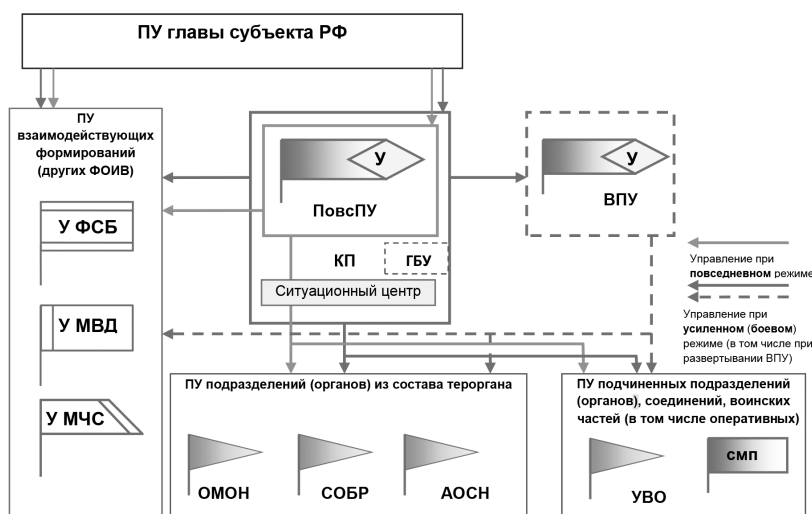


Рис. 3. Пункты управления и информационные потоки в территориальных органах

¹ Далее – ПовсПУ.

² Далее – ВПУ.

При осложнении обстановки на базе ПовсПУ возможно развертывание дополнительных элементов по организации управления подчиненными силами и средствами.

В зависимости от условий обстановки решением начальника тероргана устанавливается усиленный или боевой режим работы.

Терорганы с получением соответствующих сигналов приводят заблаговременно спланированные силы и средства в готовность к выполнению задач мирного времени в условиях осложнения обстановки, а при получении приказа (боевого распоряжения) приступают к их выполнению.

По опыту проведения тактико-специального учения в районах Крайнего Севера, а также экспериментов в опытных районах округов войск национальной гвардии при осложнении обстановки (до развертывания оперативного штаба МВД, ФСБ и других федеральных органов исполнительной власти) в тероргане проводятся первоочередные мероприятия (рис. 4).

В дальнейшем выполнение задач осуществляется в соответствии с Планом применения тероргана в мирное время при осложнении обстановки.

Следующим системообразующим звеном в системе управления и в системе связи территориального органа является *техническая основа системы управления*, которая состоит из системы связи и автоматизированной системы управления.

Система связи, в свою очередь, представляет собой организационно-техническое объединение сил и средств связи, а также каналов связи взаимоувязанной сети связи страны, развернутой на территории данного субъекта Российской Федерации для организации управления и взаимодействия при выполнении служебно-боевых задач.

Система связи выполняет задачи по обеспечению обмена информацией в системе управления между управлением тероргана, подчиненными подразделениями, вышестоящими органами управления и взаимодействующими формированиями, в том числе из состава других ФОИВ (рис. 5).

Автоматизированная система управления предназначена для повышения эффективности управления войсками за счет применения информационно-коммуникационных технологий в



Рис. 4. Алгоритм проведения первоочередных мероприятий в территориальном органе при осложнении обстановки

служебно-боевой деятельности органов управления.

Система связи включает:

- узлы связи;
- коммутационные центры;
- средства радио- и спутниковой связи;
- линии связи различного назначения, соединяющие средства связи между собой и с узлами связи взаимодействующих систем связи;
- сеть фельдъегерско-почтовой связи;
- систему технического обеспечения связи и автоматизированную систему управления связью;
- резерв сил и средств связи.

Базовый элемент системы связи – узел связи. От его бесперебойной и четкой работы зависит непрерывность и устойчивость управления. Узлы свя-

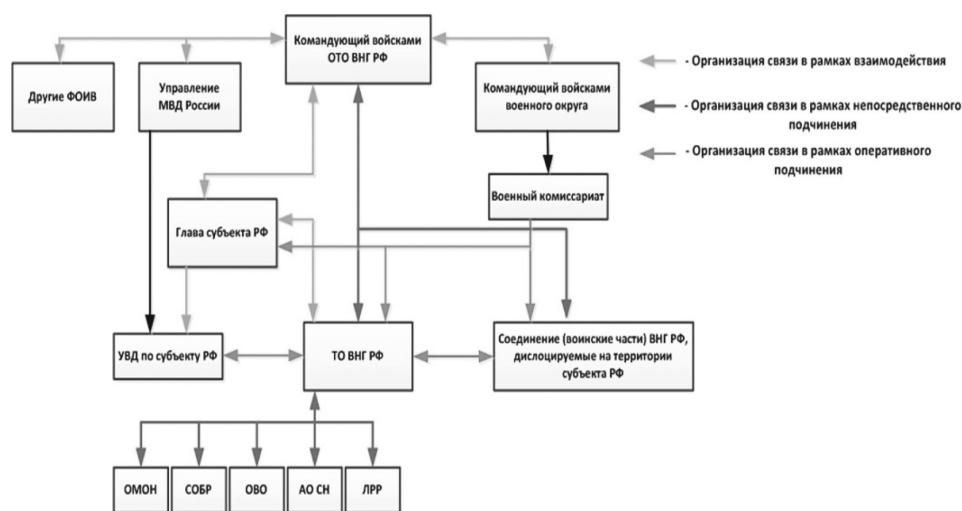


Рис. 5. Схема организации связи территориального органа (вариант)

зи развертываются как заблаговременно на постоянной основе, так и в ходе выполнения задач.

Узел связи территориального органа имеет одну или несколько линий привязки к опорным узлам связи сети связи общего пользования (районные или городские узлы связи) и может иметь дополнительные линии привязки к ведомственным узлам связи, размещенным на территории субъекта Российской Федерации.

Связь с вышестоящими, подчиненными и взаимодействующими органами управления обеспечивается по линиям и каналам стационарной системы связи.

Результаты исследований в ходе эксперимента позволяют сделать вывод о том, что система связи

обеспечивает устойчивую и непрерывную работу органов управления тероргана как в повседневной деятельности, так и при осложнении обстановки.

Вместе с тем опыт провенных учений показал, что проблемные вопросы остаются и они требуют скорейшего решения.

Соответственно на основании анализа результатов, полученных в ходе исследований, уже сегодня необходимо выработать, научно обосновать и проверить на практике подходы к организации управления территориальными органами, позволяющие эффективно решать поставленные задачи в интересах реализации полномочий Росгвардии в пределах субъектов Российской Федерации.

А.П. ХОРУЖИН,
Ю.Б. ЯРОСЛАВСКИЙ

Формирование и развитие территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрены основные направления строительства и развития территориальных органов Росгвардии, предложены пути повышения эффективности выполнения задач и направления развития вооружения, военной и специальной техники в интересах территориальных органов Росгвардии.

Ключевые слова: территориальный орган Росгвардии, специальный отряд быстрого реагирования, отряд мобильного особого назначения, авиационный отряд специального назначения.

В Южном округе войск национальной гвардии (в соответствии с распоряжением Росгвардии от 12.04.2018 г. № Т/5-3847) на базе Главного управления Росгвардии по Республике Крым и г. Севастополю прорабатываются вопросы организации деятельности территориального органа Росгвардии.

Строительство и развитие территориальных органов Росгвардии в 2017–2019 годах, проблемные вопросы и пути их решения

Формирование территориальных органов Росгвардии началось в 2016 году. По своей сути территориальный орган является основной тактической единицей войск национальной гвардии Российской Федерации и предназначен для решения задач, возложенных на войска, а также полномочий Росгвардии в границах субъекта (субъектов) Российской Федерации.

Во второй половине 2017 года в рамках реализации решения оперативного совещания Совета безопасности от 30 мая 2017 г. «Об основных параметрах строительства и развития войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2021 года и дальнейшую перспективу» был проведен комплекс организационных мероприятий, а именно:

- увеличена численность органов управления территориальных органов (например, сформированы подразделения в составе управлений – дежурная служба, отдел боевой службы, отдел сил специального назначения, кинологовическая группа, подразделения обеспечения – исходя из объема выполняемых задач), а также подразделений ОМОНа;

- проведены мероприятия по реформированию Управления Росгвардии по Республике Крым и Управления Росгвардии по г. Севастополю в Главное управление Росгвардии по Республике Крым и г. Севастополю;

– вновь сформированы подразделения обеспечения территориальных органов;

– на один территориальный орган возложено мобилизационное задание (Главное управление Росгвардии по Краснодарскому краю).

В Южном округе войск национальной гвардии в настоящее время функционирует 7 территориальных органов Росгвардии, в том числе 2 главных управления и 5 управлений (в целях повышения статуса отделов Росгвардии по Республике Адыгея и Республике Калмыкия проведены мероприятия по реформированию отделов в управления).

Структурно территориальные органы включают:

- органы управления;
- специальные отделы быстрого реагирования, отряды мобильные особого назначения и авиационные подразделения;
- отделы и подразделения лицензионно-разрешительной работы;
- подразделения обеспечения.

Начальникам территориальных органов также подчинены органы и подразделения вневедомственной охраны, которые в состав территориальных органов не входят. Данная норма закреплена в приказах Росгвардии (приказ Федеральной службы от 30 сентября 2016 г. № 114-197).

Актуальным является вопрос о делегировании некоторых полномочий начальников территориальных органов начальникам районных (межрайонных) отделов (филиалов) ОВО.

Из всех структурных подразделений территориального органа только У(О)ВО имеет филиалы на всей территории субъекта, представляющие из себя полноценные отделы, способные автономно выполнять стоящие перед ними задачи.

На районном уровне (особенно в сельской местности и отдаленных райцентрах) руководители филиалов вневедомственной охраны участвуют в работе исполнительных и законодательных органов местной власти, представляют интересы Росгвардии на различного рода совещаниях и участвуют в иных мероприятиях (в судах, работе межведомственных комиссий, категорировании и паспортизации объектов и т. д.), где необходимо представительство Росгвардии.

Таким образом, учитывая возросший статус филиалов У(О)ВО, выходящий за пределы непосредственной деятельности вневедомственной охраны, их руководителям необходимо делегировать некоторые полномочия начальников территориальных органов.

Проведенный анализ организационно-штатных структур территориальных органов Росгвардии показывает, что соотношение между численностью органов управления и общей численностью терри-

ториальных органов неоправданно завышено и составляет от 10 до 26%. В то же время в воинских частях и соединениях этот показатель составляет всего от 1,5 до 10,5%.

Со второго квартала 2019 года в целях оптимизации структуры войск национальной гвардии на территории Крымского полуострова спланировано проведение ряда организационных мероприятий в Главном управлении Росгвардии по Республике Крым и г. Севастополю.

Результаты проведенной работы по повышению эффективности взаимодействия и координации деятельности на региональном уровне

В ноябре 2016 года, на первоначальном этапе формирования войск национальной гвардии Российской Федерации, в ходе выполнения совместных задач на территории субъектов Российской Федерации все начальники территориальных органов Росгвардии в целях повышения эффективности взаимодействия и координации включены в различные комиссии и оперативные штабы, в том числе:

- в антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации (в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»);
- в постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»);
- в коллегии МВД (ГУ МВД, УМВД) по субъектам Российской Федерации;
- в комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (по согласованию, приглашению).

Заместители начальников территориальных органов Росгвардии (представители) включены в комиссии (МК) при проведении паспортизации объектов (разработке паспортов безопасности), находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и государственной корпорации по атомной энергетике «Росатом».

В целях недопущения срывов в выполнении подразделениями СОБРа служебно-боевых задач в интересах ГУ МВД России по ЮФО определения порядка применения ОМОНа на транспорте в интересах УТ МВД России по ЮФО в декабре 2016 года изданы соответствующие совместные приказы:

- от 22 декабря 2016 г. «О применении специальных отрядов быстрого реагирования в интересах

Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу»;

– от 28 ноября 2016 г. «О применении отрядов мобильных особого назначения на транспорте Северо-Кавказского округа войск национальной гвардии Российской Федерации в интересах Управления на транспорте МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу»;

– от 21.12.2016 г. «О применении отряда мобильного особого назначения на транспорте Северо-Кавказского округа войск национальной гвардии Российской Федерации в интересах Управления на транспорте МВД России по Южному федеральному округу».

Согласно поступившим запросам руководителей субъектов Российской Федерации и распоряжению Росгвардии от 23 сентября 2017 г. № ШТ/5-1663 проработан вопрос о включении начальников территориальных органов Росгвардии в состав штабов территориальной обороны при их развертывании согласно пункту 4 статьи 22 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61 «Об обороне».

В субъектах Российской Федерации, на территориях (части территории) которых введено военное положение, в муниципальных образованиях, на территориях которых введено военное положение, с даты начала действия военного положения в порядке, определенном Президентом Российской Федерации, создаются межведомственные координирующие органы (штабы территориальной обороны). Пункт 4 введен Федеральным законом от 26.07.2017 г. № 195-ФЗ).

В настоящее время в органах управления территориальной обороной субъектов Российской Федерации проводится уточнение планирующих документов и в территориальные органы Росгвардии продолжают поступать на согласование выписки из планов территориальной обороны.

В соответствии с Временным наставлением по территориальной обороне Российской Федерации, утвержденным начальником Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации 1 сентября 2016 года, органы управления территориальной обороной в субъектах Российской Федерации и в районах территориальной обороны (военные комиссариаты) осуществляют непосредственное управление подчиненными силами и средствами, в состав которых не входят соединения, воинские части войск национальной гвардии и территориальные органы Росгвардии.

В распоряжениях округа территориальным органам Росгвардии уточнен порядок взаимодействия с органами управления территориальной обороной, порядок обмена сведениями по вопросам применения войск национальной гвардии.

По запросам представителей высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) начальники территориальных органов:

– согласовывают выполнение задач Росгвардии в составе штабов территориальной обороны в субъектах Российской Федерации;

– принимают участие в разработке проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам территориальной обороны.

Дополнительно начальники территориальных органов Росгвардии включены:

1) начальник Управления Росгвардии по Ростовской области – в состав оперативного штаба по профилактике правонарушений при ГУ МВД России по Ростовской области;

2) начальник Главного управления Росгвардии по Республике Крым и г. Севастополю – в состав оперативного штаба в Черноморском районе (бассейне) ПУ ФСБ России по Республике Крым (в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «По совершению государственного управления в области противодействия терроризму»);

3) начальник Управления Росгвардии по Республике Калмыкия – в состав призывной комиссии Республики Калмыкия;

4) начальник Управления Росгвардии по Республике Адыгея в состав:

– межведомственной комиссии по профилактике правонарушений;

– межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции;

– антинаркотической комиссии;

– координационного совещания руководителей правоохранительных органов.

С декабря 2017 года в территориальных органах Росгвардии под руководством начальников территориальных органов созданы и функционируют оперативные штабы по обеспечению войсками национальной гвардии Российской Федерации усиленных мер безопасности в период подготовки и проведения общественно-политических, крупных международных спортивных, религиозных и иных официальных мероприятий на территории субъектов Российской Федерации (в соответствии с приказом Росгвардии от 26 октября 2017 г. № 450).

Рассматривая уровень организации взаимодействия на примере одного территориального органа (Управление Росгвардии по Астраханской области), можно отметить, что за 2017 год и первое полугодие 2018 года руководящим составом управления принято участие в четырнадцати заседаниях антитеррористической комиссии,

одиннадцати заседаниях оперативного штаба, двух совместных совещаниях с ГУ МЧС России по Астраханской области, подписано три межведомственных соглашения по информационному обмену с областными УМВД России, ГУ МЧС России, ПУ ФСБ России и Республике Калмыкия, а также определен порядок обмена информацией с УФСБ России по Астраханской области.

При возникновении вопросов, влияющих на качественное выполнение возложенных задач на подразделения территориального органа, инициируется проведение совместных рабочих совещаний с органами исполнительной власти. Так, в 2017 году и первом полугодии 2018 года Управлением Росгвардии по Астраханской области проведено более двадцати рабочих встреч (в том числе шесть в формате протокольных совещаний) с УМВД России по Астраханской области по вопросам взаимодействия при обеспечении безопасности лиц, подлежащих государственной защите, охраны правопорядка при проведении массовых мероприятий, а также по порядку применения сил и средств территориального органа в ходе силового сопровождения физических лиц при проведении судебных заседаний. По результатам проведенных рабочих совещаний издан совместный приказ от 01 июня 2018 г. «О некоторых вопросах организации взаимодействия Управления Росгвардии по Астраханской области и его структурных подразделений с УМВД России по Астраханской области, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении совместных задач».

Определенные трудности вызывает организация взаимодействия территориальных органов Росгвардии с соединениями и воинскими частями войск национальной гвардии, дислоцированными на территории субъекта Российской Федерации, входящего в границы ответственности территориального органа.

При выполнении внезапно возникающих задач для организации взаимодействия между соединениями, воинскими частями и территориальными органами Росгвардии требуются дополнительные указания округа.

Частично решить эту проблему позволила разработка штабом округа типового алгоритма и типовой схемы взаимодействия между органами и подраз-

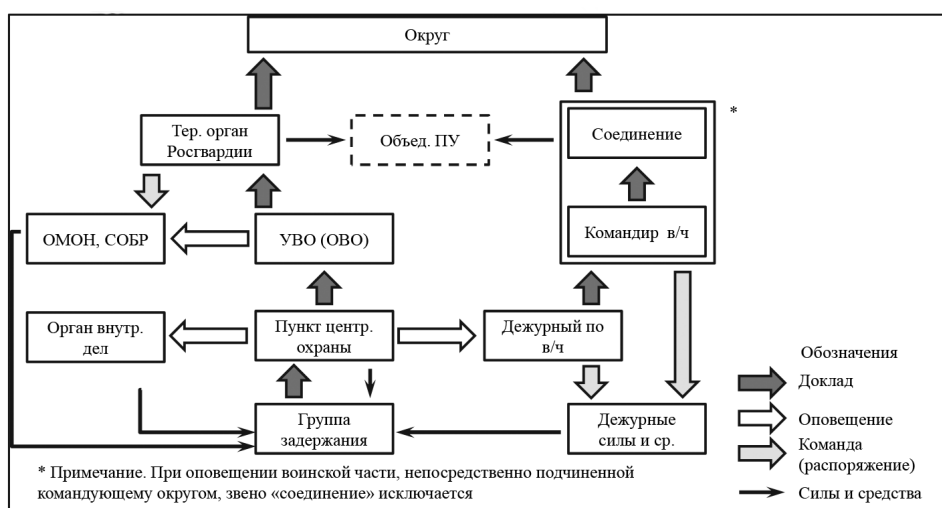


Рис. 1. Типовая схема взаимодействия между органами и подразделениями территориальных органов Росгвардии и воинскими частями при осложнении обстановки

делениями территориальных органов Росгвардии и воинскими частями при осложнении обстановки (направлены в территориальные органы Росгвардии 8 августа 2017 г., № 400/5-5341) (рис. 1).

Аналогичная ситуация складывается с подразделениями подведомственного Росгвардии ФГУП «Охрана», дислоцированными на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для решения указанной проблемы управлением округа проработаны предложения по внесению изменений в Положения о территориальных органах Росгвардии в виде проектов приказов. Пункт о полномочиях начальника территориального органа дополнен подпунктом: «является старшим оперативным начальником для всех дислоцированных на территории региона воинских частей, учреждений и организаций войск национальной гвардии (за исключением военно-образовательных учреждений, центров подготовки личного состава учебных центров, авиационных воинских частей и воинских частей всестороннего обеспечения), а также подразделений ФГУП «Охрана» Росгвардии». Соответствующие проекты приказов представлены для рассмотрения в Договорно-правовой департамент Росгвардии 14 июня 2018 года.

Примерами успешного взаимодействия территориальных органов Росгвардии на региональном уровне являются:

– участие 6 апреля 2017 года Управления Росгвардии по Астраханской области в совместной специальной операции в г. Астрахани, в ходе которой уничтожено четверо преступников, совершивших убийство сотрудников УМВД России по Астраханской области и покушение на убийство сотрудников Управления Росгвардии по Астраханской области;

– участие 27 февраля 2018 года Управления Росгвардии по Астраханской области в совместной специальной операции, в ходе которой задержано трое преступников, совершивших разбойное нападение и вооруженное нападение на сотрудников правоохранительных органов за пределами ЮФО в г. Самаре.

Развитие вооружения и специальной техники в интересах территориальных органов Росгвардии

Важную роль в обеспечении и охране общественной безопасности играет оснащение территориальных органов Росгвардии современным и перспективным вооружением, военной и специальной техникой¹.

Оснащение современными образцами ВВСТ должно соответствовать задачам и предназначению войск национальной гвардии, формам их применения и способам действий.

Для решения этой задачи и определения направлений дальнейшего развития вооружения и специальной техники в декабре 2016 года в Росгвардии разработана концепция на период до 2030 года, которая максимально сопряжена с Государственной программой вооружения на 2018–2025 годы. Целью концепции является комплексное развитие системы вооружения и специальной техники с учетом потребностей формирования современного облика Росгвардии.

Решение осуществляется посредством механизмов закупки ВВСТ у предприятий оборонной промышленности, проведения ремонта, модернизации образцов ВВСТ, выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям развития вооружения и военной техники в интересах создания и производства перспективных образцов ВВСТ.

Перед войсками национальной гвардии стоят задачи создавать и развивать мобильные воинские формирования, способные организовать в кратчайшие сроки необходимые войсковые группировки в любом регионе страны с учетом комплексного решения задач по локализации внутренних вооруженных конфликтов.

Также с учетом возрастания роли России в международных объединениях и союзах (БРИКС, ШОС, АТЭС, СНГ, Таможенный союз и другие) ежегодно увеличивается число проводимых на территории Российской Федерации различного рода крупномасштабных политических, экономических и спортивных мероприятий международного масштаба. Большая значимость этих мероприятий и их массовый харак-

тер приводят к необходимости привлечения войск к участию в обеспечении безопасности их проведения.

