

*Рекомендовано к опубликованию  
Редакционно-издательским советом  
ВНИИ МВД России*

А. М. Гармаш

## ПРОВЕДЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебно-методическое пособие

Рецензенты:

*Миронов С.С.*, заместитель начальника НИЦ ГИБДД  
МВД России;

*Киясханов И.Ш.*, доктор юридических наук  
(Московский университет МВД России)

### **Гармаш А. М.**

Проведение комплексных операций органами внутренних дел: Учебно-методическое пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 72 с.

Рассматриваются проблемы подготовки и проведения комплексных операций органами внутренних дел. Дается понятие комплексной операции, определяются роль и место служб и подразделений органов внутренних дел, участвующих в них, систематизируется опыт их проведения.

Для управленческих, научных и практических работников органов внутренних дел, а также для курсантов и слушателей учебных заведений системы МВД.

*ВВЕДЕНИЕ*

В последние годы в российском обществе получает все более широкое распространение мнение о неспособности правоохранительных органов эффективно противостоять преступности и иным видам противоправной деятельности, затрагивающим жизненно важные интересы личности, общества и государства<sup>1</sup>.

С учетом современной криминогенной ситуации, сложившейся в различных регионах Российской Федерации, ключевым вопросом для органов внутренних дел является повышение эффективности их оперативно-служебной деятельности, для решения которого требуется поиск как новых организационных форм деятельности, так и совершенствование уже оправдавших себя.

Анализ практики показывает, что одной из эффективных форм борьбы с преступностью и обеспечения охраны общественного порядка являются комплексные операции. В отчете Министерства внутренних дел Российской Федерации о своей деятельности в 2001 г. перед гражданами обращено внимание на важность всероссийских и региональных специализированных профилактических операций<sup>2</sup>.

При проведении указанных операций обеспечивается задача комплексного использования сил и средств органов внутренних дел в решении вопросов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, направленных на оптимизацию усилий органов внутренних дел и сокращение затрат при максимально эффективных результатах.

Между тем, несмотря на предпринимаемые усилия, органам внутренних дел пока не удалось стабилизировать криминогенную обстановку, защитить граждан от эскалации насилия на улицах и в других общественных местах. В определенной мере это относится к недостаткам и упущениям, имеющим место при проведении комплексных операций. До настоящего времени среди практиков не сложилось единого мнения о понятии и содержании комплексных операций. В большинстве своем они планируются, организуются и проводятся самостоятельно отдельными службами, что не позволяет в полной мере задействовать весь потенциал системы МВД России.

При организации и проведении комплексных операций за последние годы наметились негативные тенденции<sup>3</sup>. Тем не менее для изменения ситуации Министерством внутренних дел Российской Федерации (МВД СССР) не принималось соответ-

ствующих управленческих решений, что способствовало созданию в некотором роде иллюзии благополучия<sup>4</sup>.

Следует также отметить проявления волюнтаризма в решении данного вопроса: отмена в марте 1983 г. проведения девяти наиболее крупных всесоюзных комплексных операций, в том числе операции «Урожай» и предписание в сентябре этого же года всем МВД, ГУВД, УВД, УВДТ (ОВДТ) отчитаться о результатах ее проведения, при том что она была ранее отменена.

Ретроспективный анализ имеющихся на этот счет аналитических материалов свидетельствует о том, что даже в условиях жесткого централизованного руководства на местах не отказались от проведения зарекомендовавших себя комплексных операций. В целях избежания конфликтов с центром в МВД, ГУВД, УВД, УВДТ (ОВДТ) на местах стали называть их по иному: «оперативные операции», «оперативно-профилактические операции», «региональные профилактические мероприятия» и т.п. Разумеется, это не могло не привести к смешению целей и задач комплексных операций и, как следствие, к ликвидации координирующего центра по их проведению<sup>5</sup>.

В работах отечественных юристов имеется целый ряд положений и выводов, прямо или косвенно относящихся к рассматриваемой теме. В то же время, несмотря на существование самостоятельных исследований по этой проблематике<sup>6</sup>, на наш взгляд, следует продолжать изучение вопросов, связанных с организацией проведения комплексных операций с учетом условий нынешнего этапа развития общества, новых тенденций развития криминологической и деликтологической обстановки и требований, предъявляемых в этой связи к органам внутренних дел. Автор утверждает, что данная проблема должна рассматриваться не изолированно, а во взаимосвязи с социально-экономическими преобразованиями, происходящими в Российской Федерации с учетом результатов анализа существующей практики реагирования органов внутренних дел на преступления и иные правонарушения.

<sup>1</sup> См., напр.: Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция. М.: ИНФРА, 1996. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Отчет МВД России перед гражданами Российской Федерации // Щит и меч. 2001. 11 марта.

<sup>3</sup> См., напр.: Докладная записка Министру внутренних дел Российской Федерации от 20 октября 1997 г. № 5/2-3116 «К вопросу о крупномасштабных операциях в борьбе с преступностью».

<sup>4</sup> См.: Андриевский А.Е. Методические рекомендации для горрайорганов внутренних дел при организации комплексных операций. М., 1990. С. 3.

<sup>5</sup> См.: Андриевский А.Е. Указ. соч. С. 4.

<sup>6</sup> См., напр.: Гармаш А.М. Организационные основы проведения комплексных операций органами внутренних дел: Дис... канд. юрид. наук. М., 2000.

## 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ

За последние годы криминализация общества достигла невиданных масштабов.

Преступность стала одним из самых серьезных негативных явлений нашего времени и представляет угрозу национальной безопасности России. По мнению большинства населения страны, преступность дестабилизирует буквально все сферы жизнедеятельности Российского государства, лишает людей естественного чувства личной безопасности, спокойствия, уверенности в том, что никто не нарушит их законные права и интересы<sup>1</sup>.

В действующем законодательстве на милицию общественной безопасности возложены следующие задачи: обеспечение безопасности личности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и интересов<sup>2</sup>.

Между тем на практике довольно часто возникают ситуации, когда выполнение этих задач предполагает привлечение комплексных сил органов внутренних дел.

Так, в соответствии с действующими нормативными актами МВД России в обеспечении личной безопасности граждан в сфере охраны общественного порядка используются силы строевых частей и подразделений патрульно-постовой службы милиции, подразделений вневедомственной охра-

ны при органах внутренних дел и ДПС ГИБДД, специальные моторизованные воинские части внутренних войск МВД России, а также различные общественные формирования правоохранительной направленности<sup>3</sup>. Все эти силы имеют свою ведомственную подчиненность и свои непосредственные задачи. Вместе с тем они обеспечивают предотвращение и пресечение преступлений и нарушений общественного порядка в районах их постов и нарядов.

Подобное положение этих подразделений предопределяет необходимость комплексного и согласованного использования сил и средств милиции общественной безопасности, которое позволяет увеличить их отдачу в охране общественного порядка, обеспечении личной и имущественной безопасности граждан. Сущность комплексного использования сил и средств милиции, по нашему мнению, состоит в том, что при выполнении основных функциональных задач одновременно в районах постов и маршрутов решаются общие задачи патрульно-постовой службы милиции. В этом, собственно, заключается непрерывность процесса деятельности милиции в обеспечении личной безопасности граждан в сфере охраны общественного порядка<sup>4</sup>.

Комплексное использование сил и средств следует отличать от комплексной операции, которая А.Е. Андриевским определяется как «организованная форма интенсивного, массированного реагирования органов внутренних дел на наиболее существенно длящиеся негативные изменения оперативной обстановки в целях ее (обстановки) улучшения и нормализации... и состоит из ряда (комплекса) различных по форме и способу действий (мероприятий), направленных на достижение общей цели и проводимых по единому плану на определенной территории и в относительно короткое время»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> См.: Приказ МВД России от 19 июня 1997г. № 379 «О мерах по повышению эффективности работы комплексных сил милиции и внутренних войск в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности».