Для выполнения этих задач как в войска, так и в территориальные органы Росгвардии поступают современные образцы ВВСТ. Особенности этих образцов являются:

- сочетание повышенной степени защищенности, мобильности и эргономичности транспортных средств с возможностью полноправного участия в городском движении;
- обеспечение командования различными видами связи, в том числе видеоконференцсвязью, с использованием открытого и закрытого режимов передачи информации;
- повышение уровня защищенности средств индивидуальной бронезащиты;
- комплексное сочетание направленности действий в применяемых специальных средствах нелетального воздействия на правонарушителя.

В настоящее время на вооружении войск национальной гвардии Российской Федерации состоят различные образцы ВВСТ.

Одним из важнейших элементов в системе технического обеспечения являются различные образцы артиллерийского вооружения, которые неоднократно модернизировались в соответствии с текущими требованиями и с учетом последних достижений науки и техники. Современное артиллерийское вооружение является надежным, позволяющим решать поставленные огневые задачи с высокой эффективностью.

Основной задачей стрелкового оружия является его проектирование как единого комплекса, включающего боеприпас, прицельные устройства, собственно стрелковую часть и модули диагностики оружия.

Модернизация стрелкового оружия и средств ближнего боя продолжается, постоянно создаются новые образцы. Результаты достигаются за счет повышения эргономических параметров и улучшения транспортабельности.

На данном этапе формирования войск национальной гвардии необходимо продолжить работу по укомплектованию воинских частей и подразделений современными образцами ВВСТ, что существенно повысит эффективность их действий при выполнении задач.

Но вместе с тем не стоит забывать, что современные образцы техники, поступающие на вооружение, оснащены точной электроникой, которая требует сложного обслуживания и ремонта, а это зачастую невозможно в полевых условиях. Все образцы ВВСТ, находящиеся на гарантии, подлежат обслуживанию и ремонту в специализированных сервисных

¹ Далее – ВВСТ.

центрах. Прибытие ремонтных бригад сторонних организаций при проведении контртеррористической операции затруднено, имеющееся оборудование ПСТОиР не позволяет в полном объеме провести диагностику и обслуживание электрооборудования современных образцов ВВСТ. Данную проблему необходимо решать на этапе разработки перспективных образцов.

Также возникает проблема подготовки специалистов. Отсутствие у них специальных знаний и практических навыков в ремонте не позволяет провести профессиональный ремонт электроники.

Более продвинутая техника подталкивает к необходимости усовершенствования базы ремонтных подразделений, совершенствования системы обучения специалистов-ремонтников и водительского состава, а также обновлению программы обучения.

Решение этих вопросов крайне актуально на сегодняшний день.

Организация служебно-боевой деятельности территориальных органов

На современном этапе наибольшее влияние на организацию служебно-боевой деятельности территориальных органов оказывают следующие факторы:

1. Недостаточный уровень компетентности должностных лиц управлений территориальных органов Росгвардии, характеризующийся:

- пониманием не в полном объеме задач и порядка организации деятельности территориального органа, функционала структурных подразделений управлений территориальных органов;

- слабым знанием нормативной правовой базы, регулирующей деятельность ОМОНа, СОБРа, подразделений вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительной работы.

2. Незавершенность формирования нормативной правовой базы, а также необходимость корректировки и совершенствования изданных нормативных правовых актов.

3. Недостаточный уровень финансового, материально-технического и ресурсного обеспечения территориальных органов Росгвардии, неразвитость имущественной инфраструктуры, используемой для их размещения.

Исходя из анализа формирования и функционирования территориальных органов Росгвардии, основными направлениями совершенствования их деятельности можно считать:

- дальнейшее совершенствование организационно-штатных структур, исходя из задач и условий размещения;

- совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей повседневную и служебно-боевую деятельность;

- повышение качества планирования повседневной деятельности и применения подразделений в мирное время;

- повышение возможностей эффективно выполнять поставленные задачи, в том числе за счет:

- оснащение подразделений современными образцами вооружения, военной и специальной техники;

- оборудование стационарных и подвижных пунктов управления средствами автоматизации и защиты информации;

- повышение уровня профессионально-должностной и профессиональной подготовки военнослужащих и сотрудников, а также развитие учебно-материальной базы;

- обустройство территориальных органов, в том числе эксплуатацию, ремонт и капитальное строительство зданий и объектов, а также создание условий для выполнения полномочий подразделениями лицензионно-разрешительной работы по вопросу оборота оружия (строительство и оборудование мест хранения оружия).

В настоящее время в ходе проведения эксперимента на базе опытного района (Главное управление Росгвардии по Республике Крым и г. Севастополю) прорабатываются предложения по дальнейшему совершенствованию деятельности территориальных органов Росгвардии.

* * *

1. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

2. Федеральный закон Российской Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

3. Постановление Совета Федерации Федераль-

ного собрания Российской Федерации от 8 ноября 2017 г. № 416-СФ «О состоянии и перспективах строительства войск национальной гвардии Российской Федерации на среднесрочную перспективу».

4. Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации «О создании территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

Л.Д. ШИДЛОВСКИЙ,
А.С. ЧЕНЦОВ

Система мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальном органе Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрена существующая система мониторинга и прогнозирования обстановки, используемая в войсках национальной гвардии РФ. Раскрыты проблемные вопросы, возникающие в процессе ее функционирования.

Ключевые слова: войска национальной гвардии, территориальный орган, система мониторинга, прогнозирования обстановки.

В современных условиях, когда на войска национальной гвардии Российской Федерации¹ возложено большое количество задач, значительно возрастает роль подразделений, которые обеспечивают органы управления данными о складывающейся обстановке.

Создание территориальных органов войск национальной гвардии² в каждом субъекте Российской Федерации предполагает оперативное реагирование на осложнение обстановки и принятие первичных мер, которые не позволяют допустить ее перехода в критическое состояние. В связи с этим важное значение имеет оперативность принятия решения на применение войск в складывающейся ситуации, определение необходимого состава сил и средств, способного эффективно реагировать на изменения обстановки.

В этих условиях особую **актуальность** приобретает деятельность органов управления территориального органа, направленная на постоянное изучение данных об обстановке, позволяющая дать ей всестороннюю оценку, спрогнозировать развитие обстановки, определить условия, в которых предстоит действовать войскам, сформулировать наиболее целесообразное решение на их применение в складывающихся условиях.

Термин «**мониторинг**», широко используемый в научной и практической деятельности, не имеет точного однозначного толкования. Мониторинг может рассматриваться и как способ исследования реальности, используемый в науке, и как способ обеспечения сферы управления различными видами деятельности посредством представления

своевременной и качественной информации. Наиболее общим образом мониторинг можно определить как постоянное наблюдение за процессом (либо объектом) с целью его оценки и прогноза изменений³.

В повседневной деятельности и в ходе выполнения поставленных задач значительное внимание в работе органов управления уделяется изучению обстановки, в которой войска выполняют поставленные задачи. Под термином «**обстановка**» понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих между собой внешних и внутренних условий. Однако указанное определение можно принять лишь в качестве основы, так как реально существующая действительность настолько многообразна, что ее можно дополнить многими существенными признаками и качествами, отражающими те или иные ее стороны или свойства.

В общем виде **модель обстановки**, в которой войска выполняют задачи, представляется как два

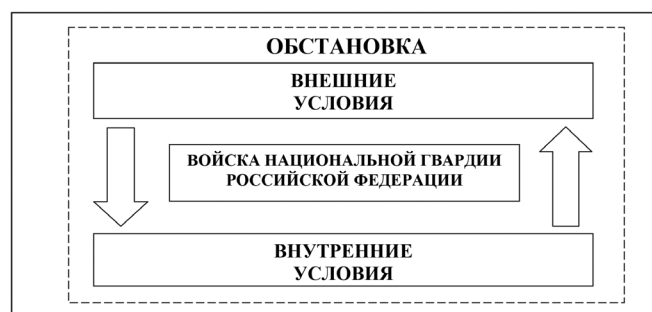


Рис. 1. Общая модель обстановки, в которой войска национальной гвардии выполняют поставленные задачи

¹ Далее – войска национальной гвардии, войска, ВНГ РФ, Росгвардия.

² Далее – территориальный орган.

³ Большой толковый словарь русского языка. Под ред. С.А. Кузнецова. СПб, 2014.



Рис. 2. Классификация видов обстановки

блока взаимодействующих между собой внутренних и внешних условий (рис. 1).

Классификация видов обстановки возможна по различным критериям (признакам), зависящим от целей, объема и характера ее анализа и оценки (рис. 2).

Исходя из понятий «мониторинг» и «обстановка», **процесс мониторинга и прогнозирования обстановки в войсках национальной гвардии можно определить как систематическое и своевременное получение сведений и данных об обстановке, выявление факторов, оказывающих влияние на возможное осложнение обстановки, а также прогноз ее дальнейшего развития с определением временных параметров, позволяющих принимать своевременные решения, связанные с осуществлением адекватных мер по недопущению эскалации кризисной ситуации и ее полной нейтрализации.**

Созданная в территориальных органах в рамках эксперимента **система мониторинга и прогнозирования обстановки** представляет собой совокупность органов управления, технических средств сбора и обработки информации, которая предназначена для информационного обеспечения деятельности органов управления в рамках повседневной деятельности, а также в ходе выполнения поставленных задач.

С учетом функционального предназначения, связанного со сбором информации, ее обработкой и выработкой предложений по прогнозу обстанов-

ки, в **состав системы мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальном органе** входят:

- оперативный отдел (отделение);
- отдел (отделение) боевого обеспечения;
- разведывательный отдел (служба);
- дежурная часть (служба);
- отдел (отделение) боевой службы;
- отдел по взаимодействию со средствами массовой информации (пресс-служба) (рис. 3).

В качестве недостатка необходимо отметить то, что с учетом возложенных функциональных задач в систему мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальном органе не включены органы по работе с личным составом, осуществляющие оцен-

ку морально-психологического состояния военнослужащих (сотрудников), членов их семей, а также населения в районах выполнения задач. Подобная ситуация может привести к тому, что при принятии решения указанные данные могут не использоваться в полном объеме, что существенно повлияет на эффективность планируемых мероприятий и непосредственные результаты выполнения задач.

Мониторинг и прогнозирование обстановки в территориальных органах, привлекаемых к эксперименту, осуществлялся в целом по однотипному алгоритму:

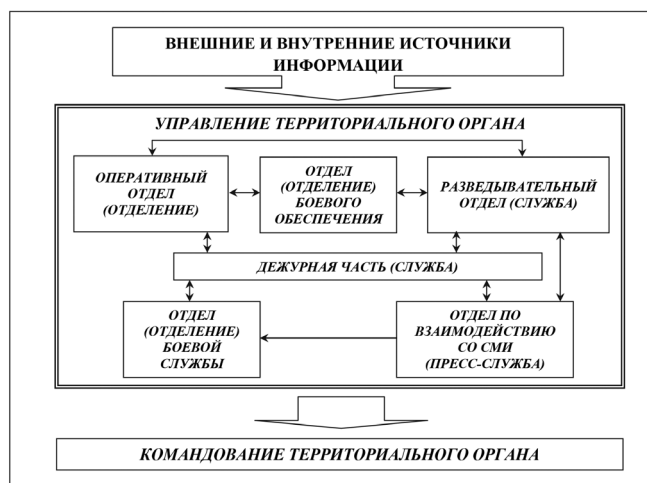


Рис. 3. Система мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальном органе войск национальной гвардии

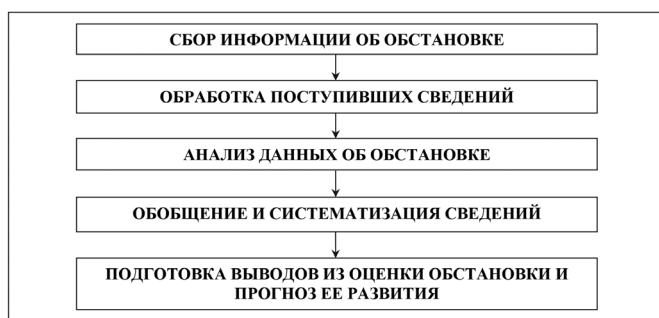


Рис. 4. Алгоритм процесса мониторинга обстановки и прогноза ее развития в территориальном органе

- сбор информации об обстановке;
- обработка поступивших сведений (первичная оценка информации и учет в установленном системном порядке);
- анализ данных об обстановке, основной целью которого является выявление взаимосвязей между отдельными событиями (фактами), количественных и качественных характеристик данных;
- обобщение и систематизация сведений;
- подготовка выводов из оценки обстановки и прогноз ее развития (рис. 4).

В рамках обмена информацией с разной степенью полноты было организовано **взаимодействие** с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), органами исполнительной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (рис. 5). При этом следует отметить, что в настоящее время данный процесс в большей степени определяется субъективными факторами (межличностные взаимоотношения представителей территориальных органов различных ФОИВ).

Проведенный эксперимент с территориальными органами показал, что существующая система мониторинга и прогнозирования обстановки в определенной степени решает поставленные задачи, однако в ее функционировании продолжает оставаться ряд проблемных вопросов:

Первая проблема – отсутствие единой методической базы мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальных органах.

Анализ организации работы, связанной с мониторингом и прогнозированием обстановки, показал, что она осуществляется разными способами в различных структурных подразделениях территориального органа. Данный подход может привести к неправильной (либо неполной) оценке обстановки органами управления, что влечет за собой снижение эффективности выполнения задач.

Отсутствие единой методической базы не позволяет осуществлять в полном объеме необходимый анализ обстановки. Так, исследования, проведенные в рамках командно-штабных тренировок (март, май 2018 года) и тактико-специальных учений, показали, что в своем большинстве в выводах из оценки обстановки руководителями территориальных органов отсутствовала конкретность, а перечислялись лишь действия противостоящей стороны.

Кроме того, была выявлена одна из главных ошибок территориальных органов – отнесение функций



Рис. 5. Задачи структурных подразделений территориального органа войск национальной гвардии в рамках системы мониторинга и прогнозирования обстановки

мониторинга обстановки и прогноза ее развития только к функциональным обязанностям органов управления разведки.

Проблема отсутствия единых подходов к организации процесса мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальных органах может быть решена с помощью выработки единых методических рекомендаций для войск национальной гвардии. В рамках данной работы должен быть проведен анализ существующих систем мониторинга и прогнозирования обстановки в других ФОИВ, определены наиболее приемлемые для войск методики сбора, сохранения и использования данных об обстановке в процессе управления войсками, способы анализа данных и прогнозирования развития обстановки.

Крайне важным элементом данной работы должна стать выработка критериев (показателей), по которым следует проводить оценку обстановки по ее различным составляющим. Особое внимание при этом необходимо обратить на выработку пороговых значений для каждого показателя, которые могли бы указывать на его переход в критическое состояние. Их наличие позволило бы уже на этапе сбора информации обращать внимание органов управления на имеющиеся в регионе кризисные явления, которые могут послужить основой для возможной дестабилизации обстановки в субъекте Российской Федерации.

Вторая проблема – дублирование задач структурных подразделений территориального органа в рамках системы мониторинга и прогнозирования обстановки.

Проведенный эксперимент показал, что в рамках системы мониторинга и прогнозирования обстановки в территориальном органе существует определенное дублирование задач между структурными подразделениями (рис. 5). Кроме того, в рамках указанной системы фактически отсутствует взаимодействие между ее элементами.

Так, взаимный обмен информацией об обстановке осуществляется только в рамках структурных подразделений, входящих в штаб территориального органа. Фактически отсутствует взаимодействие между отделом боевой службы, осуществляющим сбор, изучение, оценку, анализ и прогноз развития общественно-политической и криминогенной обстановки в районах выполнения задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, и штабом территориального органа.

Данная ситуация приводит к увеличению временных показателей принятия решения, а также вызывает разночтения в оценке обстановки между различными структурными подразделениями территориального органа.

В целях исключения дублирования задач наиболее целесообразно определить приоритетных направлений сбора информации для каждого элемента системы мониторинга и прогнозирования обстановки и их закрепление в нормативных правовых актах Федеральной службы войск национальной гвардии РФ.

Вследствие того, что непосредственным организатором работы по мониторингу и прогнозированию обстановки в территориальном органе является начальник штаба, наиболее целесообразным представляется определение структурных подразделений штаба в качестве основных элементов системы мониторинга и прогнозирования обстановки. Выполнение задач по сбору, анализу, оценке и прогнозу обстановки другими структурными подразделениями территориального органа предлагается осуществлять в их интересах.

Третья проблема – существующие трудности при организации взаимодействия с территориальными органами других ФОИВ в субъектах Российской Федерации.

Проведенный анализ показал, что взаимодействие территориальных органов в рамках обмена информацией в основном организовано только с территориальными органами МВД России. С остальными структурами оно осуществляется в рабочем порядке и крайне нерегулярно.

Складывающаяся ситуация ведет в ряде случаев к определенной неполноте имеющихся данных об обстановке в субъекте Российской Федерации и, как следствие, невозможности в полной степени осуществить анализ складывающейся обстановки и прогнозирование ее дальнейшего развития.

В рамках улучшения взаимообмена информацией целесообразно определить перечень ФОИВ, органов исполнительной власти и местного самоуправления, с которыми территориальные органы войск национальной гвардии должны поддерживать информационное взаимодействие, а также основные вопросы, по которым осуществляется обмен информацией. Результат данной работы должен быть закреплен заключением соглашений между Росгвардией и заинтересованными ФОИВ о взаимном обмене информацией, что приведет к ликвидации существующих трудностей в организации взаимодействия.

Четвертая проблема – недостаточные технические возможности для качественной организации мониторинга и прогнозирования обстановки.

Одним из важнейших проблемных вопросов, влияющим на качество мониторинга и прогнозирования обстановки, является отсутствие информационно-аналитических систем, позволяющих

обеспечивать сбор и первичную обработку информации из сети Интернет. Проведенный анализ показал, что в настоящее время в территориальных органах сбор данных осуществляется в так называемом «ручном режиме», который представляет собой поиск необходимой информации через поисковые системы браузеров, установленных на автоматизированных рабочих местах. Данное положение приводит к большим временным затратам и не обеспечивает полный объем изучения имеющегося информационного поля.

Предлагаемое в качестве выхода из сложившейся ситуации приобретение платных мониторинговых систем (например, IQBuzz, «Интегрум», «Медialogия», BrandAnalytics, YouScan) не представляется целесообразным вследствие значительных материальных затрат (стоимость одного месяца работы на указанных системах составляет от 8 до 33 тысяч рублей). Кроме того, использование разных мониторинговых систем в различных территориальных органах потребует определенных временных затрат на обучение военнослужащих в случае их перемещения по службе.

Наиболее целесообразным решением данного вопроса должна стать разработка собственных информационно-аналитических систем для разведывательных органов, а также органов по взаимодействию со средствами массовой информации, позволяющих осуществлять сбор и анализ имеющихся в информационном поле данных, введение их в эксплуатацию и последующее внедрение в органы управления.

Таким образом, одним из дальнейших направлений работы в территориальном органе должна стать деятельность по развитию системы мониторинга и прогнозирования обстановки. В 2019 году основные усилия в данном направлении будут сосредоточены на исследовании теоретических и практических аспектов функционирования данной системы. Работа будет осуществляться как научными организациями войск, так и военными институтами. Кроме того, практические вопросы функционирования системы мониторинга и прогнозирования обстановки на оперативном и тактическом уровнях предполагается изучить в ходе мероприятий подготовки войск.

А.А. ЗАРОВНЯТНЫХ

Проблемные вопросы инженерного обеспечения территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В ходе строительства и формирования территориальных органов Росгвардии основными направлениями деятельности Инженерного управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации являлись: комплектование личным составом инженерных должностей и обеспечение территориальных органов и подразделений инженерными и инженерно-техническими средствами охраны (ИТСО).

Вместе с тем имеется ряд проблемных вопросов, которые освещены в данной статье.

Ключевые слова: Росгвардия, территориальные органы, инженерное обеспечение, ИТСО.

Большой объем задач по поиску, обнаружению, идентификации и обезвреживанию взрывоопасных предметов (ВОП) выполняется инженерно-техническими подразделениями ОМОНа. При этом существует потребность в оснащении подразделений территориальных органов Росгвардии передвижными комплексами по поиску и обезвреживанию

ВОП «Аракс». В рамках гособоронзаказа спланирована закупка комплексов и их дальнейшая поставка для доукомплектования подразделений территориальных органов.

В целях обеспечения войсковых подразделений, ОМОНов, СОБРов и подразделений вневедомственной охраны инженерными средствами

и инженерно-техническими средствами охраны были произведены соответствующие расчеты потребности в бюджетных ассигнованиях на 2016–2018 годы.

Выделенные лимиты денежных ассигнований для закупки инженерных средств оказались **в 2–3 раза меньше** необходимой потребности.

В настоящее время войска обеспечивают инженерными средствами на основании положений приказа Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 7 июля 2017 года № 204 «Об утверждении норм обеспечения средствами инженерного вооружения, специальными средствами инженерной службы, техническими средствами охраны, средствами материально-технического назначения Федеральной службы войск национальной гвардии РФ». Проводится работа по совершенствованию положений данного приказа в первую очередь для подразделений территориальных органов.

Исходя из ТТХ, комплектование специальными водометными автомобилями подразделений ОМОНа территориальных органов, дислоцированных в удаленных районах, а также районах с преобладающими в течение года низкими температурами окружающего воздуха, нецелесообразно.

Имеющиеся недостатки в организации эксплуатации специальной техники в территориальных органах являются следствием отсутствия постоянных штатных расчетов, закрепленных за техникой, а также отсутствия ремонтных подразделений. Ранее в территориальных органах вопросы технического обслуживания и ремонта решались за счет достаточного финансирования и привлечения к выполнению работ сторонних организаций.

Для оказания помощи территориальным органам в проведении текущего и среднего ремонта специальной техники было предложено использовать регламентные группы ремонтно-восстановительных баз округов.

Для решения проблемы были подготовлены предложения по введению в штаты отделов (отделений, групп) МТО главных управлений, управлений и отделов территориальных органов указанных округов Росгвардии складов ВТИ (в составе трех хранилищ: инженерного, связи и РХБЗ).

В связи с отсутствием складских помещений в территориальных органах существует проблема в организации хранения инженерных боеприпасов. В соответствии с руководящими документами Росгвардии территориальным органам, имеющим в своем составе инженерно-саперные (инженерно-технические) подразделения, раз-

решено хранить в комнатах для хранения оружия ограниченное количество взрывчатых веществ и средств взрывания.

Справочно:

Взрывчатые вещества и средства взрывания хранятся вышеуказанным способом в объеме, не превышающем: взрывчатые вещества – 10 кг, детонаторы (электродетонаторы) – 50 штук, огнестойкий кабель – 50 м. Остальные ИБП хранятся на складе воинской части (организации) с оформленными документами в готовности к немедленной выдаче (пункт 16.2 приложения № 24 «Особенности хранения и проверки состояния инженерных боеприпасов» к приказу Росгвардии от 27.11.2017 г. № 500).

Кроме того, в результате исполнения госбронзаказа 2017 года были закуплены и поставлены только в подразделения ОМОНа и СОБРа современные образцы инженерных средств в количестве более 10 тыс. комплектов.

В этой связи значительные объемы инженерных средств (в первую очередь средств индивидуальной бронезащиты) находятся в отдельных подразделениях территориальных органов сверх табельной положенности, что приводит к нарушению условий хранения, накоплению в складских помещениях большого количества имущества, подлежащего категорированию и списанию.

Начальниками отделов (отделений, групп) боевого обеспечения – НИС не проводится целенаправленная работа по категорированию высвобождаемых средств и подготовка предложений по их дальнейшему перераспределению и списанию.

Кроме того, отмечается низкая исполнительская дисциплина некоторых начальников инженерных служб территориальных органов и отсутствие должного контроля за выполнением распоряжений.

Так, в адрес ЦО, СКО, СЗО, ПривО и УрО войск национальной гвардии было направлено распоряжение, в котором определялось доукомплектование вышеуказанных округов специальными водометными машинами «Шторм» на пе-



Недостатки в организации хранения инженерных средств в территориальных органах

риод подготовки и проведения ЧМ FIFA–2018, а также введение в эксплуатацию установленным порядком и закрепление за подготовленными расчетами полученной специальной техники. Все округа в установленные сроки и надлежащим образом распоряжение выполнили, кроме ЮО войск национальной гвардии (на момент отправки распоряжения разделение округов на ЮО и СКО не произошло). Однако в ОМОНах, расположенных в таких городах как Сочи, Ростов-на-Дону, Волгоград, техника не была поставлена на учет и введена в эксплуатацию, вплоть до начала этапа непосредственного выполнения задач.

Одним из приоритетных направлений служебно-боевой деятельности инженерной службы войск национальной гвардии остается выполнение инженерно-технических мероприятий антитеррористической защищенности собственных объектов. Вместе с тем комплексы инженерно-технических средств охраны собственных объектов не в полной мере отвечают существующим угрозам и не могут обеспечить в полном объеме требуемый уровень антитеррористической защищенности.

Как показывает проведенный анализ, одним из основных способов проникновения нарушителей на территорию собственных объектов войск является преодоление ограждений, обеспечивающих пассивное противодействие несанкционированному проникновению нарушителя на внутреннюю территорию этих объектов. В настоящее время оборудование и состояние ограждений (общая протяженность составляет более 290,0 км) не отвечают современным угрозам. Кроме того, степень оборудования периметров объектов, подразделений войск национальной гвардии (ОМОНов, СОБРов, лицензионно-разрешительной работы и вневедомственной охраны), а также территориальных органов составляет не более 5%. Немногим более 70 % этих объектов оборудованы комплексами ИТСО, соответствующими предъявляемым требованиям. Более 30% технических средств охраны, находящихся в эксплуатации, морально и физически устарели и требуют замены на современные. Расчеты показали, что для оборудования данных периметров комплексами ИТСО потребуется дополнительное выделение около 500 миллионов рублей.

Также зачастую периметры собственных объектов представляют собой наиболее сложную конструкцию линии охраны, так как располагаются в основном в условиях плотной город-



Оборудование периметров и режимных (служебных) помещений территориальных органов

ской застройки. Наличие зеленых насаждений, расположенных на неконтролируемой территории и вплотную примыкающих к зоне отчуждения, удаление которых затруднено природоохранным законодательством, наличие жестких ограничений архитектурного характера по возведению ограждений необходимой высоты и конструкции не позволяют в полном объеме выполнить требования антитеррористической защищенности.

Еще одной проблемой при формировании территориальных органов стал вопрос применения нормативно-правовой базы, которая устанавливает единые требования в области оборудования и эксплуатации комплексов ИТСО собственных объектов войск национальной гвардии. Так, организация оборудования и эксплуатации комплексов ИТСО объектов подразделений МВД ранее осуществлялась в соответствии с требованиями приказа МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 «Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств», а комплексов ИТСО объектов внутренних войск – в соответствии с требованиями приказа МВД России от 18.04.2007 г. «Наставление об оборудовании охраняемых внутренними войсками МВД России важных государственных и военных объектов инженерно-тех-



Рис. 1. Схема осуществления технического обслуживания до формирования войск национальной гвардии Российской Федерации

ническими средствами охраны и организации их эксплуатации». Требования указанных нормативно-правовых актов устарели и не в полной мере отвечают современным угрозам. Кроме того, в них не учитываются особенности: размещение и принадлежность собственных объектов, подлежащих охране, выполнение задач, возложенных на войска.

С учетом сложившейся ситуации в целях формирования единой технической политики разработан и прошел апробацию в войсках проект Руководства по оборудованию комплексов инженерно-технических средств охраны собственных объектов войск национальной гвардии и организации их эксплуатации, в котором определены

единые требования к оборудованию ИТСО собственных объектов войск национальной гвардии и учтены указанные особенности.

Еще одной проблемой является отсутствие высококвалифицированных специалистов соответствующего профиля для обслуживания и поддержания в работоспособном состоянии современных комплексов ИТСО в подразделениях Росгвардии, где в ходе реформирования образовался дефицит младших специалистов ИТСО, который превышает 70%. Объем задач увеличился в 2,5 раза, а численность специалистов ИТСО уменьшилась на 21%. Так, в ходе формирования войск национальной гвардии были сокращены специальные моторизованные воинские части

Анализ объема выполняемых задач по оборудованию, техническому обслуживанию и ремонту ИТСО и численности личного состава, привлекаемого к их обслуживанию

Наименование округа	До формирования ВНИГ			После формирования ВНИГ							Итого увеличение объема задач	Уменьшение личного состава по обслуживанию комплексов ИТСО	Увеличение объема задач на 1 специалиста ТСО		
	Наименование	Объем задач войсковых объектов	Количество л/с	Объем задач на 1 специалиста ТСО	Объем задач собственных объектов	ТерО	Подразделения полиции СпН	УВО (ОВО)	ЦУПР (ОЛПР)	Общий объем задач				Количество л/с	Объем задач на 1 специалиста ТСО
Войска национальной гвардии Российской Федерации	Военные городки(места размещения)	265	697	0,38	237	84	183	974	705	2183	576	3,79	1,9	1,21	2,5
	Общая протяженность периметров охраняемых собственных объектов (км), в том числе:	539,784		0,77	502,59	47	114,244	168	1,36	832,98		1,45			
	Протяженность ограждения военного городка (ППД)	347,507		0,50	336,002	27	91,856	110	1,16	565,63		0,98			
	Склад АВ, протяженность периметра (ПД, ДХ) (км)	60,163		0,09	56,054	7	1,71	0,08	0	64,879		0,11			
	Склад ГСМ, протяженность периметра	22,077		0,03	20,862	4	0,45	0	0	25,31		0,04			
	Склады тыла, протяженность периметра	13,175		0,02	12,18	1,6	1,009	2,42	0	17,163		0,03			
	Склад ВТИ, протяженность периметра	6,214		0,01	5,304	1,1	0,015	0,15	0	6,599		0,01			
	Склад ИБП, протяженность периметра	4,941		0,01	4,821	0,6	0,84	0	0	6,251		0,01			
	Парк, протяженность периметра	85,707		0,12	67,367	5,7	18,364	55,5	0,21	147,16		0,26			
	КПП	361		0,52	361	63	181	318	4	927		1,61			
	Режимные помещения	1763		2,53	1610	386	535	1106	487	4124		7,16			
	Служебные помещения, подлежащие охране с применением ТСО	2519		3,61	2789	591	518	1600	432	5930		10,30			
	Места несения службы должностными лицами суточного наряда	1872		2,69	2019	108	332	903	20	3382		5,87			
	Внутренний караул	132		0,19	109	22	6	2	0	139		0,24			
	КХО	1380		1,98	1369	71	241	347	2	2030		3,52			
	КХСС	1199		1,72	1196	55	218	318	2	1789		3,11			
	Склад АВ (ПД, ДХ)	251		0,36	228	55	9	6	0	298		0,52			
	Мастерская по ремонту вооружения	95		0,14	91	20	0	0	0	111		0,19			
	Склад ГСМ	156		0,22	145	33	7	0	0	185		0,32			
	Склады тыла	845		1,21	758	106	76	126	2	1068		1,85			
	Склад АБТИ	186		0,27	179	11	22	0	0	212		0,37			
	Склад связи	161		0,23	145	21	0	0	0	166		0,29			
	Склады водоплазного имущества	5		0,01	5	0	0	0	0	5		0,01			
	Склад ВТИ	202		0,29	171	54	15	5	0	245		0,43			
	Склад ИБП	55		0,08	52	6	6	0	0	64		0,11			
	Парк	236		0,34	223	62	260	1030	5	1580		2,74			

с входящими в их состав мастерскими ТСО. При создании территориальных органов на базе сокращенных воинских частей штатным расписанием мастерские ТСО не были предусмотрены (за исключением управлений Росгвардии по Хабаровскому краю и Сахалинской области Восточного округа войск национальной гвардии).

Кроме того, существует проблема расчета численности специалистов по технической эксплуатации ИТСО. В настоящее время расчет необходимой минимальной численности осуществляется в соответствии с методиками расчета действительного рабочего времени военнослужащих структурных подразделений РВБ и методикой расчета численности военнослужащих для проведения технического обслуживания и текущего ремонта комплекса ИТСО объекта (приложение 18 к приказу МВД России от 18.04.2007 г.).

Методика расчета действительного фонда рабочего времени военнослужащих структурных подразделений РВБ округа войск национальной гвардии

1. Количество рабочих дней в году (247 дней по 8 часов).
2. Количество техников, выполняющих ремонт и техническое обслуживание ИС, по штату.
3. Общий фонд рабочего времени в год рассчитывается по следующей формуле:

$$\mathbf{Ч}_{\text{РВБ}} = \mathbf{K}_{\text{РД}} * \mathbf{Ч}_{\text{Д}} * \mathbf{T}_{\text{РВБ}},$$

где:

- $\mathbf{Ч}_{\text{РВБ}}$ – общий фонд рабочего времени в год;
- $\mathbf{K}_{\text{РД}}$ – количество рабочих дней в году;
- $\mathbf{Ч}_{\text{Д}}$ – количество рабочих часов в день;
- $\mathbf{T}_{\text{РВБ}}$ – количество техников, выполняющих ремонт и техническое обслуживание ИС, по штату.

Из них непроизводительные трудовозатраты рабочего времени составляют:

1. Отпуск (от 26 до 39 рабочих дней в год на 1 техника).
2. Совещания, собрания, наряды (30 часов в месяц на 1 техника).
3. Болезнь (3 процента от общего фонда рабочего времени).
4. Боевая подготовка (240 часов в год на 1 техника).
5. Парко-хозяйственный день (1 раз в месяц для всей РВБ).

Вычитая из общего фонда рабочего времени непроизводительные трудовозатраты, получим

действительный фонд рабочего времени по следующей формуле:

$$\mathbf{Д}_{\text{РВБ}} = \mathbf{Ч}_{\text{РВБ}} - \mathbf{Ч}_{\text{РВБ}} - \mathbf{Ч}_{\text{РВБ}} - \mathbf{Ч}_{\text{БП}} - \mathbf{Ч}_{\text{ОТ}} - \mathbf{Ч}_{\text{ССН}} - \mathbf{Ч}_{\text{Б}} - \mathbf{Ч}_{\text{ПХД}},$$

где:

- $\mathbf{Д}_{\text{РВБ}}$ – действительный фонд рабочего времени;
- $\mathbf{Ч}_{\text{РВБ}}$ – общий фонд рабочего времени;
- $\mathbf{Ч}_{\text{БП}}$ – трудовозатраты на боевую подготовку;
- $\mathbf{Ч}_{\text{ОТ}}$ – трудовозатраты на отпуск;
- $\mathbf{Ч}_{\text{ССН}}$ – трудовозатраты на совещания, собрания, наряды;
- $\mathbf{Ч}_{\text{Б}}$ – трудовозатраты на болезнь;
- $\mathbf{Ч}_{\text{ПХД}}$ – трудовозатраты на парко-хозяйственный день.

Действительный фонд рабочего времени определяется как произведение штатной численности специалистов, занятых ремонтом и техническим обслуживанием инженерных средств, и планового количества рабочего времени в планируемом году за вычетом непроизводительных затрат (нарядов по базе, выходных и праздничных дней). Не менее 70 процентов действительного фонда рабочего времени РВБ (без группы МТО и ДР, участков РСИБ, ПДР и СИСДМ) должно быть использовано для проведения регламентных работ по техническому обслуживанию и ремонту инженерных средств.

Методика расчета численности военнослужащих для проведения технического обслуживания и текущего ремонта комплекса ИТСО объекта

Численность военнослужащих (N) рассчитывается путем деления суммы трудовозатрат (T), необходимых в год для технического обслуживания и текущего ремонта комплекса ИТСО объекта, на продолжительность служебного времени одного специалиста, которое в течение года должно быть занято данным видом деятельности ($n=1400$ часов) по формуле с округлением до ближайшего целого числа:

$$\mathbf{N} = \frac{\mathbf{T}}{\mathbf{n}}.$$

При определении суммарных трудовозатрат для технического обслуживания и текущего ремонта ИТСО следует пользоваться нормами трудовозатрат на отдельные их виды.

В других ФОИВ, например ФСИН России, существуют лишь усредненные нормативы численности

Тип аппаратуры (оборудования)	Наименование обслуживаемого оборудования	Единица измерения	Годовые трудозатраты, (чел/час)
1. Работы на технических средствах охраны: Техническое обслуживание в объеме регламентов № 1-6. Кроссирование линий связи, подключение периферийных устройств. Ведение технической документации.			
1.1. Средства сбора и отображения информации	Для контроля малых объектов (до 32 иллейфов)	компл.	45-55
	Для контроля средних объектов (до 256 иллейфов)	компл.	135-155
	Для контроля крупных объектов (свыше 256 иллейфов)	компл.	390-420
1.2. Средства охранной сигнализации	Средства охранной сигнализации для внутренней установки:		
	Сосредоточенные: Д-5, «Цербер», СМК, ИО, ВК-100, ВК-200, ДПМГР-2, ДПМГ 2х100 и другие	компл.	1
	Однопозиционные: «Астра», «Стекло», СМВ-15	компл.	14-16
	Распределенные: «Веер», «Диаметр», «Конус», «Дон», «Дуз», «Медуза-М», «Мурена», «Рамб-5» и другие	компл.	30-40
	Средства охранной сигнализации для наружной установки:		
	С распределенным чувствительным элементом: «Радиян», «Багульник», «Годограф», «Арал», «Дельфин», «Уран» и другие	компл.	35-40
	Двухпозиционные: «Пион», РЛД, «Василек», «Лена», «Агат», «Протва», «Георгин», СПЭК, «Мак», «Крушина» и другие	компл.	50-60
	Антенные системы:		
	козырек на ограждении с заполнением из проводов (из сетки)	200 м	75 (50)
	наземного типа с заполнением из проводов (из сетки)	200 м	150 (100)
1.3. Средства управления доступом	Запирающие устройства «Базальт», «Корунд», «Гоби» и другие	шт.	15
	Автоматические контрольно-пропускные пункты «Сатурн», «Калина», «Цирконий», «Операндо», «Кодос» и другие	на проход	200-250
1.4. Средства обнаружения запрещенных к проносу (провозу) предметов (материалов)	Металлодетекторы ручные «Кедр», «Поиск», «Сфинкс» и другие	шт.	5
	Металлодетекторы портальные «Гвоздика», «Признак» и другие	компл.	105-120
1.5. Средства охранного телевидения		фунц. блок	30
1.6. Средства постовой связи	Коммутаторы оперативной связи на 10 (20, 40) абонентов	компл.	40 (120, 250)
	Кросс	10 пар	2
	Абонентское устройство	шт.	5-10
1.7. Средства тревожно-вызывной сигнализации	Средства сбора и отображения информации	компл.	100
	Устройства экстренного вызова	шт.	3
1.8. Средства электропитания	Выпрямители разных типов	шт.	50-54
	Аккумулятор кислотный (щелочной)	банка	4
	Электростанция с ДВС (дизель-агрегат)	станция	600
	Электроприводы ворот, шлагбаумов	шт.	45-52
1.9. Линейно-кабельные сооружения	Кабельные линии	200 м	10
	Кабельные каналы	200 м	2
	Распределительный шкаф (колодец)	шт.	10
2. Работы на инженерных средствах охраны: устранение обрывов, замена нитей колючей проволоки. Профилактическое обслуживание и ремонт ворот, калиток, шлагбаумов.			
2.1. Выкашивание травы, вырубка кустарника в запретной зоне		100 м ²	10
2.2. Поддержание в рабочем состоянии контрольно-следовой полосы		100 м ²	90
2.3. Поддержание в рабочем состоянии тротуа, нарядов, дороги охраны		100 м ²	60
2.4. Профилактический ремонт пешеходных мостков и откосных лестниц		10 п.м.	40
2.5. Выравнивание опор ограждений запретной зоны, замена заполнения		200 м	120
2.6. Поддержание в рабочем состоянии основного ограждения, ограждения КПП		200 м	210
2.7. Инженерные заграждения	Малозаметное проволочное заграждение	км	60
	Проволочный забор до 25 нитей	км	190
	Усиленный проволочный забор	км	260
	Защитно-оборонительное сооружение для 1-2 человек	шт.	30
	Противотаранные устройства ПТВ, «Покал», «ПТС» и другие	компл.	50-60
2.8. Оборудование постов и КПП	Досмотровая яма, эстакада	шт.	12-16
	Шлагбаум	шт.	5
	Знаки запретной зоны	шт.	10
	Оборудование постов караульных собак	шт.	300

Примечание: при удаленности ИТСО на расстояние более 2 км указанные трудозатраты умножать на 1,12.

ности, которые предполагают трудозатраты без учета специфики по методу: 1 специалист на более чем 330 метров периметра объекта, не учитывая при этом комплексы ИТСО объектов, у которых периметры отсутствуют (КХО, КХСС, режимные и служебные и др. охраняемые помещения).

В соответствии с указаниями директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации организовано проведение совместной работы Росгвардии и государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» по разра-

ботке технически обоснованных нормативов по техническому обслуживанию ИТСО с учетом опыта работы АО «Концерн «Росэнергоатом». На основании разработанных нормативов по расчету численности подразделений, предназначенных для обслуживания комплексов инженерно-технических средств охраны, планируется издание соответствующего нормативного правового акта (приказа) Росгвардии.

Ранее подразделения МВД России организовывали оборудование и обслуживание комплексов ИТСО своих объектов за счет денежных средств, которые ежегодно выделял на эти цели Департамент тыла МВД России, внутренние войска – штатными подразделениями. В условиях ограниченного финансирования и увеличения объемов задач обслуживание комплексов ИТСО собственных объектов проводится ремонтно-восстановительными базами округов и мастерскими ТСО воинских частей по территориальной принадлежности зачастую в авральном режиме и по остаточному принципу, что создает предпосылки к выходу ТС из строя. В настоящее время задачи по техническому обслуживанию и ремонту комплексов ИТСО собственных объектов территориальных органов возложены на мастерские (группы) ТСО, цеха (участки) ремонтно-восстановительных баз, 4-й отдел ЦИТО войск национальной гвардии.

Вместе с тем почти в каждом округе войск национальной гвардии существует ряд подразделений территориальных органов, которые расположены в пределах одного субъекта Российской Федерации, но на значительном удалении от мест дислокации воинских частей (более 100 км). По

**Примерный расчет штатной численности
служащих исправительных колоний (объединений),
лечебных исправительных учреждений, финансируемой
по смете уголовно-исполнительной системы***

Наименование должности	Количество должностей в зависимости от периметра охраняемых объектов (м)			
	До 1000	1001-1500	1501-2000	2001 и более
Старший техник	1	2	2	2
Техник	2	2	4	5

* Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 17 марта 2008 г. № 154 «Об утверждении примерных структур и расчетов штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и методических рекомендаций по разработке их штатных расписаний»

этой причине воинские части, в составе которых есть штатные подразделения по техническому обслуживанию (ремонт) ИТСО, не в состоянии оперативно проводить работы по устранению неисправностей и обслуживанию комплексов ИТСО удаленных подразделений территориальных органов.

По поручению директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации от 06.06.2018 г. № 1/527 проводится работа по введению в состав территориальных органов подразделений, предназначенных для проведения инженерно-технических мероприятий антитеррористической защищенности, собственных объектов.

В целях реализации данных поручений ввести в штат территориальных органов 10 мастерских ТСО (ЦО, УрО, СибО, ВО войск национальной гвардии). Проведены расчеты-обоснования ввода в 62 территориальных органах мастерских ТСО (численностью 3–4 чел.), которые будут введены в дальнейшем.

Необходимо отметить, что планируется ввести 302 специалиста ИТСО. С точки зрения привлекаемого личного состава и финансовых затрат такое количество военнослужащих (сотрудников) будет являться минимальным для поддержания на необходимом уровне антитеррористической защищенности и противокриминальной защиты собственных объектов.

Предлагаемая позиция ИУ Росгвардии по решению проблемных вопросов при формировании и функционировании территориальных органов будет способствовать качественному выполнению задач, однако требует дополнительного финансирования, оптимизации ОШС инженерных подразделений, а также участия руководителей территориаль-

ных органов в контроле за состоянием комплексов ИТСО собственных объектов и организацией их эксплуатации.