<sup>4</sup> См.: Караханов В.Е., Петров С.В. Организация комплексного использования сил и средств органов внутренних дел в охране общественного порядка и борьбе с преступностью. М.: Академия МВД СССР, 1975. С. 8; Сапрыкин А.П. Основы организации и содержания взаимодействия войск в современных условиях. М.: Военная мысль, 1980. С. 70; Симонов В.Л. Формы и тактические приемы комплексного использования сил и средств патрульно-постовой службы милиции в крупных промышленных городах // Труды Академии МВД РФ. М., 1994. С. 89-93; Бородин С.С. Организация охраны общественного порядка на основе комплексного использования сил и средств органов внутренних дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 1995.

<sup>5</sup> Андриевский А.Е. Методические рекомендации для горрайорганов внутренних дел по организации комплексных операций. М.: Академия МВД СССР, 1990. С. 5.

<sup>1</sup> См.: Отчет МВД России перед гражданами Российской Федерации // Щит и меч. 2001. 11 марта.

<sup>2</sup> См.: Закон Российской Федерации «О милиции» (по состоянию на декабрь 2002 г.).

Изучение литературных источников и нормативных актов показывает, что комплексные операции стали регулярно проводиться с конца 60-х начала 70-х годов XX века<sup>6</sup>.

Увидев в новой форме деятельности мощный рычаг воздействия на состояние преступности и охраны общественного порядка, с 1973 г. организацию комплексных операций в масштабе страны взяло на себя МВД СССР. Наиболее распространенными из них были следующие:

«Поиск» – по предупреждению, пресечению и раскрытию наиболее опасных преступлений;

«Бахус» – по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма;

«Бродяга» – по усилению борьбы против бродяжничества и туеядства;

«Гомо» – по укреплению паспортного режима;

«Туман» – по усилению борьбы с потреблением, сбытом и незаконным хранением наркотиков;

«Подросток» – по предупреждению правонарушений несовершеннолетних;

«Спекулянт» – по пресечению фактов спекуляции и занятия запрещенным промыслом;

«Гром» – по пресечению мелких хищений на предприятиях мясомолочной, пищевой, легкой промышленности;

«Пешеход» – по усилению борьбы с нарушениями правил уличного движения и другие<sup>7</sup>.

По результатам анализа проведения комплексных операций (планы, отчетные справки) можно констатировать, что в целом они способствовали оздоровлению криминогенной обстановки в городах и других населенных пунктах.

Вместе с тем в ходе исследования выявлен ряд недостатков, устранение которых позволило бы, на наш взгляд, более эффективно применять эту форму воздействия на оздоровление криминогенной обстановки.

К числу основных, по нашему мнению, следовало бы отнести следующие.

1. В большинстве своем операции планируются и организуются самостоятельно отдельными службами. Это не позволяет в полной мере задействовать весь имеющийся потенциал системы МВД и влечет за собой нечет-

<sup>6</sup> См., напр.: Формин Л.П. Об опыте планирования, подготовки и проведения комплексных операций по оперативной (профилактической) отработке городов, районов со сложной оперативной обстановкой // Вестник штабной работы. 1975. № 17. С. 146; Арутюнов А.И. Операция «Кура» (по комплексной отработке г. Тбилиси) // Вестник штабной работы. 1974. № 14. С. 25-34; Фильченко Е.М. Использование специальных комплексных операций в оперативно-профилактической отработке республиканского центра – города Фрунзе // Вестник штабной работы. 1975. №17. С. 237-253 и др.

<sup>7</sup> См.: Формин Л.П. Указ. соч. С. 147.

кость поставленных задач, отсутствие общей цели, в первую очередь для милиции общественной безопасности, криминальной милиции и внутренних войск<sup>8</sup>. Как правило, при проведении комплексных операций не используются возможности взаимодействующих министерств и ведомств.

2. Такие операции, как «Урожай», «Мак», «Путина» и др., растянуты во времени на 5-6 месяцев, в результате чего теряется их острота и значимость, притупляется бдительность сотрудников, а сами мероприятия в рамках таких операций сводятся к обычной, повседневной работе.

3. Несогласованность между различными службами стала приводить к дублированию мероприятий, накладкам во времени их проведения.

4. Целенаправленная работа при проведении комплексных операций подменяется составлением многочисленных отчетов, в которые вписываются данные повседневной деятельности органов внутренних дел, а не результаты, полученные в ходе проведения той или иной операции.

Перечисленные недостатки не устраняются, а переходят из года в год, оказывая отрицательное воздействие на организацию и собственно проведение комплексных операций. Наиболее остро данная негативная тенденция проявляется на уровне горрайлинорганов внутренних дел, на которые ложится не только основная нагрузка в части практического осуществления операций, но еще и необходимость в каждом конкретном случае заново решать общие организационные, методические и тактические вопросы.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть некоторые основополагающие понятия, так или иначе относящиеся к терминологическому аппарату комплексных операций.

В юридической литературе разработке понятийной базы исследуемого вида операций не уделено достаточного внимания. Акцент исследователей сделан на терминологическом аппарате «специальных операций». Можно предположить, что в условиях постоянно возникающих чрезвычайных ситуаций востребованность в специальных операциях значительно выше, так как термин «специальный» означает «узкий, особый, направленный на предотвращение конкретного чрезвычайного происшествия»<sup>9</sup>.

Несмотря на то, что комплексные и специальные операции различаются по целям, задачам, субъектам, а также тактическим особенностям проведения, по многим показателям эти два вида операций, проводимых органами внутренних дел, имеют схожую структуру. Это приводит к тому, что в по-

<sup>8</sup> В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» на внутренние войска возлагается задача по участию совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности // Российская газета. 1997. 12 февр.

<sup>9</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1999. С. 354.

токе проводимых операций практическому работнику очень трудно отличить их друг от друга.

Поэтому в методическом плане важно показать, чем комплексные операции отличаются от других видов операций, выделить и проанализировать различные их виды.

Такой подход к исследуемой проблеме предполагает проанализировать высказанные в юридической литературе точки зрения на понятие комплексной операции.

Так, по мнению И.Е. Ложкина и Д.В. Гребельского, под комплексной операцией следует понимать систему (совокупность) оперативнорозыскных и иных служебных мероприятий, осуществляемых централизованно и по скоординированному плану в короткий отрезок времени, при максимальном сосредоточении сил и средств на определенном направлении борьбы с преступностью<sup>10</sup>.

А.Е. Андриевский считает, что под комплексной операцией следует понимать организационную форму интенсивного реагирования органов внутренних дел на наиболее длящиеся негативные изменения оперативной обстановки в целях ее (обстановки) улучшения и нормализации<sup>11</sup>.

В юридической литературе имеются точки зрения, авторы которых включают в научный оборот термин «крупномасштабные операции», под которыми понимают «согласованные по цели, месту и времени оперативнорозыскные мероприятия и следственные действия, проводимые во взаимодействии с другими службами органов внутренних дел и иными правоохранительными органами на территории нескольких субъектов Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Анализ юридической и специальной литературы показывает, что среди ученых нет четкого, единообразного понимания комплексной операции. Разумеется, что это не могло не сказаться и на взглядах практических работников, которые под этим видом операций подразумевают любые сложные мероприятия, проводимые одной или несколькими службами, либо мероприятия, последовательно дополняющие или же сменяющие друг друга.

Такая неточность представлений затрудняет разработку и осуществление комплексных операций и, как следствие этого, не достигаются цели и необходимые результаты их проведения.

<sup>10</sup> См.: Ложкин И.Е., Гребельский Д.В. Некоторые вопросы теории и практики проведения операций // Вестник штабной работы. 1974. № 15. С. 5.

<sup>11</sup> См.: Андриевский А.Е. Указ. соч. С. 5.

<sup>12</sup> Блинов Б.Н., Голощапов М.С., Зобов В.Е., Кондратов А.И. Типовые планы проведения крупномасштабных операций подразделениями ГУОП МВД России. М.: ВНИИ МВД России, 1995. С. 4.

Для того, чтобы определить нашу позицию по данному вопросу, необходимо провести анализ таких понятий, как «операция» и «комплекс».

Термин «операция», согласно толковому словарю русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой означает «координированные военные действия разнородных войск, объединенных единой целью»<sup>13</sup>.

Словарь иностранных слов дает следующие формулировки термина «операция»: «совокупность согласованных и взаимосвязанных по цели, времени и месту боевых действий войск, авиации или флота, проводимых по единому плану», «действие, направленное на выполнение какой-либо задачи»<sup>14</sup>.

Аналогичное понятие операции приводится в Советском энциклопедическом словаре. В одних случаях ее содержание раскрывается как «совокупность боев, сражений, согласованных и взаимосвязанных по цели, времени и месту ударов, проводимых оперативными объединениями по единому замыслу и плану для решения оперативных и стратегических задач»<sup>15</sup>.

Эти определения понятия «операция» характеризуют прежде всего боевые действия. Тем не менее, этот термин имеет более широкое значение и, на наш взгляд, здесь уместно привести еще одно его определение, сформулированное Г.С. Поспеловым и В.А. Ириковым: «Операция – это упорядоченная совокупность связанных взаимными отношениями действий, направленных на достижение цели. При этом руководящий центр или орган управления операцией имеет возможность распоряжаться в соответствии со своим замыслом всеми выделенными на операцию людскими и материальными ресурсами»<sup>16</sup>.

Чтобы сформулировать понятие «комплексная операция», следует также дать определение термину «комплекс».

В энциклопедических источниках под комплексом понимается «совокупность, сочетание предметов, явлений, действий свойств. Комплексный(ая) – охватывающий(ая) целую группу предметов, явлений, процессов; представляющий(ая) собой комплекс чего-либо»<sup>17</sup>.

В Большом энциклопедическом словаре «комплекс» определяется как совокупность предметов или явлений, составляющих одно целое<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1999. С. 454.

<sup>14</sup> Словарь иностранных слов. 19-е изд. М., 1990. С. 356.

<sup>15</sup> Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М.: Советская энциклопедия, 1985. С. 437.

<sup>16</sup> См.: Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление. М.: Сов. радио, 1976. С. 7.

<sup>17</sup> Большой толковый словарь русского языка. СПб.: Норинт, 1998. С. 446.

<sup>18</sup> Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. 2-е изд. М., 1998. С. 312.

Таким образом, изложение существующих определений терминов «комплекса» и «операции» позволяет дать общее определение комплексной операции, которая, по нашему мнению, будет представлять собой совокупность взаимосвязанных действий, осуществляемых определенными силами под руководством оперативных объединений (штабов) по единому замыслу и плану, направленных на достижение общей цели.

Однако для того, чтобы дать определение комплексной операции, проводимой органами внутренних дел, необходимо раскрыть ее сущность и выделить определенные специфические категории. При этом под категориями понимаются научно выраженные общие свойства и связи явлений действительности (основные черты)<sup>19</sup>.

Прежде чем перейти к характеристике основных категорий комплексной операции в методическом плане, целесообразно остановиться на определении термина «специальная операция», который в научный и практический оборот введен сравнительно недавно. Специалисты, исследующие это явление, подчеркивают исключительность подобного вида оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

Так, Н.Л. Волковский под термином «специальная операция» подразумевает комплекс мероприятий, согласованных по цели, задачам, месту и времени действий групп и отрядов специального назначения, проводимых на стратегическом, операционном направлении в стране предназначения или в определенном районе по единому замыслу и плану для решения поставленных задач<sup>20</sup>. Специальные операции могут проводиться командованием войск специального назначения, управлениями фронтов (округов) по отдельному плану или являться составной частью операций объединений Вооруженных сил. Если они проводятся в рамках других операций, то их следует считать не одним из видов обеспечения, а самостоятельной составной частью. Специальные операции классифицируются разными авторами по-разному: на разведывательные специальные операции; разведывательно-специальные операции; диверсионные специальные операции; специальные операции в интересах видов вооруженных сил; родов войск и служб; специальные операции по обеспечению внутренней безопасности государства; специальные операции по защите собственности и прав России и ее граждан за рубежом РФ; психологические специальные операции; специальные операции по формированию, поддержке и боевому применению иррегулярных сил, вспомогательные операции<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М., 1987. С. 354.

<sup>20</sup> См.: Волковский Н.Л. Силы специальных операций. История, применение, вооружение, оснащение. СПб., 1996. С. 6, 61.

<sup>21</sup> См.: Там же. С. 62.

Ряд авторов под специальной операцией понимают «комплекс оперативных, режимных, войсковых и иных мероприятий и действий, осуществляемых органами внутренних дел совместно с войсковыми частями внутренних войск (в зависимости от обстановки может проводиться без их участия и другими взаимодействующими органами по общему замыслу и под единым руководством, которое возлагается на руководителя оперативного штаба)»<sup>22</sup>.

По мнению других авторов, «специальная операция» включает «комплекс оперативных, режимных, боевых и иных мероприятий, осуществляемых органами и учреждениями внутренних дел, а при необходимости – совместно с частями (подразделениями) внутренних войск и другими взаимодействующими силами по единому плану и под единым руководством»<sup>23</sup>.

Однако наиболее полно, на наш взгляд, раскрыл содержание специальной операции В.Н. Соглаев, который считает, что она должна представлять собой совокупность основанных на законах и нормативно-правовых актах, согласованных и взаимосвязанных по цели (задачам), месту и времени оперативно-розыскных, режимных и иных мероприятий и силовых (боевых) действий, проводимых в определенном регионе или на важном объекте территориальными органами внутренних дел совместно с частями (подразделениями) внутренних войск и другими взаимодействующими силами по единому замыслу и плану под руководством старшего оперативного начальника в целях восстановления нарушенного чрезвычайными обстоятельствами общественного порядка, правопорядка и нормального функционирования государственных и иных органов и учреждений, нейтрализации условий, угрожающих здоровью и жизни граждан, нанесением ущерба материальным и культурным ценностям. Она характеризуется применением определенной системы тактических и оперативных действий различных сил и средств, привлекаемых для решения задач в специальной операции, в результате которых достигается ее конечная цель<sup>24</sup>.

Анализ вышеприведенных определений специальной операции, а также нормативных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел и внутренних войск, позволил выделить следующие основные особенности таких операций:

<sup>22</sup> Бояркин Н.Г. Понятие и сущность специальных операций по пресечению массовых беспорядков: Лекция. М.: Академия МВД РФ, 1994. С. 9.

<sup>23</sup> Правовые и тактические основы деятельности отрядов милиции особого назначения по обеспечению общественного порядка и безопасности: Учебное пособие / Под общей ред. В.И. Попова. М.: Московский институт МВД РФ, 1998. С. 225.

<sup>24</sup> См.: Соглаев В.Н. Войсковые действия при проведении специальных операций: Учебное пособие. Рязань, 1986. С. 30.

специальные операции проводятся органами внутренних дел в условиях чрезвычайных обстоятельств<sup>25</sup> или в случаях возможной угрозы их возникновения;

каждая конкретная специальная операция проводится для выполнения достаточно «узкой» цели и на ограниченной территории;

операции осуществляются по единому замыслу и плану под руководством старшего оперативного начальника;

и, наконец, каждая специальная операция представляет собой не только комплекс оперативно-розыскных, режимных и иных мероприятий и силовых (боевых) действий, но и совокупность сил и средств органов внутренних дел, участвующих в ее проведении.

Чтобы наиболее полно проработать теоретико-прикладные аспекты специальной операции необходимо также выявить целевые установки, для достижения которых проводится та или иная специальная операция.

Цели специальных операций условно можно подразделить на общие и частные.

К общим целям относятся:

восстановление нарушенного чрезвычайными обстоятельствами общественного порядка на объекте, в районе, городе, определенной территории;

обеспечение защиты жизни и здоровья людей;

предотвращение (снижение) ущерба государственному, общественному, личному (частному) имуществу и культурным ценностям и т.д.

Частные же цели в каждой конкретной специальной операции определяются и зависят от характера и вида чрезвычайных обстоятельств, для ликвидации которых организуются и осуществляются эти операции.