Основные направления развития вооружения, военной и специальной техники в войсках национальной гвардии определены научно-техническим советом Росгвардии, а также подпрограммой «Система инженерных средств» межведомственной комплексной целевой программы «Развитие системы вооружения войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2025 года».

В период формирования войск национальной гвардии анализ укомплектованности и состояния инженерных средств территориальных органов, принятых от МВД России, показал необходимость переоснащения подразделений современными образцами.

В этой связи были определены приоритетные направления развития перспективных образцов:

- инженерной и специальной техники;
- средств индивидуальной защиты, участие в разработке комплектов боевой экипировки военнослужащих (сотрудников) и бронированных сооружений для защиты личного состава;
- средств нелетального воздействия на правонарушителей;
- средств поиска и обнаружения взрывоопасных предметов, в том числе малогабаритных робототехнических комплексов.

Создание опытных образцов идет в тесном взаимодействии специалистов профильных отечественных предприятий-изготовителей с сотрудниками территориальных органов, в чьих интересах разрабатывается тот или иной образец.

Результатом проведенной работы стало создание ряда перспективных образцов инженерных средств, разработанных в интересах подразделений территориальных органов войск национальной гвардии.

АО «Концерн «Калашников» в инициативном порядке для подразделений ОМОНа изготовлен опытный образец специального автомобиля «СТЕНА».

Спецавтомобиль предназначен для блокировки неорганизованного движения правонарушителей.

**Предлагаемая структурная схема подразделений
территориальных органов по обслуживанию комплексов ИТСО**

Наименование должности	Количество должностей в зависимости от периметра охраняемых объектов (м)			
	До 1000	1001-1500	1501-2000	2001 и более
Старший техник	1	2	2	2
Техник	2	2	4	5



Специальный автомобиль «СТЕНА»

лей, противодействия группам лиц, нарушающим общественный порядок, и защиты личного состава правоохранительных органов при пресечении массовых беспорядков. Образец является перспективным, не имеющим отечественных аналогов.

В целях замены устаревших образцов водометных автомобилей территориальных органов с АО «Варгашинский завод противопожарного и специального оборудования» проводится работа по созданию в рамках инициативной ОКР образца модернизированного специального водометного автомобиля (шифр «Волна-С»).

В соответствии с тактико-техническим заданием образец будет иметь улучшенные характеристики.

Для повышения эффективности работы инженерно-технических групп ОМОНа с представителями предприятий-изготовителей (ООО «Нижегородский автомобильный завод», ООО «Ресурс-авто», ООО «Пеленг») проведен ряд совещаний по вопросу модернизации передвижных комплексов по поиску и обнаружению взрывоопасных предметов «Аракс».

Выработаны предложения по оптимизации перечня инженерных средств, входящих в комплект комплекса, в том числе предложено оснащать их двумя видам РТК в легком (КРММ-06) и среднем (МРК-15) исполнении.



**Робототехнические комплексы
легкого (КРММ-06) и среднего (МРК-15) классов**

Для выполнения задач инженерно-техническими группами ОМОНа в районах с труднопроходимой местностью, а также в целях импортозамещения с предприятиями-изготовителями проводится работа по изготовлению передвижных комплексов «Аракс» на базе отечественных полноприводных автомобилей.

В 2019 году компания ООО «Ресурс-авто» совместно с ООО «Коммерческие автомобили – Группа ГАЗ» планирует изготовление опытного образца на базе полноприводного шасси «САДКО-NEXT».

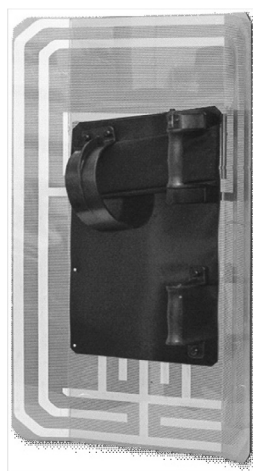
В части повышения уровня защищенности сотрудников территориальных органов войск национальной гвардии при выполнении служебно-боевых задач проводятся мероприятия по разработке различных комплектов боевой экипировки.

В интересах сотрудников групп задержания вневедомственной охраны был изготовлен комплект боевой экипировки «Витязь».

К 2020 году подразделения территориальных органов планируется обеспечить перспективными разработками средств нелетального воздействия, прошедших апробацию с положительными результатами.

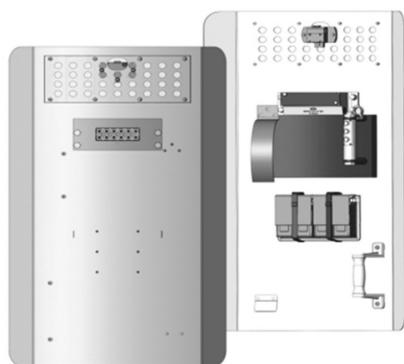


Комплект боевой экипировки «Витязь»



**Щит противоударный с функцией нелетального
электрошокового воздействия ЭШУ СМ «СКАЛА»**





Многофункциональный комплекс
нелетального воздействия «Легион»

Наиболее эффективные образцы:

- щит противоударный с функцией нелетального электрошокового воздействия ЭШУ СМ «СКАЛА»;
- многофункциональный комплекс нелетального воздействия «Легион»;
- металлодетектор с функцией электрошокового устройства «Церберус».

Реализация указанных направлений развития инженерных средств позволит создать условия для переоснащения подразделений территориальных органов современными образцами ВВСТ для успешного выполнения ими служебно-боевых задач.

А.Н. ЛИНЁВ

Пути повышения эффективности реализации контрольно-надзорных полномочий территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье подробно освещаются аспекты работы территориальных органов Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, определяется его место в сегменте контрольно-надзорной деятельности Росгвардии. Автором предлагаются пути повышения эффективности выполнения возложенных на войска задач в данной сфере.

Ключевые слова: государственный контроль, подразделение охраны, проверка, обязательные требования.

Согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 223-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной охранной деятельности, за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, а также за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Лишний раз не приходится говорить о том, что названные подконтрольные Росгвардии области являются одними из наиболее потенциально опасных и угрожающих по масштабам возможных последствий в виде причинения вреда жизни и здоровью людей, нанесения экономического ущерба и повреждения объектов инфраструктуры РФ.

Произошедшие за последние годы резонансные происшествия с владельцами оружия, в деятельности частных охранных организаций, юридических лиц с особыми уставными задачами¹, а также возникающие угрозы безопасному функционирова-

¹ Нападение вооруженного ученика в ивантеевской школе 5 сентября 2017 года; пожар, произошедший 25 марта 2018 года в ТРЦ «Зимняя вишня», охранявшемся частной охранной организацией «Центр защиты»; дорожный конфликт 16 мая 2017 года с участием сотрудников ФГУП «Главный центр специальной связи», превысивших свои полномочия.

нию предприятий топливно-энергетической сферы уже неоднократно подтверждали острую необходимость повышения внимания со стороны контролирующих органов к факторам, обуславливающим существующие риски в той или иной области жизни граждан и хозяйственной деятельности юридических лиц, совершенствования работы сотрудников Росгвардии по своевременному выявлению нарушений обязательных требований законодательства РФ, установленных в соответствующих сферах.

Нельзя не признать, что сегмент и функциональное предназначение контрольно-надзорной деятельности Росгвардии и ее территориальных органов достаточно широки, в поле внимания войск попадают более 4,5 млн российских граждан, имеющих личное оружие, 290 тыс. вооруженных работников, выполняющих трудовые функции в различных охранных организациях, почти 23 тыс. частных охранных организаций, около 7 тыс. производственных объектов энергетической и нефтегазодобывающей промышленности, функционирующих с особым режимом обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности.

Всестороннее рассмотрение даже одного элемента контрольно-надзорной деятельности Росгвардии с отдельным, как правило, присущим только ему механизмом проведения проверочных мероприятий, особенностями документирования выявляемых нарушений, реагирования по фактам их допущения требует такой глубокой детализации, для раскрытия которой объема настоящей статьи явно недостаточно.

Вместе с тем ввиду особого значения задачи Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля за функционированием подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, перспективности развития данного направления, а также прямой зависимости его наступательности от совершенствования методов работы сотрудников органов государственного контроля представляется необходимым отдельно остановиться на подробном освещении данной функции.

Контроль за деятельностью подразделений охраны является одним из видов государственного контроля, осуществляемых в порядке, установленном Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Положение о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны

юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 660.

Указанный контроль осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок подразделений охраны, предметом которых является соблюдение ими обязательных требований законодательства Российской Федерации при осуществлении деятельности по защите охраняемых объектов и имущества от противоправных посягательств.

При этом особое внимание уделяется вопросам соблюдения подразделениями охраны правил оборота имеющегося в их распоряжении оружия и боеприпасов к нему, в том числе обеспечения его сохранности, использования по назначению в соответствии с целями и задачами, возложенными на подразделения охраны, а также в соответствии с закреплением за установленной категорией их работников.

В зоне ответственности Росгвардии находится 20 подразделений охраны, имеющих обособленные структурные формирования (филиалы, отделы, отряды), присутствующие практически во всех субъектах РФ.

В большинстве своем это крупные государственные предприятия, представляющие собой многотысячные коллективы работников охраны и имеющие на вооружении боевое ручное стрелковое, а также служебное и гражданское оружие.

Сегодня на различных должностях охранников, стрелков, инкассаторов, фельдъегерей в указанных подразделениях исполняют трудовую функцию почти 300 тыс. работников, каждый второй из которых вооружен, в том числе автоматическим оружием.

Как на предприятия ведомственной охраны, так и на юридические лица с особыми уставными задачами законодательством Российской Федерации возлагаются специальные задачи по защите объектов, различных грузов при их транспортировке, денежных средств, а также документов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне.

Это означает, что, несмотря на наличие у многих из них статуса коммерческой организации и возможности извлечения прибыли от оказания услуг охраны, силы и средства их подразделений могут использоваться исключительно в определенных целях.

Так, ведомственная охрана предназначена для защиты объектов, относящихся к сфере ведения уполномоченных на ее создание федеральных органов исполнительной власти и организаций¹ и включенных в согласованный с Росгвардией перечень охраняемых объектов².

¹ Ст. 8 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

² Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны».

В этой связи заключение гражданско-правовых договоров на охрану объектов, не включенных в такой перечень, а также по характеру своей производственной деятельности не имеющих идентификационной принадлежности к отрасли, координируемой соответствующим министерством (ведомством), считается нарушением законодательства Российской Федерации, которое может служить основанием для их расторжения, изъятия у подразделения ведомственной охраны боевого оружия, выданного во временное пользование и используемого на постах, наложения других штрафных санкций.

Аналогичным образом определенными рамками ограничивается деятельность подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами.

Такие подразделения создаются для обеспечения потребностей государства в ряде важных сфер, таких как перевозка отправок специальной связи уполномоченным органам, инкассирование наличных денежных средств в банковские учреждения, бесперебойная работа социальных служб и обеспечение безопасности их работников (например, работников почтовой связи) и других.

Работники указанных подразделений наделены определенными полномочиями, правами по применению оружия, физической силы и специальных средств, в ряде случаев они освобождаются от проведения общеобязательных досмотровых мероприятий (например, на объектах транспорта), их использование для предоставления «непрофильных» услуг создает репутационные риски не только для самих юридических лиц с особыми уставными задачами, но и для государства в целом.

В этой связи предметом первостепенного внимания подразделений государственного контроля территориальных органов Росгвардии должна быть законность оказываемых подразделениями охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделениями ведомственной охраны услуг, соответствие принимаемых ими обязательств перед третьими лицами основному предмету их деятельности.

При этом для оценки правомерности деятельности проверяемой организации изучения только учредительных документов конкретного юридического лица или его обособленного подразделения зачастую бывает недостаточно, как правило, от сотрудника органа государственного контроля требуется глубокое уяснение законодательных основ его функционирования.

В этой связи каждой запланированной проверке должна предшествовать стадия сбора информации о целях деятельности подразделения охраны и создавшего его юридического лица, их задачах и

функциях, особенностях организационно-штатного построения и внутрикорпоративного управления, вышестоящих органах управления и других контролирующих инстанциях.

Значительную долю предмета проводимых проверок составляет изучение полноты и своевременности организуемых руководством подразделений охраны мероприятий по осуществлению допуска работников к выполнению возложенных на них должностных обязанностей, включающих проведение их проверок на предмет наличия неснятой или непогашенной судимости, прохождение ими обязательной процедуры дактилоскопической регистрации, периодических медицинских осмотров и проверок на годность к применению оружия и специальных средств.

Не должны оставаться без внимания сотрудников Росгвардии, уполномоченных на проведение проверок, вопросы соблюдения при оформлении договорных отношений и выполнении условий заключенных договоров обязательной нормы выставления поста охраны, наряда или маршрута, назначенного для перевозки ценностей.

В обязательном порядке дается оценка соблюдению работниками подразделений ведомственной охраны установленного порядка применения таких мер административного воздействия, как доставление, административное задержание, составление протокола об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.2.2 и 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Приоритетным путем повышения эффективности работы территориальных органов Росгвардии в области осуществления федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны на сегодняшний день представляется активное внедрение в повседневную деятельность подразделений государственного контроля предусмотренного законодательством Российской Федерации инструментария профилактики нарушения обязательных требований подконтрольными субъектами.

Основным средством профилактики выступает возможность объявления органом государственного контроля юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, которые ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований, предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Основанием для объявления такого предостережения является поступление в адрес органа государственного контроля сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, содержащихся в обращениях и за-

явлениях, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации.

Предлагая юридическому лицу принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и проинформировать территориальный орган Росгвардии об исполнении выданного предостережения, подразделение государственного контроля избавляется от необходимости проведения внеплановой проверки подразделения охраны, что в конечном счете позволяет оптимизировать расходы отдельных видов материально-технических ресурсов, в частности, горюче-смазочных материалов, требуемых для проведения выездных контрольных мероприятий.

В условиях дефицита штатной численности подразделений государственного контроля ис-

пользование данного механизма выдачи предостережений также послужит хорошим подспорьем в оптимальном распределении нагрузки на личный состав указанных подразделений, рациональном его использовании.

Наконец, не следует пренебрегать проведением других профилактических мероприятий с подконтрольными субъектами, в частности, своевременным доведением до них требований нормативных правовых актов, соблюдение которых оценивается в ходе осуществления государственного контроля, информации о наиболее распространенных и характерных нарушениях в деятельности подразделений охраны, информированием вышестоящих органов и других заинтересованных государственных структур о выявляемых в организации работы конкретного юридического лица недостатках.

Э.И. БАРСУКОВ,
Д.А. СУЛИМЕНКО,
Н.А. КУЗНЕЦОВ

Опыт подготовки и выполнения служебно-боевых задач воинскими частями и территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в период проведения выборов Президента Российской Федерации

Аннотация. В статье раскрыты подготовка и участие войск национальной гвардии Российской Федерации в выполнении задач по обеспечению безопасности выборов Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: выборы Президента Российской Федерации, войска национальной гвардии, терорганы, служебные действия, способы.

18 марта 2018 года состоялись выборы Президента Российской Федерации. В период подготовки и проведения выборов основное внимание военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов было уделено охране общественного порядка (ООП) и обеспечению общественной безопасности (ООБ) граждан. Важная роль в этом отводилась войскам национальной гвардии Российской Феде-

рации¹. Совместно с сотрудниками полиции военнослужащие войск несли службу на улицах, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах, на объектах метрополитена, в акваториях. Особое внимание уделялось усиленным мерам безопасности в местах проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, а также в местах спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий.

¹ Далее – войска национальной гвардии, войска, ВНГ РФ.

Задачи войскам национальной гвардии на время подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации были определены Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и постановлением Правительства РФ от 8 ноября 2017 года № 1337 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации».

Для организации применения войск в обеспечении безопасности выборов были определены оперативные задачи:

- поддержание непрерывного управления силами и средствами войск национальной гвардии в период проведения выборов;
- обеспечение безопасности граждан на избирательных участках и территориях, прилегающих к ним, соблюдение контрольно-пропускного режима в местах размещения избирательных комиссий и предвыборных штабов кандидатов на пост Президента Российской Федерации, хранение избирательной документации;
- обследование избирательных участков и прилегающих к ним территорий, мест (объектов), обеспечивающих работу избирательных комиссий и голосование людей;
- контроль за соблюдением требований законодательства в сфере частной охранной деятельности работниками частных охранных организаций, выполняющими задачи на избирательных участках;
- усиление контроля за объектами производства, торговли, хранения и использования огнестрельного оружия и патронов к нему;
- патрулирование улиц и иных общественных мест по уточненным планам комплексного использования сил и средств (единой дислокации);
- участие в обеспечении правопорядка на объектах транспортной инфраструктуры;
- обеспечение безопасности граждан, ООП при проведении массовых мероприятий в день голосования;
- поддержание резервов в готовности к выполнению задач на случай действий при осложнении оперативной обстановки.

При участии в обеспечении безопасности выборов наиболее характерной формой применения войск являлись служебные действия, к основным видам которых относятся: служба по ООП и ООБ (служба по обеспечению правопорядка), боевая служба (служба) по охране объектов и имущества, контрольные и разрешительные действия.

Служба по ООП и ООБ (служба по обеспечению правопорядка) – мероприятия, проводимые войсками в целях предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на улицах и в иных общественных местах, в том числе в районах (местах) проведения массовых мероприятий.

Боевая служба (служба) по охране объектов и имущества – мероприятия, проводимые войсками, в том числе с участием администрации охраняемого объекта, лица, владеющего, пользующегося или распоряжающегося на законных основаниях охраняемым объектом, или его уполномоченного представителя, других взаимодействующих органов, с целью пресечения противоправных деяний в отношении охраняемого объекта и (или) имущества, специальных грузов, устранения угроз общественной безопасности.

Контрольные и разрешительные действия – мероприятия, осуществляемые в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности, частной детективной (сыскной) деятельности подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами, подразделений ведомственной охраны и в области обеспечения безопасности объектов ТЭК.

Характерными способами действий являлись оцепление, патрулирование, охрана, задержание, досмотр.

При этом создавалась группировка сил и средств, состоящая из групп патрулирования, оцепления, охраны, досмотра, задержания; подразделений государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии¹; резерва.

При участии в борьбе с экстремистскими проявлениями, а также при осложнении обстановки предусматривалось привлечение войск к выполнению задач в форме специальных действий (специальных операций, специальных мероприятий) (рис. 1).

Специальная операция – комплекс мероприятий, проводимых на определенной территории по единому замыслу и плану, под единым руководством, в установленный период времени для решения служебно-боевых задач.

Специальные мероприятия – комплекс мероприятий, объединенных единым замыслом, местом и временем, направленных на выявление, предупреждение и пресечение противоправной деятельности в целях создания условий для обеспечения правопорядка, законности и безопасности граждан, охраняемых объектов.

Характерными способами действий являются поиск, оцепление, блокирование, преследова-

¹ Далее – ЛПП и ГК.



Рис. 1. Виды специальных действий при обеспечении безопасности выборов Президента Российской Федерации

ние, окружение, рассредоточение (вытеснение), патрулирование, охрана, сопровождение, демонстрационные действия, сдерживание, деблокирование, захват, прикрытие, задержание, досмотр, засада, налет, переговоры, штурм.

Подготовка войск к выполнению задач по участию в ООП и ООБ при проведении выборов осуществлялась в рамках заблаговременной и непосредственной подготовки (рис. 2).

Заблаговременная подготовка проводилась в рамках оперативной и боевой подготовки. Кроме того, войска приобретали опыт и совершенствовали навыки действий ООП и ООБ в ходе **выполнения конкретных служебно-боевых задач**, важнейшими из которых были:

- обеспечение безопасности в ходе празднования 72-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне (9 мая 2017 года);

- охрана общественного порядка во время проведения Кубка Конфедераций FIFA-2017 в городах Москве, Санкт-Петербурге, Казани и Сочи (27 июня – 2 июля 2017 года);

- обеспечение безопасности при проведении Фестиваля молодежи и студентов в Сочи (октябрь 2017 года).

Заблаговременная подготовка войск осуществлялась неотрывно от **выполнения возложенных на них задач**:

- участие в ООП и ООБ, охране важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством РФ;

- осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов ТЭК, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

- охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охране имущества физических и юридических лиц по договорам.

Существенным фактором, оказавшим влияние на процесс заблаговременной подготовки к участию в обеспечении усиленных мер безопасности в период проведения выборов, стало то, что в 2017 году начался процесс формирования территориальных органов¹ Росгвардии.

Именно в этот период вырабатывались принципиальные подходы к организации функционирования терорганов, которые на практике не всегда были целесообразными и в последующем требовали своего уточнения.



Рис. 2. Содержание подготовки войск к выполнению задач по обеспечению безопасности в период подготовки и поведения выборов Президента Российской Федерации

¹ Далее – терорганы.

Непосредственная подготовка Росгвардии к участию в ООП и ООБ в период проведения выборов началась 16 ноября 2017 года, когда на основании поручения Совета безопасности Российской Федерации войскам национальной гвардии были определены дополнительные задачи:

- совместно с ФСБ России, Минюстом России, Минкомсвязью России, а также при участии ЦИК России, Следственного комитета Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации принять дополнительные меры по своевременному выявлению и пресечению нарушений законодательства о выборах политическими партиями и отдельными лицами, в том числе предусмотрев мероприятия по пресечению противоправной агитационной деятельности;

- обеспечить в период проведения выборов усиленную охрану общественного порядка, охрану помещений избирательных комиссий, мест для голосования, а также на территориях, прилегающих к ним, уделив особое внимание местам проведения голосования в границах с Украиной субъектах Российской Федерации;

- совместно с МВД России, Минобороны России, МЧС России, Минтрансом России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти¹ разработать до 1 февраля 2018 года и реализовать в период подготовки и проведения выборов комплекс межведомственных мероприятий, направленный на усиление антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов жизнеобеспечения, объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также мест массового пребывания людей;

- в период подготовки и проведения выборов осуществить дополнительные мероприятия, направленные на усиление федерального государственного контроля (надзора) за оборотом гражданского и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций.

В соответствии с оперативными задачами **основные усилия были сосредоточены** на подготовке войск и подготовке объектов (мест) выполнения задач.