Анализ материалов по результатам проведенных специальных операций позволяет заключить, что наиболее эффективными были те из них, время осуществления которых составляло от нескольких часов до нескольких суток (не более 3-4), и в ходе которых решалась только одна из следующих задач:

розыск и задержание (обезвреживание) вооруженных и иных особо опасных преступников, в том числе скрывающихся или скрывшихся с места совершения преступления, бежавших из мест содержания под стражей или из-под охраны конвоя, караула, а также вооруженных дезертиров;

освобождение заложников в различных ситуациях;

<sup>25</sup> Чрезвычайные обстоятельства – это условия функционирования органов государственной власти и управления, предприятий, организаций, учреждений, а также жизнедеятельности людей в период локализации и ликвидации процессов и явлений в природной среде, техногенной и социальной сферах, которые существенно влияют на нормальный ритм жизни общества и требуют принятия специальных мер по защите среды обитания, жизни, здоровья, прав и свобод граждан, материальных и иных ценностей от уничтожения, повреждения, хищения и восстановлению нормальной работы различных объектов жизнеобеспечения.

пресечение захвата воздушных судов и других транспортных средств;  
пресечение захвата важных объектов: зданий, помещений, сооружений и участков местности, захваченных преступниками;

разоружение незаконных вооруженных формирований, ликвидация бандитских формирований, пресечение деятельности преступных сообществ (преступных организаций) и изъятие оружия, боеприпасов, боевой техники, взрывчатых веществ и предметов военного имущества;

поиск и задержание нарушителей, проникших на территорию важного государственного охраняемого объекта;

пресечение террористического акта;

пресечение массовых беспорядков в населенных пунктах;

пресечение массовых беспорядков в местах содержания под стражей и учреждениях исполнения наказания<sup>26</sup>.

Таким образом, рассмотрение основных элементов специальной операции позволяет перейти далее непосредственно к определению термина «комплексная операция» и раскрытию ее сущности.

В юридической литературе на этот счет имеется несколько весьма различных точек зрения.

Одно из первых определений комплексной операции встречается в работе И.Е. Ложкина и Л.В. Гребельского «Некоторые вопросы теории и практики проведения операций», в которой «комплексная операция» рассматривается ими как «система (совокупность) оперативно-розыскных и иных служебных мероприятий, осуществляемых централизованно и по скоординированному плану в короткий отрезок времени, при максимальном сосредоточении сил и средств на определенном направлении борьбы с преступностью<sup>27</sup>».

А.Е. Андриевский считает, что под комплексной операцией следует понимать «организационную форму интенсивного реагирования органов внутренних дел на наиболее длящиеся негативные изменения оперативной обстановки в целях ее (обстановки) улучшения и нормализации»<sup>28</sup>.

По его мнению, комплексная операция должна состоять из ряда (комплекса) различных по форме и способу действий (мероприятий), направленных на достижение общей цели, проводимых по единому плану на определенной территории и в относительно короткое время.

В комплексную операцию включаются профилактические, оперативно-розыскные, административные, уголовно-процессуальные, организационные мероприятия. По мере необходимости могут включаться и иные (ре-

<sup>26</sup> См.: Соглаев В.Н. Основы организации специальной операции: Лекция. М.: Академия управления МВД РФ, 1994. С. 15.

<sup>27</sup> Ложкин И.Е., Гребельский Д.В. Некоторые вопросы теории и практики проведения операций // Вестник штабной работы. 1972. № 19. С. 12.

<sup>28</sup> Андриевский А.Е. Указ. соч. 1990. С.5

жимные, пожарно-технические, войсковые, материального обеспечения и другие мероприятия).

Впоследствии многие авторы обращались к проблеме проведения комплексных операций, однако при этом не давали своего определения данному виду операций, а останавливались лишь на вопросах организации планирования и проведения конкретных комплексных операций<sup>29</sup> либо рассматривали в своих работах проблемы комплексного использования сил и средств в борьбе с преступностью<sup>30</sup> или организацию взаимодействия органов внутренних дел и другими органами<sup>31</sup>.

Несмотря на широкое осуществление на практике комплексных операций, их сущность до настоящего времени четко не определена<sup>32</sup>.

Для выяснения сущности комплексных операций необходимо раскрыть их основные черты, среди которых наиболее характерными, на наш взгляд, являются: множественность, полнота охвата всех аспектов решаемой задачи, скоординированность, наличие действенного плана и программы, направленность на достижение единой цели. Коротко рассмотрим каждую из них.

1. Множественность мероприятий, проводимых в рамках одной операции по единому замыслу и плану. Вряд ли можно считать комплексными 2-3 мероприятия, проводимые различными службами и подразделениями органов внутренних дел по решению той или иной проблемы.

2. Планирование комплексной операции. Организационными формами подготовки и осуществления комплексной операции являются план и программа проводимых в ее рамках мероприятий. От правильной организации планирования в значительной степени зависит успешное проведение последних. План – это важнейшее управленческое решение, ориентированное на обеспечение устойчивых конечных результатов борьбы с преступностью,

совершенствование организаторской работы, форм и методов управления службами и подразделениями органов внутренних дел, задействованными в комплексной операции. Он должен предусматривать узловые проблемы, затрагивающие интересы всех служб, определять их задачи, а также основные этапы проведения комплексной операции и цели, которые необходимо достичь в ходе ее проведения.

Программа комплексных мер представляет собой высший по типу и значимости документ, отражающий комплексность операций по охране общественного порядка и в борьбе с преступностью. Она, как правило, рассчитана на длительный период (2-3 года) и предусматривает участие и взаимодействие всех служб и подразделений органов внутренних дел РФ, а также государственных органов и общественности в этом направлении (например, программы борьбы с преступностью несовершеннолетних; бытовыми преступлениями и другие).

3. Полнота охвата всех аспектов решаемой задачи предполагает осуществление комплексной операции во всех направлениях, с тем чтобы добиться наилучших качественных и количественных результатов ее решения.

4. Скоординированность операций. Суть ее заключается в том, что составляющие мероприятия операции должны осуществляться одной или несколькими службами не стихийно и разрозненно, а согласованно. Это координируемые мероприятия, т.е. постоянно согласуемые той службой, на которую возложена главная ответственность за достижение результатов их осуществления. Как правило, координатором выступает та служба, по линии которой они осуществляются и которая больше всех заинтересована в достижении наилучших результатов. Обычно для проведения и управления комплексной операцией создается оперативный штаб или группа управления, практически выполняющая функции штабного подразделения.

5. Направленность на достижение единой цели. Главной целью комплексных операций, например, по предупреждению преступлений, является недопущение совершения замышляемого и подготавливаемого преступления. В тех же случаях, когда комплексные операции осуществляются в связи с уже совершенным преступлением, главная цель их заключается в раскрытии всех эпизодов совершенных преступных действий, выявлении всех участников этих действий, обнаружении и изъятии или же сохранении для последующей конфискации похищенного имущества. Определенные комплексные операции могут быть подготовлены и осуществлены также для розыска скрывшихся преступников. В этом случае главная цель их заключается в обнаружении места нахождения и задержания скрывшегося преступника или преступников.

Вышеизложенное позволяет сформулировать понятие комплексной операции.

<sup>29</sup> См., напр., Формин Л.П. Об опыте планирования, подготовки и проведения комплексных операций по оперативной (профилактической) отработке городов, районов со сложной оперативной (профилактической) отработке городов, районов со сложной оперативной обстановкой // Вестник штабной работы. 1975. № 17. С. 146; Арутюнов А.И. Операция «Кура» (по комплексной отработке г.Тбилиси) // Вестник штабной работы. 1974. № 14. С. 25-34; Фильченко Е.М. Использование специальных комплексных операций в оперативно-профилактической отработке республиканского центра - города Фрунзе // Вестник штабной работы. 1975. № 17. С. 237-253 и др.

<sup>30</sup> См.: Мясунин В.П. Комплексное использование сил и средств в борьбе с преступностью. М., 1979.

<sup>31</sup> См.: Ковин А.С. Взаимодействие правоохранительных органов в системе города, района: Лекция. М., 1984; Гладких В.И. Преступность в сверхкрупном городе и ее предупреждение органами внутренних дел. М.: ВНИИ МВД России, 1996.

<sup>32</sup> Под сущностью любого предмета (явления, процесса) понимается внутренняя, относительно устойчивая основа, определяющая его смысл, функционирование и развитие. Сущность – это смысл данного явления. Сущность проявляется через многообразные внешние связи и действия, характеризующие ту или иную сторону данного предмета (явления, процесса). См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М., 1987. С. 469.

По нашему мнению, *комплексная операция представляет собой совокупность тщательно спланированных и скоординированных оперативно-профилактических, розыскных, следственных и иных действий (мероприятий) большинства служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск, а также приданных сил ( и средств), осуществляемых централизованно по единому плану, в одном или нескольких регионах, под руководством начальника оперативного штаба (или группы управления комплексной операцией), направленные на достижение единой цели и максимальных результатов по охране общественного порядка и борьбы с преступностью.*

По мнению большинства опрошенных экспертов (80%), проведение комплексных операций вызывается следующими обстоятельствами:

осложнением криминогенной или оперативной обстановки в каком-либо регионе или в стране в целом;

сложностью задач, решаемых органами внутренних дел;

потребностью интенсивного осуществления необходимых мероприятий для улучшения и нормализации в кратчайший срок оперативной обстановки.

Общей целью комплексных операций является улучшение и нормализация оперативной (криминогенной) обстановки в тех регионах, где они проводятся.

Основными задачами таких операций являются:

предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, розыск и задержание преступников, лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда;

предупреждение и пресечение административных правонарушений;

комплексная реализация оперативно-профилактических мер в отношении лиц (групп лиц), склонных к совершению противоправных действий;

оперативно-профилактическое обеспечение организации и проведения общественно-политических мероприятий общегосударственного и регионального значения.

Цель и задачи каждой комплексной операции определяются с учетом сложившейся оперативной обстановки, возможностей имеющихся сил и средств. Они должны быть конкретными и реально выполнимыми в определенном временном промежутке.

Целесообразность ее проведения определяется объективной необходимостью, выявленной в результате всестороннего анализа сложившейся оперативной обстановки по основным направлениям деятельности, когда решение той или иной оперативно-служебной задачи требует привлечения дополнительных сил и средств.

В зависимости от различных оснований классификации комплексных операций их можно разделить:

по форме выражения и содержанию: оперативно-профилактические, розыскные и другие целевые операции;

по охвату территории (по масштабу): общероссийские, региональные, республиканские, краевые, областные и местные;

по уровню участия: межгосударственные, межведомственные, ведомственные и смешанные;

по продолжительности: многоэтапные, одноэтапные (сезонные).

После того, как выяснены понятия и сущность специальных и комплексных операций, представляется возможным показать их принципиальные отличия.

*Во-первых*, каждая комплексная операция прежде всего направлена на достижение главной общей цели - на профилактику борьбы с преступностью и совершенствование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, тогда как каждая специальная операция направлена прежде всего на достижение конкретно узкой цели. Например, восстановление нарушенного чрезвычайными обстоятельствами общественного порядка на отдельном объекте, в районе, городе или задержание вооруженного преступника и т.д.

*Во-вторых*, если комплексная операция предусматривает участие в ее проведении большинства служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск, то в специальной операции участвует, как правило, определенный специальный комплекс сил и средств ОВД (например, СОБР, ОМОН и др.).

*В-третьих*, если каждая комплексная операция планируется заранее и устанавливаются определенные сроки (этапы) ее проведения, то специальная операция проводится или в условиях чрезвычайных обстоятельств или в случаях возможной угрозы их возникновения.

*В-четвертых*, если комплексная операция может быть достаточно длительной по времени ее проведения, то продолжительность специальной операции обусловлена необходимостью немедленного реагирования на чрезвычайную ситуацию, то есть такая операция проводится, как правило, в максимально сжатые сроки.

*В-пятых*, комплексная операция по своим масштабам и значимости значительно шире и глобальнее специальной, чем и объясняется то обстоятельство, когда в рамках той или иной комплексной операции могут быть проведены одна или несколько специальных операций.

*В-шестых*, комплексные операции, являясь по своим задачам общепрофилактическими и в то же время направленными на достижение конкретных специальных целей, проходят на виду у широких слоев населения, в то

время как подавляющее большинство специальных операций проводятся в условиях строжайшего соблюдения режима секретности, без соответствующей огласки.

Следует обратить особое внимание на различие между комплексностью и сложностью операций, комплексностью и взаимодействием служб и подразделений органов внутренних дел. Под сложностью операций обычно подразумевают осуществление различных действий с использованием имеющихся сил и средств по определенной тактической линии той или иной службы или нескольких служб. К сложным, на наш взгляд, следует отнести специальные операции, проводимые в органах внутренних дел, которые, как было показано выше, хотя и включают в себя многие черты, присущие комплексной операции, не могут в полной мере называться таковыми. Все сложные операции также объединены определенной целью, которая, как правило, носит частный характер: выяснение истинных обстоятельств совершения преступления, установление виновника преступления и его соучастников, места нахождения ценностей, добытых преступным путем и т.д. Комплексные операции, как правило, координируются на уровне службы в целом. Сложные мероприятия могут быть составной частью комплексных операций. На практике обычно так и бывает.

Существуют определенные различия между понятиями «комплексность операций» и «взаимодействием» служб и подразделений органов внутренних дел. Поскольку при осуществлении комплексных операций всегда возникает необходимость их координации, постольку в процессе их осуществления следует обеспечивать взаимодействие двух и более служб и подразделений органов внутренних дел. По нашему мнению, взаимодействие также является составной частью комплексных операций, но оно по своему смысловому значению не совпадает полностью с понятием комплексности. В определенных случаях взаимодействие между различными службами может иметь место и без непосредственного участия той или иной службы в осуществляемых мероприятиях. Такое происходит, например, когда та или иная служба предоставляет уже имеющуюся (полученную) информацию, использование которой играет определенную положительную роль в достижении конечных результатов, но конкретных мероприятий по линии службы, предоставившей информацию, может и не проводиться. Комплексные же операции предполагают осуществление конкретных, заранее спланированных и скоординированных мероприятий. В этой же связи следует рассматривать также отличие комплексного использования сил от комплексных операций. Сущность комплексного использования сил и средств органов внутренних дел состоит в следующем. Выполняя свои основные функции, они одновременно решают и общие задачи. Так, при проведении одной или двумя службами какого-либо мероприятия по ранее

намеченному плану может возникнуть необходимость привлечения дополнительных сил и средств. Их использование может быть предусмотрено планом в качестве резерва, но оперативная обстановка зачастую складывается таким образом, что необходимо немедленное реагирование на нее со стороны органов внутренних дел. В таком случае к осуществлению мероприятия подключаются подразделения и службы, не вошедшие в план. Примером такого комплексного использования сил и средств может служить борьба с пожарами, причиной которых являются поджоги<sup>33</sup>. Комплексная операция, как уже говорилось, должна всегда быть тщательно спланирована (все силы и средства, все мероприятия комплексной операции должны быть предусмотрены планом) и хорошо скоординирована (руководство по проведению комплексной операцией возложено на оперативный штаб, который координирует деятельность всех служб и подразделений, участвующих в комплексной операции), а также направлена на достижение конкретной цели (комплексное использование сил и средств органов внутренних дел предполагает выполнение ими только той задачи, которая возникла на данный момент, и для чего, собственно, эти силы были привлечены. После того как необходимость в комплексном использовании дополнительных сил и средств отпадает, они прекращают свое участие в мероприятии и все дальнейшие действия проводятся уже той службой, по линии которой данное мероприятие планировалось).

Приведенные выше соображения в известной мере являются условными, относительными. Но их следует учитывать для того, чтобы работники служб и подразделений органов внутренних дел, непосредственно разрабатывающие и осуществляющие комплексные операции, четко различали эти, хотя и близкие, связанные между собой, но все же разные понятия. Это позволит им более четко мыслить и действовать при подготовке, планировании и осуществлении комплексных операций.

---

<sup>33</sup> См.: Приказ МВД РФ от 31 августа 1996 г. № 487 дсп «О комплексном использовании сил и средств органов внутренних дел в борьбе с преступлениями, связанными с пожарами».