Работа по **подготовке и непосредственному выполнению задач** по участию в обеспечении усиленных мер безопасности при проведении выборов проводилась в **3 этапа**.

На подготовительном этапе (с 15 января по 16 марта 2018 г.) были проведены следующие основные мероприятия:

- управлениями округов войск национальной гвардии *осуществлялось планирование приме-*

нения сил и средств при участии в обеспечении усиленных мер безопасности при проведении выборов;

- *проведены расчеты и подготовка сил и средств* к выполнению задач по участию в обеспечении усиленных мер безопасности при проведении выборов;

- *обследованы избирательные участки* и прилегающие к ним территории, места (объекты), обеспечивающие работу избирательных комиссий и голосование граждан, места массового скопления граждан, объекты транспортной инфраструктуры, маршруты следования объектов, подлежащих государственной охране, и иные места проведения голосований на предмет обнаружения взрывоопасных веществ и взрывных устройств;

- *организован контроль* за объектами производства, торговли, хранения и использования огнестрельного оружия и патронов к нему.

На этапе непосредственного выполнения задач (с 17 по 19 марта 2018 г.) предусматривался перевод войск на **усиленный вариант несения службы** с 09.00 17 марта до 09.00 19 марта 2018 года.

На заключительном этапе (с 20 марта по 1 апреля 2018 г.) при положительно складывающейся общественно-политической обстановке предусматривался переход войск к выполнению служебно-боевых (служебных) задач в повседневном режиме.

В период проведения выборов Президента Российской Федерации для выполнения основных задач по усилению мер безопасности в городах и населенных пунктах страны от войск было выделено **83 895 военнослужащих и сотрудников**.

Задачи по усилению обеспечения безопасности граждан на избирательных участках в период выборов выполнялись путем выставления *постов охраны порядка, пеших патрулей, мобильных групп, групп усиления контрольно-пропускного режима, групп задержания и содержанием резервов*.

Посты охраны порядка следили за общественным порядком в местах голосования. Они состояли из двух (трех) сотрудников (военнослужащих) Росгвардии, обеспеченных средствами обнаружения металлических предметов (металлодетекторами), средствами связи. Особое внимание обращалось на организацию взаимодействия с группами задержания и резервами для оперативного реагирования при осложнении обстановки.

Для выполнения дополнительных задач по обеспечению работы избирательных комиссий, пред-

¹ Далее – ФОИВ.

выборных штабов кандидатов на пост Президента РФ, а также охраны избирательных участков в районах со сложной оперативной обстановкой выделялись **группы усиления контрольно-пропускного режима**.

Группа усиления контрольно-пропускного режима¹ состояла из сотрудников (военнослужащих) Росгвардии, обеспеченных средствами связи, индивидуальной защиты и активной обороны. Задачами ГУ КПР было не допустить на территорию избирательных участков активистов различных партий, с явными намерениями срыва выборов, установления признаков подготовки к совершению террористических актов, обнаружения вооруженных лиц.

Прилегающие к избирательным участкам территории были под контролем **пеших патрулей**. В их состав входили военнослужащие войск и сотрудники полиции. Они должны были пресекать нарушение общественного порядка и задерживать лиц, нарушающих предвыборную агитацию.

Всего для обеспечения безопасности граждан на избирательных участках привлекалось свыше **двенадцати тысяч войсковых нарядов**.

Всего нарядами Росгвардии совместно с сотрудниками полиции в период проведения выборов было **задержано более трех тысяч граждан**.

Группы усиления нарядов полиции состояли из 2–4 военнослужащих. В их задачи входило: усиление подразделений полиции при выполнении задач по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка на улицах и других общественных местах; оперативное реагирование при несении службы по ООП и ООБ на совершение преступлений, административных правонарушений, пресечение противоправных деяний, устранение угрозы безопасности граждан и общественной безопасности.

Кроме того, из числа военнослужащих (сотрудников) Росгвардии были созданы **группы наблюдения** за магазинами по торговле оружием и стрелковыми объектами. Указанные группы состояли из 2 военнослужащих. В случае обнаружения лиц, пытавшихся завладеть оружием (патронами) на этих объектах, они должны были немедленно сообщить об этом группе задержания.

Контроль за объектами производства, торговли, хранения и использования огнестрельного оружия и патронов к нему организовывался **группами контроля за оборотом оружия** от Центров лицензионно-разрешительной работы Росгвардии путем проведения проверок наличия, организации хранения и учета оружия и

патронов в организациях (у юридических лиц), находящихся в 500-метровой зоне от избирательных участков.

Основные проверки мест хранения оружия и патронов проходили в подготовительный период, а в день голосования группы контроля численностью 2–4 сотрудника ЛЛР терорганов Росгвардии находились в ППД в готовности выполнить задачи по изъятию оружия (патронов), если возникнет такая необходимость.

Тотальная проверка работников частных охранных организаций, привлекаемых к охране избирательных участков и объектов, уязвимых в террористическом отношении, проведена в подготовительный период. В день голосования контроль за их деятельностью осуществлялся силами сотрудников ЛПП и ГК Росгвардии, находящихся в **резерве**. Всего от подразделений (органов) ЛПП и ГК принимали участие **1362 человека**.

Таким образом, при участии терорганов, соединений и воинских частей ВНГ РФ в усилении безопасности граждан при проведении голосования на выборах был получен опыт в вопросах организации управления, взаимодействия и несения службы в период проведения публичных массовых мероприятий с привлечением большого количества граждан.

Для выполнения основных задач по усилению мер безопасности в период проведения выборов в городах и населенных пунктах Российской Федерации была создана **группировка сил и средств из состава терорганов Росгвардии** в составе: **ОМОНа, в том числе ОМОНа на транспорте; СО-БРа; АОСНа; подразделения (органы) ЛПП и ГК, подразделения (органы) вневедомственной охраны, дислоцированные на территории субъекта Российской Федерации общей численностью более 48 000 человека**.

Для усиления обеспечения безопасности граждан на избирательных участках, установления признаков подготовки к совершению террористических актов, обнаружения вооруженных лиц, обеспечения общественного порядка в местах массового нахождения людей применялись **группы задержания и патрулирования**, в составе которых было задействовано более **12 000 сотрудников Росгвардии**.

Группы задержания – в день голосования в составе 2–5 человек применялись согласно планам единой дислокации, но маршруты их движения, согласно распоряжениям старших начальников изменялись в интересах избирательных участков и проходили максимально близко к ним. Это было

¹ Далее – ГУ КПР.

сделано для своевременного реагирования на нарушения общественного порядка в период проведения голосования.

Группы патрулирования вневедомственной охраны – это наряды, в составе 2–3 сотрудников выполняющие ежедневно задачи по охране общественного порядка согласно планам единой дислокации по заранее утвержденным маршрутам. В день выборов согласно распоряжениям старшего начальника маршруты движения групп патрулирования были изменены и проходили максимально близко к избирательным участкам.

Основная часть работы была проведена еще до начала выборов, группы контроля провели комплекс организационно-практических и контрольно-профилактических мероприятий, направленных на соблюдение законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и частной охранной деятельности.

Для пресечения групповых нарушений общественного порядка, массовых беспорядков, террористических актов, экстремистских проявлений и оперативного реагирования на осложнение обстановки от ОМОНа были подготовлены **резервы** общей численностью **10 478 человек**.

Для усиления антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств сотрудниками ОМОНа Росгвардии было оказано содействие нарядам полиции при проведении «литерных» мероприятий.

Также в период проведения публичных мероприятий, связанных с проведением выборов от подразделений ОМОНа выделялись **резервы** в районы проведения этих мероприятий с задачей недопущения перерастания публичных акций в массовые беспорядки. Всего для этих целей было задействовано до **900 человек**.

Для проведения инженерно-технического обследования территорий, на которых располагались избирательные участки, с целью обнаружения взрывчатых веществ и взрывных устройств от подразделений ОМОНа были подготовлены **инженерно-технические группы**¹ общим количеством 234 расчета. Каждый расчет состоял из саперов со служебными собаками.

Основную работу ИТГ провели на подготовительном этапе, а непосредственно в период проведения выборов находились в резерве терорганов Росгвардии с задачей оперативного реагирования на сигналы об обнаружении подозрительных предметов, получаемые с избирательных участков.

Вне плана в период выборов ИТГ применялись более 60 раз, в их числе реагирование на сообщения граждан – более 15 раз, ложные звонки и электронные сообщения – более 50 раз.

Для силовой поддержки органов правопорядка в борьбе с наиболее опасными проявлениями преступности, в том числе с терроризмом и экстремизмом, а также обеспечения в установленном порядке оперативного реагирования на осложнение обстановки в период проведения выборов создавались **резервы** из состава СОБРа общей численностью **2 619 человек**.

Для обеспечения безопасности голосования объектов государственной охраны, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации создавались **группы разведки** численностью от 2 до 6 человек с задачей обеспечить наблюдение за территорией, прилегающей к местам голосования, с момента начала выборов и до окончания посещения избирательного участка первыми лицами.

По завершении проведенных мероприятий подразделения СОБРа продолжили нести службу в соответствии с поступающими обращениями ФОИВ.

В соответствии с решениями командующих округами войск национальной гвардии к участию в обеспечении усиленных мер безопасности в период подготовки и проведения выборов в составе группировок войск национальной гвардии привлекались силы и средства **авиационных воинских частей** окружного подчинения и авиационных отрядов специального назначения терорганов Росгвардии.

Авиация войск привлекалась для переброски личного состава, поиска и ведения воздушного наблюдения. Так, **в Дальневосточном федеральном округе** личный состав, задействованный в несении службы на избирательных участках в отдаленной местности, доставлялся туда **на вертолетах**.

В целом анализ опыта подготовки и участия войск в обеспечении усиленных мер безопасности в период подготовки и проведения выборов позволил сформулировать некоторые **общие выводы**:

– **выбор направления сосредоточения усилий** – элемента замысла решения командующего, руководителя тероргана, командира на выполнение задачи во многом зависит от складывающейся обстановки. Так, при обеспечении усиленных мер безопасности в период подготовки и проведения выборов вполне оправданным является **сосредо-**

¹ Далее – ИТГ.

точение основных усилий на обеспечении безопасности граждан на избирательных участках и недопущении срыва проведения процедуры голосования.

При этом обязательно должно учитываться состояние общественно-политической и оперативной обстановки, возможность возникновения чрезвычайных обстоятельств, связанных с массовыми беспорядками, террористическими угрозами;

– *резервирование сил и средств* являлось одним из принципов тактики округов, терорганов, соединений и воинских частей, было характерно для выполнения всех задач. Вместе с тем особенно актуально в условиях высокой вероятности осложнения обстановки наращивание усилий на отдельных направлениях. Опыт участия войск в ООП и ООБ при проведении различных массовых мероприятий продемонстрировал актуальность данного принципа. Во всех округах, терорганах, соединениях, воинских частях и ООВО были созданы резервы.

При этом в СКО ВНГ РФ они были **усиленными (1 861 чел.)**, там предусматривалось применение резервов не только для ликвидации массовых беспорядков, но и для возможных действий с применением оружия, военной и специальной техники, что отражает положение дел, складывающуюся обстановку и готовность войск к любым ее изменениям;

– *организация взаимодействия и управления*. В целях качественной организации управления силами и средствами войск, взаимодействия с терорганами МВД России, органами исполнительной власти, администрациями муниципальных образований и субъектами транспортной инфраструктуры, координации действий сил и средств, выработки управленческих решений по реагированию на возможные осложнения обстановки в период подготовки и проведения выборов офицеры (старшие групп) управлений и отделов Росгвардии, соединений и воинских частей включались в состав **оперативных штабов, оперативных групп**. Организация и поддержа-

ние взаимодействия осуществлялись постоянно в ходе повседневной деятельности. При выполнении задач, связанных с обеспечением безопасности, защитой прав и свобод человека и гражданина в период подготовки и проведения выборов, вопросы организации межведомственного взаимодействия приобретают особое значение, так как от того, насколько слаженно будут работать все элементы системы обеспечения общественной безопасности страны, зависит общественная безопасность.

Управление группировками сил и средств, созданными для обеспечения усиленных мер безопасности в период подготовки и проведения выборов, как правило, организовывалось с **командного пункта**, развернутого на базе повседневного пункта управления округом, и со **вспомогательных пунктов управления**, развернутых в районах выполнения задач с использованием подвижных средств связи;

– *заблаговременная и комплексная подготовка* органов управления и личного состава войск национальной гвардии к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности позволила обеспечить качественное выполнение поставленных задач по обеспечению усиленных мер безопасности в период подготовки и проведения выборов;

– *организация и осуществление всестороннего обеспечения* в условиях выполнения задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий во многом предопределяет успех выполнения задачи. Это обусловлено, необходимостью постоянного добывания разведывательных сведений о потенциально возможных действиях преступников, зачинщиков массовых беспорядков, экстремистки настроенных граждан; необходимостью предупреждения и пресечения террористических угроз; возможностью проведения мероприятий инженерного обеспечения; потребностью в организации и осуществлении мероприятий морально-психологического, тылового и технического обеспечения в целях успешного выполнения задач.

* * *

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 1993.[Электронный ресурс]/Режим доступа: <http://www.constitution.ru>.

2. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Рос-

сийской Федерации».[Электронный ресурс]/Режим доступа: <http://rg.ru./2016/07/06/gvardia-dok.html>.

3. Распоряжение Росгвардии от 30 декабря 2017 г. № 5/2414 «Об участии войск в обеспечении усиленных мер безопасности в период избирательной кампании и выборов Президента Российской Федерации».

А.А. РАЙНЕС,
Д.В. ФИТЕРЕР

Особенности применения подразделений территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при выполнении задач по борьбе с терроризмом

Аннотация. В статье показаны особенности применения подразделений территориальных органов Росгвардии при выполнении задач по борьбе с терроризмом на примере проведенного в Мурманской области тактико-специального учения.

Ключевые слова: территориальные органы, тактико-специальное учение, Росгвардия, Крайний Север, терроризм.

В настоящее время в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) продолжается процесс формирования и становления территориальных органов как основных тактических территориальных формирований ведомства, на которые возлагается основной объем повседневных задач и первоначальных мероприятий по недопущению эскалации кризисной ситуации в том или ином регионе страны. Центральным аппаратом Росгвардии совместно с руководством округов осуществляются мероприятия по организации повседневной деятельности территориальных органов, отрабатывается методика применения резервов командующих округами, выделяемых руководителям территориальных органов в случае осложнения оперативной обстановки на территории субъекта, практически отрабатываются вопросы совместного применения подразделений территориальных органов Росгвардии и других федеральных органов исполнительной власти.

В рамках данной работы в период с 10 по 12 апреля 2018 года было проведено **тактико-специальное учение с подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации по теме «Выполнение служебно-боевых (боевых) задач по стабилизации обстановки в населенном пункте. Проведение специальной операции по разоружению (ликвидации) бандгрупп. Действие воздушно-поисковой штурмовой группы в районах со сложными климатическими условиями»**. Учение проходило с использованием материально-технической базы и образцов вооружения, применяемых для выполнения задач в повседневной служебно-боевой (служебной) деятельности, а также

специально разработанных для применения в экстремальных условиях.

Целями тактико-специального учения были:

– отработка вопросов организации управления в территориальном органе при выполнении задач повседневной деятельности, при осложнении обстановки;

– проверка функционирования системы управления в звене округ войск национальной гвардии Российской Федерации – территориальный орган и выработка оптимальных алгоритмов работы руководителей территориальных органов по руководству подразделениями и поддержанию взаимодействия с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– изучение порядка применения резервов командующего округом войск национальной гвардии Российской Федерации и главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации в случае возникновения ситуаций, связанных с выполнением специальных задач по противодействию террористическим угрозам на важных объектах.

Замыслом тактико-специального учения предусматривалось проведение комплекса мероприятий, связанных с необходимостью поэтапного наращивания усилий. Сначала отрабатывались действия только подразделений (органов) Управления Росгвардии по Мурманской области по недопущению разрастания кризисной ситуации. Затем происходило наращивание усилий территориального органа за счет резервов командующего округом ВНГ РФ, а на последнем этапе был задействован резерв главнокомандующего войсками национальной гвардии РФ.

На первом этапе отбатывались действия подразделений войск национальной гвардии Российской Федерации по задержанию (ликвидации) банд-группы (преступников) в населенном пункте.

На втором этапе прошла тренировка подразделений войск национальной гвардии Российской Федерации по задержанию нарушителя, проникшего в запретную зону, и проведена специальная операция по ликвидации бандгруппы и освобождению заложников.

На третьем этапе также проведена специальная операция по разоружению (ликвидации) бандгруппы. Кроме того, отбатывались действия воздушно-поисковой штурмовой группы в районах со сложными климатическими условиями.

При этом особое внимание было уделено функционированию системы управления с учетом ее уровней и возможностей передачи полномочий по управлению:

- от территориального органа – оперативной группе округа;

- в последующем по мере необходимости – оперативной группе Центрального аппарата Росгвардии.

К учению привлекалась группировка войск, состоявшая:

- из сотрудников территориального управления Росгвардии по Чеченской Республике;

- из сотрудников СОБРа «Рысь»;

- из сотрудников СОБРа, ОМОНа, управления вневедомственной охраны и центра ЛРП Управления Росгвардии по Мурманской области;

- из военнослужащих ЦСН «Витязь», морского отряда Северо-Западного округа войск национальной гвардии Российской Федерации;

- из пилотов авиационной группы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Отработка вопросов первого этапа осуществлялась по следующему сценарию. Группа преступников совершила вооруженное нападение на СИЗО № 1 города Мурманска, в результате которого сбежала группа заключенных.

После чего в действие был введен план «Перехват», а подразделения ФСИН, УВД, Управления Росгвардии по Мурманской области организовали розыск преступников.

В это время по легенде учения бандиты проникли в один из оружейных магазинов. Дежурный центра оперативного управления вневедомственной охраны, получив сигнал «Тревога», передал информацию группам задержания и в дежурную часть Управления МВД России по городу Мурманску. Прибывшие по адресу сотрудники Росгвардии подверглись обстрелу.

На основании указания руководителя оперативного штаба МВД начальник Управления Росгвардии по Мурманской области принял решение о проведе-

нии специального мероприятия в районе оружейного магазина.

К месту ЧП был направлен резерв ОМОНа, из которого были выделены группы блокирования, захвата, документирования, разграбления и разминирования, применения специальных средств, прикрытия, резерв.

По прибытии к зданию группы блокирования и задержания оцепили территорию вокруг магазина. После чего группа захвата провела штурм и уничтожила преступников (фото. 1).



Фото. 1. Действия группы захвата

После окончания специального мероприятия на место происшествия прибыли сотрудники следственно-оперативной группы от Управления МВД России по городу Мурманску, которые провели первичные следственные действия, и сотрудники Управления Росгвардии по Мурманской области, которые проверили наличие оружия и боеприпасов на соответствие учетным данным.

Отработка вопросов второго этапа осуществлялась на фоне обстановки, в соответствии с которой создавалась угроза безопасности важного государственного объекта.

Наряд вневедомственной охраны Управления Росгвардии по Мурманской области с использованием охранно-технического комплекса обнаружил нарушителя, проникшего под водой со стороны акватории в запретную зону объекта «Атомфлота», задержал его и передал для конвоирования катеру морского отряда Северо-Западного округа войск национальной гвардии Российской Федерации (фото. 2).

Также террористическая группа из числа членов экипажа и пассажиров атомного ледокола «Советский Союз» взяла под контроль ледокол и захватила заложников.

При общем руководстве действиями по освобождению заложников со стороны оперативного



Фото. 2. Наряд катера вневедомственной охраны задерживает нарушителя

штаба УФСБ по Мурманской области было принято решение о проведении специальной операции. Непосредственное управление силовыми действиями было возложено на оперативную группу Северо-Западного округа войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с тем, что для выполнения задачи были задействованы подразделения из состава резерва командующего округом.

Для выполнения задач применялись малые поисково-спасательные катера проекта «Афалина», а также мобильный комплекс предупреждения и нелетального воздействия «Зевс».

Были созданы 6 штурмовых групп:

- штурмовая группа № 1 в составе 10 боевых пловцов (фото. 3);
- штурмовая группа № 2 в составе 10 человек от сводной группы СОБРа «Рысь», ЦСН, спец. группа УФСВНГ по Чеченской Республике;
- штурмовая группа № 3 в составе 3 человек от сводной группы СОБРа «Рысь», ЦСН, спец. группа УФСВНГ по Чеченской Республике;
- штурмовые группы № 4, 5, 6 – ЦСН с использованием 2 вертолетов.

В результате проведенной специальной операции террористы были нейтрализованы, а заложники освобождены.

Отработка вопросов третьего этапа осуществлялась на фоне обстановки, в соответствии с которой



Фото. 3. Водолазная противодиверсионная подгруппа, применяя специальную штурмовую лестницу, проникает на верхнюю палубу ледокола

группа неустановленных лиц, вооруженная стрелковым оружием, дошла до Земли Франца Иосифа, затем, пересев на снегоходы, выдвинулась в направлении пограничной заставы.

Группа из состава резерва главкомандующего войсками национальной гвардии РФ была переброшена воздушным транспортом к району выполнения задачи по оказанию содействия пограничным органам в охране государственной границы Российской Федерации (фото. 4).

В ходе учения военнослужащие в экстремальных условиях нейтрализовали бандитов.

После завершения тактико-специального учения был произведен его разбор под руководством директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главкомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации генерала армии Виктора Золотова с участием губернаторов Мурманской и Архангельской областей, генерального директора ФГУП «Атомфлот».

Было отмечено, что учение носило экспериментальный характер, в ходе которого особое внимание уделялось вопросам совершенствования уровня подготовки подразделений специального назначения, выработки единого понимания действий начальника территориального органа по принятию решения в условиях ограниченного времени, обеспечения совместных действий с региональными властями и правоохранительными структурами.

Тактико-специальное учение в районе Крайнего Севера явилось высшей формой подготовки подразделений войск национальной гвардии Российской Федерации с привлечением более 400 человек личного состава, 300 единиц стрелкового оружия и специальных средств, военной и специальной техники, а также 4 самолетов, 3 вертолетов и 5 катеров.