## 2. ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ НА ПРОВЕДЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Предупреждение преступности является многоплановой задачей и должно носить комплексный характер<sup>1</sup>. Это связано, в первую очередь, с тем, что в основе криминогенных детерминантов лежит целый комплекс причин политического, экономического, социального и правового характера. Сложившееся положение предопределяет необходимость выработки и реализации своевременных, четких и взвешенных решений в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

При этом следует принимать во внимание и тот факт, что за последние двадцать лет преступность в России увеличилась более чем в три раза и криминогенная ситуация продолжает оставаться сложной.

Так, абсолютное большинство (90%) участвующих в выборочном опросе экспертов-специалистов из числа практических работников правоохранительных органов и криминологов полагают, что с учетом ряда объективных причин, связанных с развитием социальных процессов и явлений, находящихся вне сферы воздействия правоохранительной системы, а также с ее собственным состоянием, на текущий момент коренного изменения криминогенной ситуации не произойдет<sup>2</sup>.

Эту точку зрения разделяет и автор исследования, считая, что в ближайшей перспективе негативные тенденции развития криминогенной сферы могут выразиться в следующем:

дальнейшая консолидация преступных группировок на территориальном, межрегиональном и международном уровнях при одновременном разделе и переразделе территории страны и отраслей преступного бизнеса на сферы влияния, в результате чего может быть установлен криминальный контроль за целыми отраслями экономики, включая финансовую сферу и предпринимательство, активизация международных преступных сообществ в стремлении использовать территорию России для наркобизнеса и отмывания преступных доходов, возрастание вывоза капитала, добытого противоправными способами, за границу и его легализация там;

<sup>1</sup> См.: Токарев А.С. Комплексное планирование профилактики правонарушений в крупном городе: Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД СССР, 1979. С. 31; Курс советской криминологии. Методология. Преступность и ее причины. Преступник. М., 1985. С. 15; Преступность и реформы в России / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Долговой. М.: Криминологическая ассоциация, 1998. С. 119-123.

<sup>2</sup> См. подробнее: Зубов И.Н., Смирный А.М., Петров В.М. О состоянии борьбы с преступностью и об укреплении правопорядка в Российской Федерации в современных условиях: Аналитические материалы / Под ред. П.Т. Маслова. М., 1996.

усиливающееся стремление преступных авторитетов, имеющих в своем распоряжении огромные криминальные капиталы, вторгнуться в политику, лоббировать свои интересы во властных структурах всех уровней путем подкупа коррумпированных представителей власти и должностных лиц, влиять на ход выборов (продвижение своих депутатов), провоцировать при необходимости политические скандалы и межнациональные конфликты и т.п.;

расширение масштабов, повышение степени опасности, изощренности и дерзости преступлений, более интенсивное использование в преступных целях профессиональных познаний специалистов высокого уровня (бывших сотрудников правоохранительных органов и спецслужб, военнослужащих, юристов, экономистов и т.п.), усиливающаяся вооруженность и техническая оснащенность преступников, рост немотивированных преступлений и нарушений общественного порядка;

рост противоправной активности осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, усиление влияния так называемых воров в законе и авторитетов преступной среды, дальнейшее развитие форм взаимной поддержки осужденных и их сообщников, находящихся на свободе;

возрастание тяжести и масштабов социальных, в том числе экономических, последствий противоправного поведения, включая увеличение общего числа жертв противоправных посягательств, рост совокупного ущерба от них, массовые недовольства населения в целом и его отдельных групп результатами борьбы с преступностью, отток иностранных инвесторов, в конечном счете – разрушение процессов перехода к рыночным отношениям в результате отсутствия условий для нормального функционирования управленческих, банковских и предпринимательских структур;

разрушение традиционных для России стереотипов поведения, общепринятых норм морали и нравственности, выражающихся в распространении проституции, пьянства и наркомании, распаде семьи, правовом нигилизме, утверждении идеологии стяжательства, насилия и жестокости;

углубление неверия людей в способность государства эффективно обеспечить их защиту от противоправных посягательств и, как следствие этого, – в социальной пассивности населения, росте его незаконной вооруженности, создании незаконных вооруженных формирований, социальных конфликтах.

На фоне указанных негативных процессов в последние годы продолжается устойчивый рост административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка. Только за совершение таких правонарушений, как мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде в Российской Федерации привлечено к административной ответственности: в 1993 г. – 6,9 млн

чел.; в 1994 г. – 9,4 млн чел.; в 1995 г. – 10,6 млн чел.; в 1996 г. – 16,3 млн чел.; в 1997 г. – 19,2 млн чел.<sup>3</sup>; а в 1998 г. почти каждый четвертый гражданин Российской Федерации был подвергнут тем или иным мерам административного принуждения<sup>4</sup>. Таким образом, административную деликтность так же следует учитывать при разработке стратегических вопросов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства<sup>5</sup>.

В системе мер охраны общественного порядка и борьбы с преступностью важное место, как уже указывалось, занимают вопросы организации и проведения комплексных операций.

Особая роль в решении данной проблемы принадлежит штабным аппаратам органов внутренних дел. Сегодня в составе штабов существуют аналитические группы, призванные изучать факторы, влияющие на криминогенную обстановку и ее изменение, а также анализировать, как и в какой степени эти факторы будут влиять на принятие управленческих решений руководством органов внутренних дел.

Необходимо отметить, что в общетеоретическом плане понятие управленческого решения рассматривается как сознательный, волевой акт руководителя, подготовленный на основе законов и подзаконных документов, анализа и оценки ситуации, принятый в установленном порядке, имеющий директивное общеобязательное значение, содержащий постановку социально значимых целей, обоснование путей и средств их осуществления, стабилизирующий и развивающий организационную деятельность субъектов и объектов управления<sup>6</sup>.

Поэтому принятию правильного управленческого решения о проведении комплексной операции должна предшествовать стадия всестороннего изучения и анализа руководителем (старшим оперативным начальником) различных факторов.

---

<sup>3</sup> См.: Представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации Министру внутренних дел Российской Федерации от 20 августа 1997 г. № 7/5-109-97 «Об устранении нарушений законности при использовании органов внутренних дел мер административного принуждения»; Обзор ГУОП МВД России от 11 июня 1998 г. № 12/1293 о ходе выполнения органами внутренних дел приказа МВД России № 575-97 г. «О мерах по совершенствованию административной практики органов внутренних дел и внутренних войск МВД России».

<sup>4</sup> См.: Сведения за 1998 г. об административной практике органов внутренних дел. М.: ГИЦ МВД России, 1998.

<sup>5</sup> См.: Зубов И.Н. О влиянии результатов борьбы с некоторыми видами административных правонарушений на криминальную обстановку и общественно-политическую ситуацию в России // Безопасность личности, общества, государства и спецслужбы России. М., 1994. С. 43-45.

<sup>6</sup> См.: Иванов Н.Н. Директива как стратегическое управленческое решение министра внутренних дел: назначение, понятие и сущностная характеристика: Труды Академии управления // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел. М., 1998. С. 13.

Однако прежде чем оперировать понятием «фактор», следует определить его содержание и функциональное назначение.

Например, словарь С.И. Ожегова трактует понятие «фактор» как «момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении»<sup>7</sup>.

Другая дефиниция слова «фактор» встречается в Большом энциклопедическом словаре: (нем. faktor – делающий, производящий) «это причина, движущая сила какого либо процесса, определяющая его характер или отдельные его черты»<sup>8</sup>.

Многие криминологи достаточно подробно исследовали факторы, влияющие на преступность, ее структуру и изменение ее уровня<sup>9</sup>.

В криминологии долгое время употребительными были понятия «причины и условия» преступности. Однако по мере накопления эмпирической информации описывать преступность, ее состояние, изменения только в понятиях причинной зависимости оказалось недостаточным. Попытки представить детерминистскую картину связей преступности, смоделировать явления, определяющие ее состояние, причины изменений вызвали к жизни использование факторного анализа<sup>10</sup>. В то же время в криминологическом понимании термина «фактор» существуют разные точки зрения.

Так, Б.В. Коробейников, Н.А. Селиванов, К.Ф. Скворцов считают, что «ввиду сложности разграничения причин преступности и условий, способствующих совершению преступлений, возможности их трансформации из одного качества в другое, ...термин "факторы" условно означает как причины, так и условия»<sup>11</sup>.

Г.А. Аванесов рассматривает понятия «факторы» и «условия», порождающие преступность, как тождественные<sup>12</sup>, а Н.Ф. Кузнецова к числу условий относит такие социальные факторы, которые способствуют действию причин, но сами по себе не обладают генетическим свойством причины<sup>13</sup>.

В криминологических исследованиях известно достаточно много различных факторов большей или меньшей степени общности, расположенных на разных уровнях социальной организации общества. Анализ этих

---

<sup>7</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1999. С. 847.

<sup>8</sup> См.: БЭС / Под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М., 1977. Т. 27. С. 190.

<sup>9</sup> См., напр.: Горяинов К.К. Криминологическая обстановка (методологические аспекты). М.: ВНИИ МВД СССР, 1991; Горяинов К.К., Кондратьев Л.В. Анализ состояния преступности и планирования деятельности подразделений уголовного розыска: Учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 1998..

<sup>10</sup> См.: Горяинов К.К. Криминологическая обстановка (методологические аспекты). С. 20.

<sup>11</sup> Коробейников Б.В., Селиванов Н.А., Скворцов К.Ф. Изучение факторов, влияющих на изменения уровня и структуры преступности // Сов. гос. и право. 1982. № 1. С. 71.

<sup>12</sup> См.: Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования. М., 1972. С. 218.

<sup>13</sup> См.: Кузнецова Н.Ф. Криминология как наука // Сов. юстиция. 1970. № 2. С. 8.

факторов, первичная их классификация указывают на то, что не все из них могут быть отнесены к числу причин или условий, способствующих совершению преступлений или их сочетанию<sup>14</sup>. Так при принятии управленческого решения руководитель комплексной операции сталкивается с целым рядом неравнозначных факторов, изучение и анализ которых необходимо провести для достижения максимально возможного результата.

В зависимости от природы и действия факторы, влияющие на принятие решения о проведении комплексной операции, могут выступать в качестве и функциональных, и генетических, и причинных. Поэтому они, естественно, не могут служить собирательным понятием для причин и условий, способствующих принятию управленческого решения, а выходят далеко за их границы.

В связи с этим можно полагать, что понятие «фактор» хотя и весьма близко к понятиям «причины и условия», но не тождественно им. Оно более широкое, чем причины и условия.

Таким образом, следует согласиться с точкой зрения К.К. Горяинова, который считает, что «под фактором надо понимать определенное свойство социальных процессов и явлений, их взаимообусловленных сочетаний, быть двигателем, переменной в формировании и изменениях состояния криминологической обстановки»<sup>15</sup>.

Прежде чем перейти к указанию факторов, обуславливающих проведение комплексной операции органов внутренних дел (а их количество достаточно велико), необходимо учитывать, что деятельность органов внутренних дел по проведению комплексной операции детерминирована социальной средой.

Как правило, совокупность общественных реалий, в которых разворачивается деятельность органов внутренних дел, в специальной литературе обозначается понятием оперативная обстановка.

Дискуссии вокруг дефиниции и содержания этого понятия начались еще в 50-е годы и продолжаются до настоящего времени. Ученые, практически единодушно соглашаясь с тем, что понятие «оперативная обстановка» является понятием профессиональным, служебным, ведомственным, тем не менее расходятся во взглядах на его содержание. Так, В.И. Мурашов определяет оперативную обстановку как совокупность негативных фактов и обстоятельств, которые обуславливают вероятность совершения в определенный момент преступлений на определенной территории<sup>16</sup>. Возражая ему,

<sup>14</sup> См.: Горяинов К.К. Указ. соч. С. 21.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 24.

<sup>16</sup> См.: Мурашов В.И. Оперативная обстановка: содержание, понятие // Информационный бюллетень УВД Леноблгорисполкома. 1971. № 19-20. С. 144.

Л.Ш. Берекашвили отмечает, что сводить оперативную обстановку только к негативным фактам и обстоятельствам нельзя, поскольку существуют и факты положительные, антикриминогенные, к которым относится общественный строй, социально-политические установки населения, а также силы и средства органов внутренних дел и других государственных правоохранительных органов<sup>17</sup>. В своей монографии Л.Ш. Берекашвили оперирует не только понятием «оперативная обстановка», но и понятием «среда», частью которой, по его мнению, и является оперативная обстановка как определенная граница, очерчивающая пределы изучения и анализа среды. Понятие «среда» использует и А.П. Ипакян, определяя оперативную обстановку как абстрактное понятие прикладного ведомственного уровня, которым обозначается «совокупность значимых для организации борьбы с преступностью и охраны общественного порядка факторов, явлений, процессов, сторон объективной реальности, структурируемых в триаду «орган внутренних дел – преступность – среда»<sup>18</sup>.

Исходя из этих представлений, совокупность факторов, образующих упомянутую триаду, в рамках анализа оперативной обстановки, по нашему мнению, можно сгруппировать в три блока:

1. Факторы, характеризующие часть внешней среды, составляющие объект непосредственного воздействия органа внутренних дел: преступления, правонарушения и совершившие их лица.

2. Факторы, характеризующие элементы внешней среды, которые не входят в объект непосредственного воздействия органа внутренних дел, но оказывают на него прямое или косвенное влияние. Эти факторы, на наш взгляд, целесообразно объединить в пять подмассивов:

демографическая характеристика населения и социально-демографические процессы: численность и плотность населения, его половой и возрастной состав, соотношение городского и сельского населения, его занятость в различных отраслях и сферах хозяйства, характеристика миграционных потоков;

географические и административно-территориальные особенности региона: общая площадь, количество входящих в регион административно-территориальных единиц, расположение населенных пунктов, расположение и протяженность железнодорожных и автомобильных дорог, судоходных рек, а в городах – проспектов, улиц и площадей, месторасположение вокзалов, портов, пристаней, грузовых станций и т.д.;

<sup>17</sup> Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР. 1981. С. 52-53.

<sup>18</sup> См.: Ипакян А.П. Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: Учебное пособие. М., 1982. С. 21-22.

факторы, характеризующие экономическое развитие региона: характер и группировка предприятий по их промышленному потенциалу и численности рабочей силы, численность автотранспортных предприятий, пропускная способность автодорог, структура доходов и потребления населения, характеристика сферы торговли, бытового и коммунального обслуживания;

факторы, характеризующие социальную инфраструктуру региона: количество и виды учебных заведений, количество спортивных сооружений, клубов, дискотек и т.д.

3. Факторы, характеризующие орган внутренних дел как систему, созданную для решения конкретных задач: штатная численность органа внутренних дел, его служб и подразделений; нагрузка на каждого сотрудника; качественная характеристика кадров, реальная и потенциальная текучесть кадров; обеспечение техникой, служебными помещениями; численность сил общественности, участвующей в охране общественного порядка.

Таким образом, на наш взгляд, общим понятием «средовые факторы», которые необходимо изучить и проанализировать, прежде чем принять решение о проведении конкретной комплексной операции, объединены внешние и внутренние факторы, детерминирующие эффективность деятельности органов внутренних дел.

При анализе средовых факторов необходимо помнить, что в каждый данный момент те или иные из них могут иметь доминирующее или второстепенное значение. Кроме того, многие факторы взаимосвязаны и изменение одних приводит к изменению других.

Анализ изученных литературных источников позволяет выделить ряд основных факторов, непосредственно влияющих на принятие управленческого решения о проведении комплексной операции. К ним относятся политико-правовые, экономические, техногенные, социокультурные, этнопсихологические факторы внутренней среды. В качестве самостоятельного следует выделить фактор преступности. Раскроем содержание каждого из них.

Политико-правовые факторы. Их влияние на принятие решения о проведении комплексной операции достаточно велико, так как органы внутренних дел идеологически и организационно непосредственно ориентированы на поддержание существующей политической системы. Их значимость усиливается политическими кризисами, происходящими в нашей стране.