Цели, выносимые на учение, и задачи, поставленные перед личным составом, были достигнуты и выполнены полностью.

При этом была осуществлена переброска сил и средств резерва главкомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации авиационным транспортом на расстояние более 1 400 км, десантирование личного состава на атомный ледокол и неподготовленную площадку архипелага Франца Иосифа.

В ходе выполнения задач уничтожено более 30 условных террористов и освобождено более 100 заложников.

Органы управления войсками национальной гвардии Российской Федерации в целом получили практику:

- в организации и осуществлении перевозки личного состава авиационным транспортом;
- в планировании применения и непосредственной подготовке подразделений специального на-



Фото. 4. Десантирование личного состава из самолета

значения к выполнению служебно-боевых задач в короткие сроки;

- в организации всестороннего обеспечения при подготовке и в ходе выполнения служебно-боевых задач;

- в передаче функций управления в соответствии с выполняемыми задачами, привлекаемыми силами и средствами;

- в выполнении служебно-боевых задач в сложных климатических условиях и осуществлении маневра силами и средствами.

Руководством войск национальной гвардии Российской Федерации была дана высокая оценка организации учения, действиям войск национальной гвардии Российской Федерации в ходе выполнения служебно-боевых задач в сложных условиях.

* * *

1. Указ Президента РФ от 25.12.2014 г. № 2976 «Военная доктрина Российской Федерации».

2. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».

3. Указ Президента РФ от 5.04.2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии».

4. Федеральный закон РФ от 3.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

5. Отчет об исследованиях в ходе тактико-специального учения в районах Крайнего Севера (на базе Управления Росгвардии по Мурманской области). М : ФСВНГ РФ, 2018. 152 с.

А.В. ШИЛОНОСОВ,
Г.Э. КУЗЬМИЦКИЙ

О проблемах применения информационных технологий в территориальных органах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В работе затронуты основные проблемы развития информационных технологий в территориальных органах Росгвардии.

Ключевые слова: информационные технологии, импортозамещение, программное обеспечение.

Трудно представить нашу жизнь без современных информационных технологий. Они играют исключительную роль и в служебно-боевой деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации. Успешное выполнение служебно-боевых задач военнослужащими войск невозможно без использования передовых информационных технологий. Благодаря таким технологиям можно в кратчайшие сроки осуществлять сбор и пере-

дачу информации, а также быстро и эффективно обрабатывать массивы полученных данных. Поэтому развитие информационных и коммуникационных технологий в последнее время является приоритетным направлением на государственном уровне. Однако существует немало проблем в качественном применении информационных технологий, в частности, в территориальных органах Росгвардии.

Первая из них связана с подключением автоматизированных рабочих мест должностных лиц территориальных органов к информационно-коммуникационной инфраструктуре единого информационного пространства войск национальной гвардии. Специалисты информационных технологий продолжают работы по обеспечению функционирования локальной вычислительной сети в подразделениях территориальных органов и подключению рабочих станций к единому информационно-коммуникационному пространству войск.

Во-вторых, будут продолжены работы по развертыванию системы централизованного учета оружия Росгвардии, и организовано функционирование специального программного обеспечения на технологических мощностях войск в интересах должностных лиц территориальных органов. В решении данной проблемы немаловажную роль играет финансирование, направленное на развертывание каналов связи, в том числе с отдаленными населенными пунктами.

В-третьих, одним из острых вопросов остается обеспечение информационной безопасности в сегменте территориальных органов. Последствия использования вредоносных программ киберпреступниками разных стран мира – глобальная проблема. Сегодня информация рассматривается как товар, который можно украсть, уничтожить или модифицировать. В информационном поле модификация информации является серьезным преступлением, которое может повлечь нарушение стандартной процедуры работы аппаратных комплексов.

Стоит упомянуть программу–вымогатель денежных средств WannaCry, распространение которой началось в мае 2017 года. Программа зашифровывала хранящиеся на компьютере данные и требовала за них денежный выкуп. В результате по всему миру пострадало более полумиллиона компьютеров (в основном правительственные учреждения, ведомства и коммерческие организации). Лидеры по количеству зараженных компьютеров – Россия, Украина, Индия.

Данный вопрос следует решать комплексно, применяя организационные мероприятия по обеспечению информационной безопасности и защите информации со стороны руководителей территориальных органов и технические возможности средств информатизации. Важно активизировать работу по проведению аттестационных испытаний на объектах информатизации, совершенствовать систему защиты информации от технических разведок, своевременно выявлять и ликвидировать компьютерные инциденты, осуществлять управление средствами антивирусной защиты. Продолжить

тесную работу с представителями Федеральной службы безопасности и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю Российской Федерации в направлении информационной безопасности при проведении организационных и технических мероприятий в территориальных органах Росгвардии.

Четвертый проблемный вопрос, который отчасти решает предыдущий, но на первых своих этапах создаст новые трудности (как для специалистов информационных технологий, так и для обычных пользователей компьютеров), – это переход на отечественное программное обеспечение.

Бесспорным мировым лидером среди операционных систем является Windows – продукт корпорации Microsoft. Однако в последних версиях Windows выявляются серьезные уязвимые места в работе операционной системы. К примеру, некоторые программы могут работать в фоновом режиме и выполнять операции без разрешения пользователя и администратора. Вместе с этим разработчики Windows делают недоступным исходный код своего продукта, что заставляет с большей настороженностью относиться к данной операционной системе. Программные закладки по сигналу разработчика могут быть активизированы в любое время и вывести из строя всю информационно-коммуникационную инфраструктуру.

Проблема значительно обостряется из-за имеющих случаи использования нелегальных версий программного обеспечения. Подобные действия приводят к трудностям при работе прикладных программ. Известно, что фирмы – производители программного обеспечения в целях предотвращения его нелегального использования применяют механизмы защиты, запуск которых приводит к сбоям или даже потере информации, что может привести к нарушению системы управления.

В России специалисты информационных технологий осознают необходимость и готовы включиться в работу по переходу на операционные системы и офисные пакеты отечественного производства. Ведутся непрерывные встречи, диалоги, обсуждения с представителями фирм – разработчиков отечественных программных продуктов. Все понимают, что в первых версиях программ будут встречаться недоработки и ошибки, возникнут трудности в администрировании программных продуктов, в том числе специального программного обеспечения. Однако поэтапное решение текущих недоработок оправдано получением для войск надежного программного обеспечения, гарантированно защищенного от «закладок», «логических бомб» и так далее.

Пятым, достаточно сложным, проблемным вопросом остается обеспечение межведомственного

электронного взаимодействия и межведомственного электронного документооборота, который позволяет сократить время прохождения документов между участниками процесса, минимизировать затраты на обработку и отправку документов, осуществлять мониторинг хода рассмотрения и исполнения документов, а также технологическое обеспечение предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронной форме в интересах граждан. Для осуществления санкционированного удаленного доступа к информационным системам (ресурсам) участников межведомственного электронного взаимодействия требуется немало усилий при поиске решений как в техническом, так и в организационном аспекте.

Шестым проблемным вопросом является профессионально-должностная подготовка (профессионально-служебная подготовка) специалистов информационных технологий. В связи с непрерывным развитием средств информационного взаимодействия и использованием новых отечественных

программных продуктов появляется необходимость получения новых знаний и навыков в работе. Поэтому основой профессионально-должностной (профессионально-служебной) подготовки должна стать практическая направленность совершенствования навыков работы со средствами информатизации.

Для решения данной проблемы вносятся необходимые изменения в образовательный процесс Пермского военного института войск национальной гвардии при реализации образовательных программ в интересах будущих специалистов информационных технологий. Переработаны дополнительные профессиональные образовательные программы на курсах повышения квалификации офицерского состава и прапорщиков. Для специалистов, не прошедших курсы повышения квалификации, основным видом обучения останется самостоятельная подготовка, а также обмен передовым опытом посредством общения на форуме информационно-справочного портала войск.

* * *

1. Киздермишов А.А. Вирус-вымогатель Wannacry и те, кого он не атаковал. Информационные системы и технологии в моделировании и управлении. Ялта, 2017.

2. Лавина Т.А. Реализация педагогических принципов в условиях применения информацион-

ных и коммуникационных технологий (на примере подготовки военнослужащих) / Р.В. Стрельцов. Теория и практика перевода // тез. докл. конф. Чебоксары, 16–18 ноября 2018 г. Чебоксары: Изд-во Чебоксарского государственного университета, 2018.

Р.В. АТАМАНОВ,
М.Г. ПОРВАДОВ,
К.А. ТЕБЕНЬКОВ

Особенности функционирования системы материально-технического обеспечения территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы функционирования системы материально-технического обеспечения деятельности территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, а также предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: территориальные органы, материально-техническое обеспечение, направление развития.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина в 2016 году Президентом

Российской Федерации создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. В состав новой силовой структуры

вошли органы управления, соединения и воинские части внутренних войск МВД России, а также подразделения специального назначения МВД России, лицензионно-разрешительной системы и вневедомственная охрана.

В соответствии с планом строительства и развития Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации для образования собственной системы материально-технического обеспечения (далее МТО) было принято решение о создании в каждом из субъектов нашей страны нового органа исполнительной власти – территориального управления Росгвардии».

Процесс создания любой системы является очень трудоемким и требует от всех его участников предельного сосредоточения усилий.

Анализ поступающей из округов войск национальной гвардии РФ информации показывает, что вновь созданные подразделения с возлагаемыми на них задачами справляются в полном объеме, однако существует ряд проблемных вопросов, оказывающих существенное влияние на качество выполнения служебно-боевых задач.

В целях упорядочения направлений развития и совершенствования системы МТО Федеральной службы войск национальной гвардии РФ в целом и территориальных органов Росгвардии в частности выделим основные проблемные вопросы их функционирования.

В первую очередь необходимо отметить недостаточную проработанность вопросов правового регулирования МТО деятельности территориальных органов, которая проявляется в отсутствии полной нормативно-правовой базы, упорядочивающей деятельность структурных подразделений территориальных управлений (отделов), осуществляющих обеспечивающие функции.

Так, в настоящее время отсутствуют руководящие документы, определяющие организационно-штатную структуру подразделений МТО территориальных органов, что, в свою очередь, оказывает существенное влияние на качество обеспечения личного состава. В общей сложности в состав территориальных органов за период их существования было введено порядка 5 000 различных специалистов в сферах квартирно-эксплуатационного, технического, финансового, медицинского, продовольственного и вещевого обеспечения. Несмотря на это, в ряде управлений Росгвардии субъектов Российской Федерации необходимо введение штатных должностей по направлению материального обеспечения в центрах лицензионно-разрешительной работы и отделах лицензионно-разрешительной работы, штатных должностей по направлению метроло-

гического и экологического обеспечения, дополнительных штатных должностей специалистов по направлению коммунального хозяйства.

В полной мере не решены вопросы упорядочения норм снабжения отдельными видами материальных ценностей (нормы и табеля положенности для обеспечения подразделений территориальных органов ветеринарным имуществом и лечебно-профилактическими препаратами).

Не проработана нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы учета материальных средств в территориальных органах.

Основным и наиболее важным проблемным вопросом в обеспечении деятельности территориальных органов является ограниченное финансирование. В ряде подразделений имеется задолженность по выплатам денежной компенсации за неполученное вещевое имущество. Значительный объем потребности в денежных средствах приходится на затраты по капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений, в которых размещаются подразделения территориальных органов.

Существенным является вопрос строительства объектов административно-казарменного фонда, а также фонда служебного жилья для обеспечения военнослужащих и сотрудников Росгвардии.

Остро стоит вопрос об отсутствии необходимой складской базы для организации хранения материальных средств. В большинстве случаев материальные средства хранятся в приспособленных для этих целей помещениях, которые не отвечают требованиям товарного соседства, противопожарной безопасности и условий хранения.

В связи с грядущей переаттестацией ряда сотрудников территориальных управлений (отделов) Росгвардии на военную службу по контракту актуализируется вопрос организации питания личного состава, проходящего военную службу по контракту на должностях солдат, сержантов и старшин. В условиях отсутствия в ряде регионов производственных мощностей встает вопрос оборудования столовых для организации питания личного состава территориальных управлений (отделов) Росгвардии либо организации питания через подрядные организации на принципах аутсорсинга.

Целесообразно использовать в данном вопросе имеющийся опыт организации питания личного состава, приобретенный войсками в ходе выполнения задач по обеспечению безопасности проведения общественно значимых и политических мероприятий, с учетом опыта Министерства обороны России.

Проанализировав проблемные вопросы функционирования МТО территориальных органов Росгвардии, предлагаем следующие пути их решения:

1. Оптимизация организационно-штатной структуры подразделений МТО территориальных органов Росгвардии исходя из их предназначения и объема выполняемых служебно-боевых задач.

2. Переподготовка специалистов МТО для работы в рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок».

3. Подготовка и переподготовка специалистов МТО на базе факультета (тыла) Пермского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации.

4. Доработка нормативно-правовой базы, регламентирующей хозяйственную деятельность территориальных органов Росгвардии.

5. Рассмотрение вопроса об организации питания личного состава территориальных органов на принципах аутсорсинга.

6. Повсеместное решение вопросов размещения территориальных органов Росгвардии, создания инфраструктуры для обеспечения их деятельности.

7. Решение вопросов жилищного обеспечения путем внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения сотрудников, имеющих специальные звания, служебными жилыми помещениями.

Перечисленные направления развития материально-технического обеспечения территориальных органов Росгвардии не являются исчерпывающими, по мере строительства и развития Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации возможна их корректировка и дополнение.

* * *

1. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Российская газета. 2016. 7 апреля.

2. Черкасов Н.Н., Атаманов Р.В., Шангутов А.О. Вопросы формирования системы материально-технического обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации на современном этапе // Академический вестник войск националь-

ной гвардии Российской Федерации. 2017. № 3. С. 45–49.

3. Пшонко А.Г. Материально-техническое обеспечение территориальных органов ВПГ РФ на современном этапе // Войсковой вестник. Приложение к военно-публицистическому и литературно-художественному журналу «На боевом посту» войск национальной гвардии Российской Федерации 2018. № 2. С. 69–75.

В.И. МАЦЮК,
А.А. МУКАЯРОВ

Актуальные вопросы противодействия коррупции в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления противодействия коррупции в войсках национальной гвардии Российской Федерации, нормативно закрепленные меры по борьбе с коррупцией на государственном уровне, применяемые в войсках, а также практические способы антикоррупционной работы.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, методы профилактики коррупционных правонарушений, меры по совершенствованию антикоррупционной работы.

Противодействие коррупции представляет собой многоаспектную и комплексную деятельность, направленную против коррупционных проявлений в системе общественных отношений.

Определение противодействия коррупции закреплено в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹. Согласно тексту Закона под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах тех полномочий, которые у них имеются. К данным полномочиям непосредственно относятся:

- предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции (**профилактика коррупции**);
- выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (**борьба с коррупцией**);
- минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Таким образом, противодействие коррупции также можно охарактеризовать как системную деятельность не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и представителей гражданского общества, общественных организаций. Системность в этом вопросе проявляется в том, что она имеет широкий спектр специфических целей и задач, множественность субъектов, участвующих в антикоррупционной деятельности, а также большое количество законодательно закрепленных направлений реализации полномочий властными органами.

Огромная общественная опасность коррупции ввиду ее масштабного проникновения в различные сферы общественной и государственной жизни, включая сферу правопорядка, определяет актуальность создания эффективной системы организационных, правовых, социально-экономических, воспитательных и иных мер по противодействию распространению этого негативного социального явления и снижению уровня его разрушающих последствий.

В войсках национальной гвардии задача по обеспечению соблюдения требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции возложена на Главное управление кадров Росгвардии, в составе которого создан специализированный отдел. Аналогичные подразделения сформированы в кадровых органах оперативно-территориальных объединений войск.

К основным задачам, возложенным на эти подразделения, относятся:

- профилактика коррупционных и иных правонарушений, обеспечение деятельности по соблюдению военнослужащими, сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения, проведение антикоррупционных проверок и разбирательств;
- организация работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению военнослужащих и урегулированию конфликта интересов;
- сбор, обработка, учет, хранение и анализ сведений о доходах;
- формирование нормативной правовой и методической базы противодействия коррупции.

Основными нормативно закрепленными мерами по противодействию коррупции на государствен-

¹ Собрание законодательства РФ 2008 № 52, ст. 6228; 2017 № 15, ст. 2139.

ном уровне, применяемыми в войсках национальной гвардии, являются:

- предоставление гражданами, претендующими на назначение на должности или замещающими в войсках национальной гвардии должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами РФ и ФСВНГ РФ, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супругов и несовершеннолетних детей; размещение данных сведений по установленному перечню должностей на официальном сайте Росгвардии в сети Интернет;
 - уведомление государственными служащими представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов¹ или о возможности его возникновения, а также уведомление представителя нанимателя, органов прокуратуры или других правоохранительных органов обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;
 - рассмотрение на заседаниях аттестационных комиссий (комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов) фактов совершения государственными служащими войск национальной гвардии Российской Федерации коррупционных правонарушений;
 - запрет военнослужащим, сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим получать подарки в связи с выполнением должностных (служебных) обязанностей от физических и юридических лиц.
- На практике в войсках национальной гвардии также используются такие методы профилактики коррупционных правонарушений, как:
- проверка рекомендаций и биографии кандидата при приеме на работу;
 - определение «групп риска» (люди, которые находятся в затруднительных жизненных обстоятельствах);
 - психологическое обследование кандидатов, претендующих на замещение должностей в войсках национальной гвардии;
 - социально-психологическое исследование в воинских (служебных) коллективах, направленное на выявление правонарушений коррупционной направленности и определение эффективности

управленческой деятельности должностных лиц по их профилактике;

- психофизиологическое исследование с использованием полиграфа при работе с кадровым резервом и назначении на должности с высокими коррупционными рисками;
- оформление личного поручительства при поступлении на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации и включении в кадровый резерв для замещения должностей руководящего состава;
- формирование и ведение реестра военнослужащих, сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих, уволенных по негативным основаниям с коррупционной составляющей;
- функционирование электронного почтового ящика, куда поступают обращения, заявления военнослужащих, сотрудников, граждан и организаций о фактах проявления коррупции и иных противоправных действий должностных лиц;
- осуществление мониторинга печатных и электронных средств массовой информации на предмет наличия публикаций о коррупционных проявлениях в войсках;
- оборудование помещений, где предоставляются государственные услуги, техническими средствами видео- и аудиофиксации действий должностных лиц;
- повышение квалификации военнослужащих и сотрудников, в обязанности которых входит работа по профилактике коррупционных правонарушений;
- доведение до должностных лиц обзоров по преступлениям коррупционной направленности и приговоров военных судов об осуждении должностных лиц войск национальной гвардии за совершенные коррупционные преступления;
- включение в программу обучения в учебных заведениях Росгвардии образовательных программ, направленных на антикоррупционную подготовку будущих офицеров;
- проведение занятий со всеми категориями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, по изучению требований законодательства о противодействии коррупции и государственной службе.
- проведение правового просвещения и информирования военнослужащих, сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих о требованиях по соблюдению обязанностей, огра-

¹ Под *конфликтом интересов* понимается ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

ничений и запретов, связанных с прохождением государственной службы и ответственностью за их нарушения;

- взаимодействие с контролирующими и надзорными органами по выявлению противоправных действий со стороны военнослужащих и сотрудников Росгвардии.

В настоящее время в войсках национальной гвардии Российской Федерации антикоррупционная работа является одним из приоритетных направлений. Состояние данной работы неоднократно рассматривалось на совещаниях руководства Росгвардии, коллегиях Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, военных советах округов ВНГ РФ, на которых давалась оценка реализации мероприятий, определенных национальным и ведомственными планами по противодействию коррупции, состояния коррупционной преступности в войсках и эффективности принимаемых мер.

Утвержден перечень должностей Росгвардии, обладающих высоким риском коррупционных проявлений. Проведена существенная работа по формированию нормативно-правовой и методической базы противодействия коррупции. Определен порядок уведомления должностными лицами о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, возникновении личной заинтересованности, получении подарков в связи с официальными мероприятиями. Утверждено положение и состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих.

Принятые организационные и практические решения в работе по противодействию коррупции позволили в 2018 году достичь положительных результатов. В войсках почти в два раза снизился уровень коррупционных преступлений.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, динамика и характер совершаемых в войсках правонарушений подтверждают, что не все предусмотренные законодательством механизмы профилактики коррупционных правонарушений используются в полном объеме и с достаточной эффективностью.

В 2017 году из общего числа зарегистрированных преступлений каждое четвертое имело коррупционную направленность, в 2018 году – каждое пятое. На низком уровне остается результативность проводимых мероприятий профилактического и воспитательного характера.

По-прежнему распространенный характер носят коррупционные проявления в деятельности должностных лиц, обладающих организационно-распо-

рядительными функциями, связанных с закупками товаров, распределением финансовых и бюджетных средств, осуществлением капитального строительства, предоставлением государственных услуг, которые в большинстве своем имеют латентный характер и приводят к многомиллионным убыткам.

Отсутствует практика подачи военнослужащими, сотрудниками и федеральными государственными гражданскими служащими уведомлений о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Неэффективно организован должностной контроль за соблюдением военнослужащими и сотрудниками ограничений и запретов, установленных антикоррупционным законодательством.

Таким образом, можно констатировать, что проводимый в войсках национальной гвардии комплекс предупредительно-профилактических мероприятий по противодействию коррупции является достаточно проработанным, однако полностью не решает обозначенную проблему.

В целях дальнейшего совершенствования деятельности в работе по профилактике коррупционных правонарушений необходимо:

- ужесточить персональную ответственность руководителей за низкую эффективность профилактической работы с личным составом и непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению коррупционных правонарушений;

- расширить практику использования инструментов внешнего и внутреннего контроля за деятельностью лиц, замещающих должности, связанные с высокими коррупционными рисками;

- усилить меры по предупреждению и выявлению конфликта интересов, возможных случаев скрытой аффилированности в сфере хозяйственной и контрактной деятельности, оказания государственных услуг населению;

- активизировать работу по применению института добровольного досудебного и судебного возмещения материального ущерба, причиненного коррупционными преступлениями и правонарушениями.

Представляется, что предлагаемые меры позволят выработать действенные управленческие решения по искоренению коррупции и снижению уровня ее разрушающих действий, а также повысить качество проводимой антикоррупционной работы в войсках.

А.А. БЕЛЯКОВ,
М.А. ВАРЕНЦОВ

Инфраструктура открытых ключей в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. Высокие темпы развития информационных технологий в различных сферах деятельности государства не могли не затронуть и Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации, в том числе актуализировав проблему обеспечения информационной безопасности единого информационного пространства войск.

Ключевые слова: войска национальной гвардии, автоматизированная система управления, инфраструктура открытых ключей, электронная подпись.

Решение проблемы обеспечения информационной безопасности единого информационного пространства войск достигается одновременным выполнением трех условий: доступности, целостности и конфиденциальности информационных ресурсов, или, иными словами, обеспечением безопасности электронного документооборота.

Обеспечивая взаимодействие сторон, субъекты информационных правоотношений должны быть полностью уверены в «личности» военнослужащих (сотрудников), конфиденциальности обмена электронными документами и подлинности самих документов. Эти требования предъявляются как к программно-аппаратным платформам, так и к различным типам клиентских и серверных приложений (web-сервер, web-клиент, почтовый сервер, сервер конференций, сервер каталогов, промежуточный агент).

В настоящее время существуют индустриальные решения этих задач на основе практического использования криптографических средств. При работе в вычислительных сетях они позволяют обеспечить процесс взаимной аутентификации, целостность и конфиденциальность данных, регламентировать доступ к информации ограниченного распространения. Одним из обязательных реквизитов электронного документооборота является электронная подпись – составная часть инфраструктуры открытых ключей (рис. 1).

Инфраструктура открытых ключей основывается на использовании принципов криптографической системы с открытым ключом и представляет собой систему, основным компонентом которой является удостоверяющий центр и пользователи, взаимодействующие между собой посредством использования сертификатов ключей проверки электронной подписи.



Рис. 1. Инфраструктура открытых ключей

Современная инфраструктура открытых ключей выступает одной из самых доверенных технологий защиты информации.

Электронная подпись – это реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе. Под документом в данном случае понимаются любые цифровые данные.

На момент образования Росгвардии встал вопрос о развертывании собственной инфраструктуры открытых ключей войск, так как внутренними войсками и иными подразделениями МВД России, включенными в ее состав, использовалась инфраструктура открытых ключей МВД России, электронные подписи должностным лицам создавались удостоверяющим центром МВД России.

Поскольку развертывание собственного удостоверяющего центра требует значительных денежных средств, перед принятием решения о создании собственной инфраструктуры открытых ключей была произведена оценка материальных ресурсов и финансовых возможностей на момент

развертывания и ближайшие годы, экономический эффект от использования новой технологии, начальные затраты и стоимость функционирования инфраструктуры открытых ключей в дальнейшем.

В ходе оценки проанализировано, как организована инфраструктура открытых ключей, в том числе численность сотрудников, обеспечивающих бесперебойное ее функционирование в Минобороны России, МВД России, ФСКН России, государственных и коммерческих организациях.

Учитывая, что деятельность удостоверяющего центра жестко регламентирована и на ее поддержание на должном уровне уходят значительные финансовые средства, был проведен анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность в области применения шифровальных (криптографических) средств и обработки персональных данных.

Особое внимание было уделено программным средствам, на основе которых будет функционировать удостоверяющий центр, а также планируемому количеству владельцев электронной подписи (с учетом их территориального нахождения) и состоянию ведомственной информационно-коммуникационной инфраструктуры, ее защищенности.

Анализу подверглись более десяти программных продуктов, на основе которых функционируют аккредитованные удостоверяющие центры.

В целях осуществления контроля и управления всеми операциями удостоверяющего центра, механизмами и процедурами инфраструктуры открытых ключей, а также с учетом информационно-коммуникационной инфраструктуры Росгвардии, квалификации персонала для достижения экономического эффекта в основу построения ведомственной инфраструктуры открытых ключей положена инсорсинговая модель развертывания удостоверяющего центра на основе программных средств «КриптоПро УЦ», с использованием которых на тот момент функционировало 260 из 428 аккредитованных удостоверяющих центров (рис. 2).

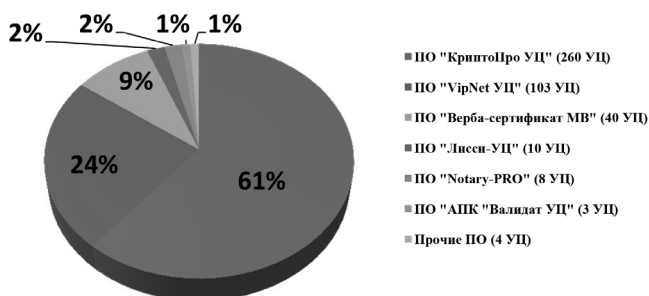


Рис. 2. Программные средства удостоверяющих центров

В августе 2016 года руководством Росгвардии принято решение о создании собственного удостоверяющего центра на базе Главного центра автоматизированной системы управления войсками национальной гвардии.

В рамках развертывания удостоверяющего центра проведены следующие основные мероприятия:

- подготовлена технологическая площадка для размещения программно-аппаратного комплекса;
- в Главном центре АСУ сформировано штатное подразделение (5 человек), на которое возложены функции удостоверяющего центра (рис. 3);

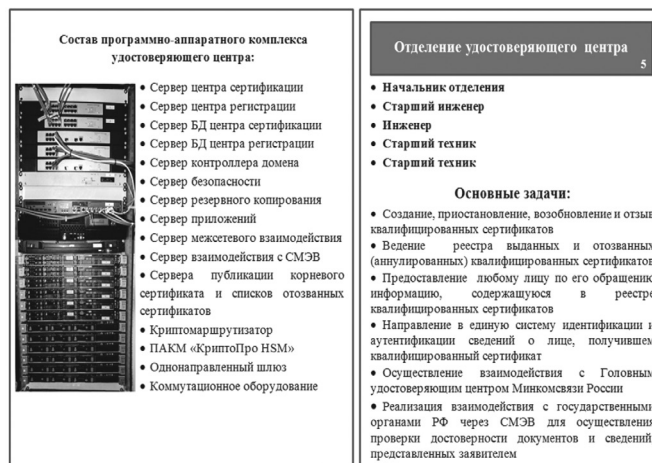


Рис. 3. Состав программно-аппаратного комплекса. Организационно-штатная структура и основные задачи удостоверяющего центра

- проведено обучение руководящего и технического персонала;
- проведена закупка программных и аппаратных средств, их установка на технологической площадке и настройка;
- проведен комплекс организационно-технических мероприятий по обеспечению технической защиты информации, в том числе аттестация объекта информатизации;
- разработана организационно-распорядительная документация;
- получена лицензия ФСБ России на выполнение работ, оказание услуг, подлежащих лицензированию, в отношении шифровальных (криптографических) средств (рис. 4);
- Главный центр АСУ включен в реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных;
- получено от Минкомсвязи России свидетельство об аккредитации удостоверяющего центра (рис. 4);
- изданы нормативные правовые акты, регламентирующие порядок функционирования удо-



**Рис. 4. Лицензия ФСБ России
и свидетельство об аккредитации УЦ Росгвардии**

стоверяющего центра и использование электронной подписи в войсках национальной гвардии.

Менее чем за год был развернут удостоверяющий центр войск на базе современных программно-аппаратных средств, 21 июня 2017 года создана первая усиленная квалифицированная электронная подпись.

За год функционирования удостоверяющего центра было создано более одной тысячи электронных подписей для должностных лиц войск национальной гвардии, в том числе дислоцированных в отдаленных воинских частях Чукотского автономного округа, Приморского края, Северного Кавказа и на полуострове Крым.

Основными областями применения электронной подписи являются (рис. 5):

- внутренний и внешний электронный документооборот;
- электронное взаимодействие ведомственных информационных систем с системами государственных органов через единую систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);

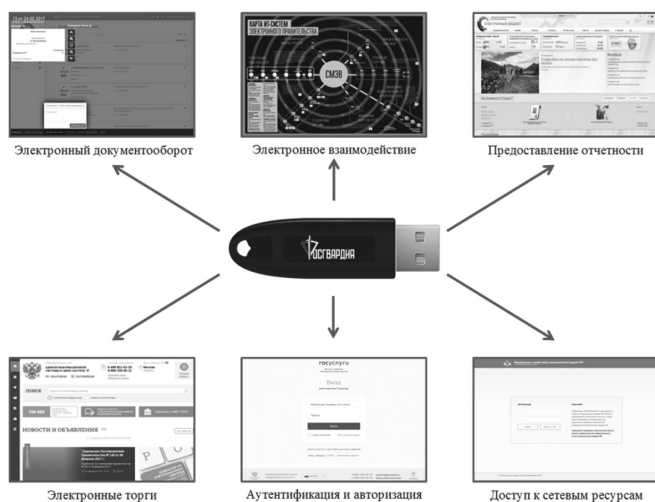


**Рис. 5. Основные области применения
электронной подписи**

– предоставление отчетности (финансовой, налоговой, статистической) в государственные органы в электронном виде;

– участие в электронных торгах на электронных торговых площадках;

– аутентификация и авторизация пользователей в ведомственных и иных информационных системах, в том числе в Единой системе идентификации и аутентификации Российской Федерации, с использованием которой в настоящее время предоставляется санкционированный доступ к государственным информационным системам;

– аутентификация и авторизация системных администраторов (технического персонала) при доступе к критически важным сетевым ресурсам (программным и (или) техническим средствам).

В связи с возрастанием потребности использования электронной подписи в повседневной деятельности войск в текущем году во всех округах и образовательных учреждениях войск дополнительно создаются удаленные автоматизированные рабочие места операторов удостоверяющего центра.

Одновременно с этим в рамках перехода Росгвардии на использование отечественного офисного программного обеспечения проводятся работы по тестированию системного и прикладного программного обеспечения на предмет возможности:

– выполнения операции и проверки электронной подписи в электронных документах;

– взаимодействия средств самих электронных подписей с web-браузерами посредством плагинов;

– двухфакторной аутентификации пользователя при авторизации в информационных системах.

Стоит отметить, что в настоящее время количество информационных систем (сервисов), в которых используются электронные подписи, стремительно увеличивается.

В условиях развития информационных технологий инфраструктура открытых ключей является одной из самых доверенных технологий защиты информации, которая позволяет создать единую инфраструктуру для многочисленных сервисов безопасности, построить доверенную среду взаимодействия многих приложений.

Основной интерес для пользователей представляет не сама инфраструктура открытых ключей как таковая, а возможность с ее помощью организовать защищенную работу, гарантирующую достоверность и конфиденциальность передаваемой информации, а также позволяющую сократить время обмена документами и совершения цифровых операций.

А.С. НАБИЕВ

Механизм общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов

Аннотация. В статье анализируются и раскрываются содержание, сущность, место и роль процедуры общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов в процессе нормотворчества, а также предлагаются возможные направления дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в указанной сфере с целью повышения качества нормотворчества.

Ключевые слова: общественное обсуждение, сущность, формы, правовые основы, федеральные органы исполнительной власти, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Общепризнано, что закон, будучи регулятором общественных отношений, должен отражать объективные потребности развития общества и выражать общую волю народа. Одним из основных условий достижения этого, а также повышения качества и эффективности норм права является участие граждан в нормотворческом процессе.

Еще в 2008 году в своем первом Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил необходимость принятия дополнительных мер, направленных на привлечение к нормотворческому процессу представителей общества: «Думаю, было бы полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы – вопросы свободы человека, вопросы здоровья и вопросы собственности.

И соответственно надо внести изменения в регламенты Государственной думы и Совета Федерации» [11].

Как отмечают Г.А. Тосунян и Л.В. Санникова, законотворчество является довольно дорогим для налогоплательщиков «удовольствием», в связи с чем граждане справедливо имеют право предъявлять к законодательным инициативам высокие требования [19].

Средством, позволяющим предъявлять такие требования, как раз и является институт общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов.

Участие в общественном обсуждении, как правило, принимают граждане с активной жизненной позицией, заинтересованные в качественной проработке проектов нормативных правовых актов, положения которых напрямую или опосредованно затрагивают их интересы.

При этом следует отметить справедливое высказывание С.А. Авакьяна о том, что «в своем большин-

стве наиболее квалифицированные с точки зрения обеспечения качества законопроекта люди зачастую как раз остаются за бортом полномочных органов, к тому же многие и не стремятся туда. Однако они от этого не остаются равнодушными к тому, какие законы принимаются в государстве по содержанию, а также к качеству актов» [1].

Развитие общества и государства требует постоянного совершенствования способов и механизмов их взаимодействия. В том числе это касается и необходимости поиска новых, более эффективных способов выстраивания диалога между ними. Следует констатировать, что устойчивое развитие в последние годы информационных технологий стало важным фактором, формирующим гражданскую активность, а сформировавшееся на основе эволюции информационно-телекоммуникационных технологий информационное общество является залогом перенесения такого диалога в информационное пространство, а именно в сеть Интернет.

В этой связи следует отметить, что для обеспечения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в сети Интернет создан специальный информационный ресурс regulation.gov.ru, характерным признаком которого является его доступность. Так, любой человек, имеющий доступ к сети Интернет, может зарегистрироваться на данном сайте, после чего сразу же начать участвовать в обсуждении интересующих его проектов нормативных правовых актов. Сайт при этом не ограничивает возможность оставлять предложения по любым размещенным проектам. По существу, даже иностранный гражданин, проявляющий интерес к нормотворческой деятельности в России, имеет возможность принять участие в общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов. Доступность и простота использо-

вания данного ресурса, безусловно, являются залогом активного вовлечения граждан в процесс нормотворчества.

Возможно выделить две формы участия граждан в процессе нормотворчества: во-первых, это участие в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов, а во-вторых, участие в общественной экспертизе проектов нормативных правовых актов.

Публичное обсуждение проектов федеральных законов, разрабатываемых депутатами Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, не закреплено законодательно в качестве института участия граждан в процессе нормотворчества, хотя в соответствии с частью 6 статьи 112 регламента Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, нижняя палата парламента вправе принять решение о всенародном обсуждении принятого проекта федерального закона. Однако это допустимо лишь при условии, что он принят в первом чтении и до настоящего времени таких решений парламентариями не принималось.

В качестве примера проекта нормативного правового акта, общественное обсуждение которого вызвало повышенный интерес со стороны общественности, можно привести проект Федерального закона «О полиции», который 7 августа 2010 года по инициативе Президента Российской Федерации был размещен для общественного обсуждения на сайте www.zakonoproekt2010.ru. Кроме того, данный проект обсуждался также на площадках Государственной думы, Совета Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, в трудовых коллективах и прочее. Следует подчеркнуть, что такое обсуждение проходило при участии ученых, деятелей культуры, представителей религиозных конфессий.

По сведениям РИА Новости, за период с 7 августа по 15 сентября 2010 года поступил примерно 21 тысяча комментариев на проект Федерального закона «О полиции», а названный сайт посетили более одного миллиона пятисот тысяч человек. Анализ поступивших комментариев показал, что наибольшее число граждан интересовали основные направления деятельности полиции, принципы ее деятельности, ее статус и назначение, а также обязанности и права.

На состоявшемся 23 сентября 2010 года совещании по вопросам правоохранительной деятельности Президент Российской Федерации Д.А. Медведев озвучил самые популярные вопросы, поступившие в ходе обсуждения проекта Федерального закона «О полиции», и по большинству из них были предложены решения [12]. Несмотря на это, процедура обоб-

щения результатов общественного обсуждения этого проекта нуждалась в нормативном закреплении, что в дальнейшем и отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в ходе ежегодного Послания Федеральному собранию Российской Федерации: «Мы все вместе, здесь присутствующие, провели широкое обсуждение Закона «О полиции», что, на мой взгляд, как минимум дало некоторые неплохие результаты... Я считаю, что такую практику нужно расширять, а организация общественных слушаний должна иметь соответствующую процедуру» [15].

В качестве другого примера можно привести общественное обсуждение проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В ходе обсуждения этого проекта соответствующий интернет-ресурс посетили более 12 миллионов человек, оставив при этом 11 тысяч комментариев [9].

При этом необходимо отметить, что оба эти проекта проходили процедуру общественного обсуждения до их внесения в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации. Кроме того, общественное обсуждение указанных проектов федеральных законов проводилось на основании решения Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и без соответствующей правовой основы. В связи с этим возникает закономерный вопрос: какова юридическая сила предложений, высказанных в ходе общественного обсуждения, и какую роль играет данная процедура в развитии государства и общества?

На этот счет есть несколько точек зрения. Так, по мнению Е.В. Скурко, процедура общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов не имеет принципиального значения для легализации органов государственной власти, разработавших их, поскольку для этого достаточно, что проект нормативного правового акта, в том числе проект федерального закона, разрабатывают соответствующие уполномоченные органы [17]. В то же время, по мнению других ученых, этап общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов имеет большое значение для развития общества. Так, В.Е. Чиркин считает, что участие граждан в общественном обсуждении позволяет сформировать чувство сопричастности к процессу нормотворчества, устойчивое убеждение о том, что предусмотренное нормативным правовым актом правовое регулирование отражает его волю [20]. Следствием этого, как отмечает В.Е. Гулиев, становится снижение в общественном сознании уровня правового нигилизма и развитие правовой культуры [4].

Следует отметить, что на сегодняшний день не востребованность участия граждан в общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов в силу объективных (например, отсутствие доступа

к сети Интернет) и субъективных (недоверие к тому, что высказанное предложение может быть учтено разработчиком проекта нормативного правового акта) причин в определенной мере компенсируется проведением общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации.

Полномочие Общественной палаты Российской Федерации на проведение общественной экспертизы установлено статьей 18 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

В настоящее время общественные палаты действуют во всех субъектах Российской Федерации. Более того, в некоторых регионах общественные палаты наделены правом законодательной инициативы [6].

Говоря об эффективности деятельности Общественной палаты Российской Федерации, следует отметить, что в 2014 – 2017 годах она провела 210 общественных экспертиз проектов нормативных правовых актов, в том числе в 2014 году – 12 экспертиз, в 2015 году – 64 экспертизы, в 2016 году – 65 экспертиз. В 2017 году (по состоянию на 27 ноября 2017 года) Общественная палата Российской Федерации провела 69 общественных экспертиз, из которых 60 – в формате «нулевого чтения» [6].

Представляется, что общественная экспертиза является частью механизма социального контроля, формой участия граждан в управлении делами государства в области нормотворчества, представляющей собой подготовку экспертного заключения, препятствующего принятию непроработанных и неэффективных управленческих решений, а также учитывающего и выражающего единое мнение граждан по наиболее актуальным, важным вопросам социальной, экономической и в целом государственной политики.

Помимо направления проекта федерального закона в Общественную палату Российской Федерации для проведения общественной экспертизы в целях информирования общества о разрабатываемых Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации законодательных инициативах целесообразно использовать официальный сайт «Парламентский портал», который был создан для обеспечения эффективного взаимодействия депутатов и экспертного сообщества, а также системы общественного обсуждения проектов федеральных законов «Вече», позволяющей оставлять комментарии, давать оценки и просматривать результаты обсуждения законодательных инициатив в сети Интернет [3].

Говоря об участии граждан в общественном обсуждении разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, нельзя не привести статистические сведения о том, какое количество граждан в Россий-

ской Федерации является политически активным, в том числе интересующимся развитием законодательства Российской Федерации.

Так, социологические исследования показывают, что политикой в нашей стране интересуется 51% граждан, равнодушны к ней 42%, еще 7% затрудняются ответить. В то же время постоянный интерес к политике проявляют лишь 13% опрошенных социологами граждан. Столько же готовы баллотироваться в депутаты [5].

30% россиян уверены, что могут повлиять на принятие органами государственной власти тех или иных решений. 21% опрошенных граждан знали, как именно заставить «этих наверху» услышать их голос. И наконец, 6% респондентов полную ответственность за содержание нормативных правовых актов в государстве возлагают на Президента Российской Федерации, предполагая при этом, что «он сам решит все проблемы в стране» [16].

Президент Российской Федерации В.В. Путин, давая интервью газете «Коммерсант» в 2012 году, подчеркивая важность общественного обсуждения, справедливо отметил, что растущее количество информационных материалов о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля. В первую очередь это общественное обсуждение проектов федеральных законов, государственных решений, программ, разрабатываемых на всех уровнях государственной власти, оценка действующего законодательства, законов и мониторинг эффективности их правоприменения. Граждане, профессиональные и общественные объединения должны иметь возможность заранее проработать все важные государственные документы.

По словам В.В. Путина, уже сейчас в России используется практика размещения проектов федеральных законов в сети Интернет, при которой каждый гражданин имеет возможность направить свое замечание или предложение, учитываемое в итоговой версии проекта федерального закона. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений, или, как называют его эксперты, краудсорсинг, должен стать нормой на всех уровнях.

С учетом изложенного следует согласиться с мнением профессора С.А. Авакьяна, который справедливо считает, что общественные обсуждения соединяют в себе конструктив, а по необходимости и протест, в связи с чем могут быть публичной формой выражения мнения населения, в чем-то даже освобождающей граждан от уличных акций и способствующей умиротворяющему общению власти с народом [2].

Правовое регулирование института общественного обсуждения проектов нормативных правовых

актов базируется в основном на соответствующих указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации. Таким образом, процесс законодательного регулирования указанного института до настоящего времени не завершен.

Первым нормативным правовым актом, регламентировавшим процедуру общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, стал Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», направленный на совершенствование нормотворческой деятельности, а также обеспечение учета мнения граждан при подготовке проектов федеральных законов.

Указом установлено, что проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающие основные направления государственной политики в сферах социального и экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации могут выноситься на общественное обсуждение.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, подготовивший проект федерального закона либо принимавший участие в ходе его подготовки, обязан разместить в сети Интернет на своем официальном сайте либо специально созданном сайте текст проекта федерального закона, пояснительную записку и финансово-экономическое обоснование к нему, а также сведения о способах представления гражданами на соответствующих информационных ресурсах замечаний и предложений по проекту федерального закона с указанием срока проведения общественного обсуждения.

Кроме того, разработчик проекта федерального закона обязан обеспечить гражданам, принявшим участие в общественном обсуждении проекта федерального закона, возможность для ознакомления со всеми замечаниями и предложениями, которые поступили на информационный ресурс, где проект был размещен.

По истечении 90 дней после окончания общественного обсуждения проекта нормативного правового акта федеральный орган исполнительной власти – разработчик акта обязан представить Президенту Российской Федерации доклад о результатах общественного обсуждения.

Следует отметить, что в данном случае организация общественного обсуждения проекта федерального закона осуществляется федеральным органом исполнительной власти, однако решение о его проведении принимает Президент Российской Федерации, являющийся в последующем адресатом доклада

о результатах общественного обсуждения, который, по сути, представляет собой итоговый документ по проведенному общественному обсуждению.

Дальнейшее развитие институт общественного обсуждения разработанных проектов нормативных правовых актов получил в результате издания Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», которым Правительству Российской Федерации поручалось в срок до 1 сентября 2012 года разработать систему, предусматривающую раскрытие информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения, включающую в себя:

- создание единого ресурса в сети Интернет для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, этапах его реализации и результатах их общественного обсуждения;

- использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения разнообразных форм публичных консультаций, в том числе ведомственных информационных ресурсов и специализированных информационных ресурсов сети Интернет;

- предоставление более 60 дней для осуществления публичных консультаций;

- обязательное обобщение федеральным органом исполнительной власти – разработчиком проекта нормативного правового акта поступивших замечаний и предложений, а также их размещение на едином ресурсе в сети Интернет.

Также данным Указом предписывалось определить до 1 сентября 2012 года перечень нормативных правовых актов и иных документов, принятие которых без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти запрещалось.

Во исполнение вышеуказанных поручений Правительством Российской Федерации было принято постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», утвердившее Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Кроме того, указанным постановлением Правительства Российской Федерации был определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на предоставление разъяснений по вопросам применения Правил, – Минэкономразвития России.

По сути, постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 в настоящее время является основным нормативным правовым актом, в котором содержатся положения, регламентирующие процедуру общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Так, в соответствии с данным правовым актом информация о подготовке проекта и результатах его общественного обсуждения в обязательном порядке должна размещаться на официальном сайте regulation.gov.ru, созданном для размещения соответствующих сведений.

Следует отметить, что на данном сайте также размещаются сведения о проведенной в отношении разрабатываемого проекта нормативного правового акта независимой антикоррупционной экспертизы, а также оценке регулирующего воздействия.

Дополнительно федеральным органам исполнительной власти делегировано право размещения информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов на собственных официальных сайтах.

В качестве исключения Правилами установлено, что их действие не распространяется на проекты федеральных законов по вопросам, связанным с федеральным бюджетом, бюджетами государственных внебюджетных фондов и их исполнением; правовым режимом государственной границы Российской Федерации; изменением количества судебных участков и числа мировых судей.

Кроме того, Правила не распространяются на проекты нормативных правовых актов, предполагаемым предметом правового регулирования которых являются вопросы, отнесенные к государственной или иной охраняемой законодательством Российской Федерации тайне, а также правоотношения в сферах международных отношений, бюджетных отношений, военно-технического сотрудничества, борьбы с терроризмом, отдельных видов экономической деятельности и прочее.

Согласно пункту 3 Правил федеральные органы исполнительной власти, разрабатывающие проект нормативного правового акта, обязаны осуществить размещение на сайте regulation.gov.ru уведомление о подготовке проекта (далее – уведомление); сведения о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта; информацию об итогах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта; информацию об итогах рассмотрения проекта нормативного правового акта.

При этом все сведения, имеющие отношение к разработке проекта нормативного правового акта, указываются в паспорте соответствующего проек-

та, который разработчиком размещается на сайте regulation.gov.ru.

На указанном сайте были установлены определенные правила обсуждения, согласно которым зарегистрированным пользователям рекомендуется вносить конкретные замечания и предложения как к отдельным статьям, частям статей и главам, так и к законопроекту в целом. Также определены требования к самому предложению как чисто технического характера (объем, язык), так и содержательного характера (запрет на распространение информации о третьих лицах, на размещение различного рода сообщений, пропагандирующих всяческое неравенство, а также преследующие рекламные или вообще коммерческие цели и т. п.). Все поступившие предложения в дальнейшем обобщаются и в виде сводки размещаются на этом же сайте.

Анализ содержания Федерального портала проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) показал, что к паспорту проекта нормативного правового акта относятся следующие сведения:

- название проекта нормативного правового акта;
- уникальный регистрационный номер каждого проекта;
- информация о контактном лице, ответственном за проведение общественного обсуждения конкретного проекта;
- пояснительная записка;
- информация о сроках общественного обсуждения;
- информация о виде проекта и его разработчике;
- сведения об области общественных отношений, на регулирование которых направлен проект.

Например, по состоянию на 1 февраля 2018 года на официальном сайте сети Интернет по адресу regulation.gov.ru проходило общественное обсуждение проекта нормативного правового акта, имеющего паспорт следующего содержания:

Наименование: «Об утверждении Нормы и Порядка обеспечения бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

ID проекта: 01/02/12-17/00076465.

Дата создания: 18 декабря 2017 г.

Разработчик: Росгвардия.

Процедура: Раскрытие информации о подготовке проектов нормативных правовых актов.

Вид: Проект ведомственного акта.

Виды экономической деятельности: обеспечение военной безопасности.

Ключевые слова: дети-сироты; обеспечение; нормы и порядок; обучающиеся.

Сведения, содержащиеся в паспорте проекта нормативного правового акта, позволяют гражданам сформировать представление о предмете общественного обсуждения. Кроме того, данный паспорт в определенной степени позволяет обеспечить контроль за прохождением процедуры общественного обсуждения со стороны общества и самого федерального органа исполнительной власти, поскольку уникальный регистрационный номер позволяет гражданам запросить итоги общественного обсуждения проекта, информацию об ответственном за проведение общественного обсуждения лице – узнать причины прекращения процедуры общественного обсуждения. Вместе с тем указанный паспорт имеет и ряд определенных недостатков:

- отсутствуют полные сведения о социально-экономическом, политическом и ином эффекте от реализации проекта и в целом о целесообразности и необходимости его принятия;

- не имеется сведений о состоянии общественных отношений, на правовое регулирование которых направлен конкретный проект;

- в целом в настоящее время составляется только паспорт проекта нормативного правового акта и только на федеральном уровне.

Практика прикрепления пояснительной записки к проектам нормативных правовых актов не обладает полноценной информативностью, в связи с чем потенциальная аудитория процедуры общественного обсуждения не в полной мере осведомлена о целесообразности реализации размещенного проекта.

Следует отметить, что обязанность по размещению сводки предложений не всегда выполняется разработчиками проектов нормативных правовых актов. Так, в 2016 году с целью проверки учета предложений граждан в ходе процедуры общественного обсуждения в 27 федеральных органах исполнительной власти было направлено 82 предложения, из которых всего 20 были включены в сводку (24,4%). По итогам проведения аналогичных мероприятий в 2014 году таких писем было 18%, 2015 года – 23%. Что касается непосредственно предложений, то их федеральные органы исполнительной власти стали отражать в сводке чаще – 48% в 2016 году против 23% в 2015-м и 26% в 2014-м. Вместе с тем положительную тенденцию специалисты объясняют тем, что сами сводки федеральных органов исполнительной

власти стали публиковать значительно реже. Если в 2014 году неопубликованных сводок было 24%, в 2015-м – 20%, то в 2016-м – 49%. При этом 7 федеральных органов исполнительной власти в принципе перестали публиковать сводки [14].

Минимальный срок общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта определяется разработчиком, но он не должен составлять менее 15 календарных дней начиная с того дня, когда уведомление или проект были размещены на сайте regulation.gov.ru. Между тем в отношении общественного обсуждения проектов федеральных законов установлен конкретный срок его проведения – 15 календарных дней.

Следует отметить, что размещение для общественного обсуждения уведомления не является обязательной процедурой, поскольку руководителем (заместителем руководителя) федерального органа исполнительной власти может быть принято решение об отказе его размещения. В то же время не допускается отказ от проведения общественного обсуждения уведомления о разработке проекта федерального закона.

В соответствии с пунктом 17 Правил разработчик проекта нормативного правового акта в течение 60 календарных дней с момента окончания общественного обсуждения уведомления обязан разместить на сайте regulation.gov.ru сводку поступивших предложений с указанием своей позиции по ним.

Аналогичные требования в отношении самого проекта нормативного правового акта предусмотрены пунктом 20 Правил, в соответствии с которым разработчик обязан рассмотреть все замечания и предложения, поступившие на проект через сайт regulation.gov.ru, и не позднее дня направления на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти разместить соответствующую сводку с указанием позиции по замечаниям и предложениям.

Доработанный с учетом позиций заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также поступивших в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений проект нормативного правового акта после его реализации (издания нормативного правового акта) в течение 3 рабочих дней после официального опубликования должен быть размещен на сайте regulation.gov.ru (пункт 25 Правил).

В настоящее время единственным законодательным актом, определяющим основы общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, является Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», статьи 18 (Формы общественного контроля) и 24 (Общественное обсуждение) которого требуют дальнейшего совершенствования

в части детализации и конкретизации процедуры общественного обсуждения.

Особое распространение институт общественного обсуждения разрабатываемых проектов получил на местном и региональном уровнях. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации возможность проведения таких обсуждений закреплена в конституциях, уставах либо более предметно предусмотрена специальными законами. Например, процедура вынесения на общественное обсуждение проектов, касающихся основных направлений социально-экономического развития того или иного субъекта Российской Федерации, регулируется законами: «О народном обсуждении нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросах государственной и общественной жизни Калужской области», «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области», «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» и иными региональными законодательными актами.

На местном уровне уставами и иными правовыми актами представительных органов местного самоуправления предусмотрено проведение населением общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и вопросов местного значения, которые зачастую проходят в форме публичных собраний и слушаний граждан [10].

Таким образом, с принятием указанных выше нормативных правовых актов и созданием сайта regulation.gov.ru значительным образом увеличилась возможность участия граждан в общественном обсуждении разрабатываемых проектов нормативных правовых актов. Между тем необходимо отметить слабую активность органов государственной власти, федеральных органов исполнительной власти, общества и граждан в эффективной реализации такой модели взаимодействия. Это обусловлено тем, что в общественном сознании до настоящего времени в полной мере не закрепилось устойчивое мнение о важности личного участия каждого гражданина в процессе нормотворчества, поскольку от этого в конечном счете может зависеть качество их жизни.

Следует отметить, что правовую основу процедур общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов составляют также и некоторые отраслевые нормативные правовые акты, в том числе и федеральные законы, в которых напрямую закреплена обязательность этой процедуры.

Например, обязательное размещение для проведения общественного обсуждения проектов приказов федеральных органов исполнительной власти, утверждающих административные регламенты по предоставлению государственных услуг, предусмотрено частью 9 статьи 13 Федерального закона от 27

июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Проведение общественного обсуждения закупок является обязательным в соответствии с частью 1 статьи 20 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Обязательным проведение общественного обсуждения является также в отношении проектов документов, касающихся стратегического планирования, что напрямую закреплено в части 1 статьи 13 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

С учетом изложенного можно отметить, что, несмотря на наличие нормативно-правовой базы, рассматриваемый институт пока не получил надлежащей реализации, степень публичной обсуждаемости законодательных и иных проектов нормативных правовых актов остается низкой. Так, по данным «открытого Правительства», публичное обсуждение проектов в среднем собирает 0,97 участника в расчете на 1 акт. По проектам 27% ведомств нет ни одного участника, еще у 50% – менее одного участника. На проекты 47% актов не поступает ни одного отзыва на обеих стадиях обсуждения [18].

Существующий механизм взаимодействия государственной власти и граждан в вопросе участия последних в процессе нормотворческой деятельности не лишен определенных недостатков, поскольку за пределами института общественного обсуждения до сих пор остаются проекты нормативных правовых актов Президента Российской Федерации. Кроме того, в обязательном порядке для проведения общественного обсуждения не размещаются проекты федеральных законов, разрабатываемые законодательной ветвью власти.

Представляется, что все разрабатываемые проекты нормативных правовых актов, в особенности затрагивающие интересы широкого круга граждан, должны в обязательном порядке размещаться для общественного обсуждения в целях недопущения возможности нарушения прав и свобод граждан.

Совершенствование механизма конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов не исключает возможности разработки и принятия специального Федерального закона «Об общественном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации» [8] либо Федерального закона «О публичных обсуждениях в Российской Федерации» [7], которые устанавливали бы, регламентировали место и роль общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в системе нормотворчества.

Также вместо принятия специального законодательного акта вполне возможно регламентацию рассматриваемой процедуры предусмотреть в Федеральном законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который был разработан Минюстом России, но так и не внесен в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации.

Как представляется, принятие законодательного акта, регламентирующего обязательную процедуру размещения для общественного обсуждения всех проектов нормативных правовых актов, позволит соблюсти интересы всех участников нормотворческого процесса.

Федеральным законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами установлены общие требования к процедуре общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем ведомственными нормативными правовыми актами данная процедура урегулирована более детально, в том числе с учетом специфики каждого федерального органа исполнительной власти.

В частности, основным нормативным правовым актом в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, определяющим порядок проведения процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и в целом регламентирующим нормотворческую деятельность, является приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 467, утвердивший Правила подготовки нормативных правовых актов в Центральном аппарате Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Пунктом 45 указанных Правил установлено, что для раскрытия информации о разработке проекта нормативного правового акта проводится его общественное обсуждение в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851.

Следует отметить, что информация о дате размещения проекта на сайте regulation.gov.ru и результатах его общественного обсуждения в обязательном порядке указывается в сопроводительном письме о направлении проекта нормативного правового акта в Договорно-правовой департамент Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации для проведения правовой экспертизы и перед подписанием директором Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующим войсками националь-

ной гвардии Российской Федерации, внесением в Правительство Российской Федерации либо направлением на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти (пункт 178 Правил).

Кроме того, при направлении подписанного директором Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующим войсками национальной гвардии Российской Федерации нормативного правового акта на государственную регистрацию в Минюст России указанная информация также в обязательном порядке отражается в прилагаемой справке.

Правилами также установлено, что после официального опубликования нормативного правового акта головной разработчик обязан в течение 3 рабочих дней разместить его на сайте regulation.gov.ru.

Представляется, что прилагаемые меры, направленные на повышение эффективности взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации с общественностью, позволят в перспективе повысить качество разрабатываемых нормативных правовых актов путем соблюдения интересов всех заинтересованных сторон.

Широкое привлечение общественности к обсуждению разрабатываемых проектов нормативных правовых актов может дать также и определенный профилактический эффект в вопросах обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Это обусловлено, как уже указывалось выше, тем, что принятые в ходе такого взаимодействия меры будут способствовать повышению уровня правовой культуры граждан, их правосознания.

Кроме того, высокая эффективность взаимодействия граждан с федеральными органами исполнительной власти не только улучшит служебную деятельность, но и позволит выработать новые подходы, идеи в своей служебной деятельности, требующие нормативного закрепления, а активное использование процедуры общественного обсуждения разрабатываемых проектов позволит сформировать в сознании общественности устойчивое мнение относительно масштабов проводимой федеральными органами исполнительной власти нормотворческой работы, а открытость этой процедуры в определенной степени поспособствует формированию положительного имиджа в обществе.

Подводя итог, можно сформулировать следующий вывод относительно вопроса общественного обсуждения разрабатываемых проектов нормативных правовых актов.

Тенденции и перспективы развития гражданского общества, а также понимание необходимости и важ-

ности участия граждан в государственной деятельности, в частности нормотворческой, дают все основания предполагать, что общественное обсуждение и иные формы общественного контроля, в том числе общественная экспертиза проектов федеральных законов, являются потенциальными формами реализации конституционной возможности участия граждан в управлении делами государства.

Активное участие граждан в общественном обсуждении наглядно свидетельствует о том, что орга-

ны государственной власти в процессе нормотворчества руководствуются принципом демократизма, а также способствуют тому, чтобы в принимаемых нормативных правовых актах в полной мере учитывались интересы общества.

Кроме того, участие граждан в общественном обсуждении разрабатываемых проектов нормативных правовых актов оказывает позитивное влияние на повышение уровня правовой культуры его участников.

* * *

1. Авакьян С.А. Общественный фактор в законодательстве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

2. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

3. Веселов И.Г., Комаров С.А. Технологии правового мониторинга в законодательной деятельности Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации (Часть 2) // Вестник КГУ. № 1, 2017. С. 231.

4. Гулиев В.Е. Постдемократическая государственность: аксиологическая феноменология отчуждения // Право и политика. 2001. № 5. С. 4–13.

5. Гранкин И.В. Принципы правотворчества // Российское государствоведение. 2017. № 1. С. 11–23.

6. Ежегодный доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год; URL: https://www.oprf.ru/files/1_2018dok/doklad_OPRF_2017.pdf (дата обращения 20 марта 2018 г.).

7. Ежегодный доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год; URL: https://www.oprf.ru/files/1_2018dok/doklad_OPRF_2017.pdf (дата обращения 20 марта 2018 г.).

8. Ежегодный доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год; URL: https://www.oprf.ru/files/1_2018dok/doklad_OPRF_2017.pdf (дата обращения 20 марта 2018 г.).

9. Дзидоев Р.М., Тамаев А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66 – 70.

10. Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской

Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

11. Комиссия по доработке законопроекта «Об образовании» подвела первые итоги общественного обсуждения. URL: <http://zakonoproekt2012.ru/#item/36> (дата обращения: 26 октября 2017 г.).

12. Комиссарова Е.Л. Формы участия граждан в правотворчестве современной России // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 4 – 2 (64). С. 236 – 241.

13. Парламентская газета. 2008. 7 – 13 нояб., № 69.

14. Подведены промежуточные итоги полицейской реформы. URL: http://www.dp.ru/a/2010/09/24/Podvedeni_promezhutochnie_i_ (дата обращения 4 мая 2011 г.)

15. Путин В. Демократия и качество власти // Коммерсант. 2012. № 20.

16. Публичное обсуждение проектов НПА: рейтинг министерств и ведомств: Официальный сайт Открытого правительства <http://open.gov.ru/events/5515361/> (дата обращения: 1 марта 2018 г.).

17. Российская газета. 2010. 1 дек.

18. Российская газета. 2014. 10 янв.

19. Скурко Е.В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законодательстве в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2010. № 2.

20. Совершенствование механизма предварительного рассмотрения проектов общественно значимых нормативных правовых актов с участием институтов гражданского общества // URL: <http://regulation.gov.ru/>.

21. Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 29.

22. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 69.

Наши авторы

Марценюк Юрий Анатольевич, кандидат военных наук, доцент, начальник Военно-научного управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-майор.

Пономарёв Василий Александрович, кандидат технических наук, начальник 2-го научного отдела (исследования проблем подготовки и применения войск национальной гвардии Российской Федерации) Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Хоружин Алексей Павлович, начальник штаба – первый заместитель командующего Южным округом войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-майор.

Ярославский Юрий Борисович, старший офицер группы планирования строительства войск и развития вооружения, военной и специальной техники оперативного отдела оперативного управления штаба Южного округа войск национальной гвардии Российской Федерации, подполковник.

Шидловский Леонид Дмитриевич, старший научный сотрудник 3-го научного отдела (исследования проблем государственной и общественной безопасности) Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-лейтенант.

Ченцов Алексей Станиславович, кандидат исторических наук, начальник 3-го научного отдела (исследования проблем государственной и общественной безопасности) Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Заровнятных Александр Анатольевич, начальник Инженерного управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-лейтенант.

Линёв Антон Николаевич, кандидат юридических наук, начальник отделения – заместитель начальника 4-го управления государственного контроля ГУЛРРиГК Росгвардии, полковник полиции.

Барсуков Эдуард Иванович, кандидат военных наук, начальник отделения (разработки теории служебно-боевого применения (служебной деятельности) войск национальной гвардии Российской Федерации) – заместитель начальника 2-го научного отдела Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Сулименко Дмитрий Алексеевич, кандидат военных наук, старший офицер группы (исследования опыта подготовки и применения войск национальной гвардии Российской Федерации) 2-го научного отдела Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, подполковник.

Кузнецов Николай Анатольевич, командир войсковой части 6914 Южного округа войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-майор.

Райнес Алексей Августович, старший офицер группы 5-го научного отдела (исследования проблем инновационной деятельности) Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Фитерер Дмитрий Вячеславович, кандидат военных наук, офицер отделения 5-го научного отдела (исследования проблем инновационной деятельности) Научного центра стратегических исследований Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, подполковник.

Шилоносов Артём Владимирович, кандидат педагогических наук, старший преподаватель кафедры программного обеспечения вычислительной техники и автоматизированных систем Пермского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, подполковник.

Кузьмицкий Геннадий Эдуардович, доктор технических наук, профессор кафедры программного обеспечения вычислительной техники и автоматизированных систем Пермского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации.

Атаманов Роман Викторович, кандидат военных наук, начальник кафедры продовольственного и вещевого обеспечения факультета (тыла) Пермского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Порвадов Максим Геннадьевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры продовольственного и вещевого обеспечения факультета (тыла) Пермского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, майор.

Тебеньков Константин Александрович, кандидат педагогических наук, старший преподаватель кафедры продовольственного и вещевого обеспечения факультета (тыла) Пермского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, подполковник.

Наши авторы

Мацюк Виктор Иванович, начальник Главного управления кадров Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-лейтенант.

Мукайров Алексей Антонович, заместитель начальника отдела организационно-методического обеспечения профилактики коррупционных правонарушений управления предупреждения, профилактики коррупционных и иных правонарушений, учета кадров Главного управления кадров Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Беляков Алексей Алексеевич, начальник Главного управления связи Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, генерал-лейтенант.

Варенцов Михаил Александрович, кандидат педагогических наук, начальник управления информационных технологий Главного управления связи Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, полковник.

Набиев Александр Сергеевич, начальник группы арбитражной работы отдела организации договорно-правовой работы служебно-правового управления Договорно-правового департамента Росгвардии, подполковник юстиции.