Наиболее важными политико-правовыми факторами, которые необходимо учитывать при принятии решения о проведении комплексной операции, на наш взгляд, являются:

нестабильность внутренней общеполитической обстановки, а также ослабление вертикали исполнительной власти;

растущая коррумпированность государственной службы федерального и регионального уровней;

геополитическая неустойчивость;

«прозрачность» межгосударственных границ, сопряженная с социальной напряженностью и вооруженными конфликтами на территории самой Российской Федерации;

нестабильность уголовной политики государства;

отчуждение населения от контроля за системой мер борьбы с преступностью и в целом от системы социального управления.

недооценка уголовной преступности, особенно организованной, и как следствие отсутствие адекватных мер реагирования на эту угрозу;

недостаточный уровень эффективности законодательства в сфере борьбы с преступностью;

нестабильность и противоречивость законодательства в сфере борьбы с преступностью, а также существенные пробелы уголовно-правовой оценки общественно опасных деяний;

возрастающий приоритет правоприменительной практики в сфере борьбы с преступностью перед мерами законодательного характера.

2. Экономические факторы. Влияние этих факторов на деятельность органов внутренних по проведению комплексных операций проявляется в двух аспектах. Первый из них связан с «чистым» влиянием экономической ситуации в стране на состояние системы МВД в целом. Низкий уровень зарплаты сотрудникам и нерегулярность ее выплаты, нехватка средств на приобретение автотранспорта, криминалистической и специальной техники, средств связи, вычислительной техники далеко не лучшим образом сказываются на боеготовности и технической вооруженности органов внутренних дел, порождают отток квалифицированных кадров. Происходит коммерциализация подразделений милиции. Все большее число ее сотрудников выполняют охранные функции в коммерческих структурах.

Другой аспект связан со сложной экономической ситуацией в стране и существованием экономической преступности. Исследуя феномен экономической преступности, А.М. Яковлев еще в 1988 г. убедительно доказал, что теневая экономика как криминальное, неконтролируемое перераспределение ценностей непосредственно связана с несовершенством системы хозяйствования, неадекватностью существующих экономических отношений потребностям развития общества<sup>19</sup>. Игнорирование этого обстоятельства приводило и приводит сейчас к тому, что борьба с экономической преступностью ориентирована на последствия неразумно организованной экономики. Несовершенство системы налогообложения физических и юридических

<sup>19</sup> См.: Яковлев А.М. Социология экономической преступности. М., 1988. С. 49.

лиц, отсутствие полноценного таможенного законодательства, номенклатурная по своему характеру приватизация, нерешенность вопросов о собственности на землю постоянно воспроизводят преступления в сфере экономики, эффективно бороться с которыми правоохранительные органы не всегда в состоянии. Отсюда – имитация активности путем проведения различных рейдов, выявления малозначительных очевидных преступлений и т.д.

Наиболее значимыми криминогенными социально-экономическими факторами, на наш взгляд, являются:

объективное противоречие между экономическими потребностями и возможностями современного российского общества – отдельных социальных слоев, групп, индивидов;

общее снижение уровня жизни, а в некоторых группах социума ниже границы обеспечения физиологической выживаемости;

гипертрофированная поляризация населения по уровню доходов, резкое снижение доходов среднего класса;

инфляционные процессы;

безработица;

внутриэкономическая дезинтеграция и недостаточная интегрированность российской экономики с мировой экономической системой;

крайне высокий уровень доходности преступной экономической деятельности по сравнению с уровнем прибыльности легального бизнеса;

экономическая необеспеченность приоритета криминологической профилактики перед применением мер уголовно-правового преследования т.д.

3. Техногенные факторы характеризуют территорию, на которой предполагается проведение комплексной операции, с точки зрения возможности возникновения таких ситуаций, как стихийные бедствия, крупные аварии, катастрофы, эпидемии и эпизоотии.

4. Социокультурные и этнопсихологические факторы представляют собой совокупность социальных и национальных традиций и обычаев, отдельных видов субкультуры (например, молодежной) и могут самым серьезным образом отражаться не только на стратегии, но и тактике действий органов внутренних дел в условиях проведения комплексной операции.

В последние годы особое влияние на функционирование органов внутренних дел оказывают этнопсихологические факторы. Действия сил правопорядка при ликвидации локальных этнических конфликтов показали их неготовность к подобного рода мероприятиям. Стратегическая и тактическая безграмотность не в последнюю очередь связана с тем, что в органах внутренних дел вопросами межнациональных отношений занимались не достаточно основательно, не отслеживали их влияние на формирование

криминогенной ситуации, не готовили личный состав к действиям при возникновении этнических конфликтов.

По нашему мнению, сейчас все более очевидно, что этнический фактор выступает как элемент геополитического фактора, оказывающего серьезное криминализирующее влияние на общество и государство и, как следствие, могущего обуславливать проведение комплексной операции. Мы разделяем опасения А.Н. Харитонова о том, что каждый из векторов этого фактора (ближневосточный, дальневосточный и западный) содержит определенный криминогенный потенциал, причем наиболее агрессивен ближневосточный геополитический вектор: прикрываясь исламской идеологией, он пытается закамуфлировать захватнические интересы отдельных ближневосточных государств и стремление представителей национальных политических элит удержать или захватить власть<sup>20</sup>. Здесь отрабатываются модели криминальных режимов на основе разжигания межнациональных конфликтов и осуществления геноцида в отношении некоренного населения<sup>21</sup>. Проявление этого фактора сегодня наблюдается не только на Северном Кавказе, но и, по сути, на всей территории России, поскольку по этому вектору в Россию и транзитом через нее идут наркотики, оружие. В этих условиях органы внутренних дел должны не только отслеживать националистические и этнопсихологические проявления в регионах, но и активно учиться их предупреждать, локализовывать и оперативно ликвидировать<sup>22</sup>, в частности, посредством проведения комплексных операций.

5. Факторы внутренней среды представляют собой функциональные зоны органа внутренних дел, в которых концентрируются основные внутренние проблемы эффективности его деятельности. Таких зон, по нашему мнению, пять: во-первых, это организация процессов управления, включающая в себя сбор, систематизацию, обобщение, анализ и распределение осведомительной и командной информации, в обобщенном виде это зона представляет собой формирование целей и задач деятельности органов внутренних дел по проведению комплексной операции; во-вторых, это организационные структуры, через которые реализуется компетенция органа внутренних дел, обеспечивается соблюдение принципов разделения труда, управляемость организации; в-третьих, это сложившаяся в данном органе внутренних дел совокупность правил и процедур подготовки, прохождения,

<sup>20</sup> См.: Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью (вопросы теории): Автореф. дис... д-ра. юрид. наук. Н. Новгород, 1997. С. 27.

<sup>21</sup> См.: Зейдельман Р. Теории конфликтов и мира // Этнические и региональные конфликты в Евразии. Кн. 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов / Под общ. ред. Б. Копирса, Э. Ремакля, А. Зверева. М.: Весь мир, 1997. С. 16-40.

<sup>22</sup> См.: Тренин Д. Предотвращение, управление и урегулирование конфликтов на территории бывшего СССР // Там же. 1997. С. 118-138.

утверждения и реализации управленческих решений, в обобщенном виде эта зона представляет собой процесс и результат разработки технологии оперативно-служебной и управленческой деятельности; в-четвертых, это социальное наполнение организации, кадровое обеспечение ее функционирования; и, наконец, в-пятых, это материально-ресурсное обеспечение функционирования организации.

6. Преступность как фактор воздействия на функционирование органов внутренних дел в условиях проведения комплексной операции также имеет два аспекта: прямой и косвенный. Прямое дезорганизующее воздействие преступности на органы внутренних дел связано с общим валом регистрируемых преступлений, в первую очередь тяжких, совершенствованием способов их сокрытия, все более организованным характером преступности. Все это порождает повышенную интенсивность работы сотрудников, увеличение степени риска при пресечении преступлений и задержании преступников.

Косвенное влияние преступности, а если быть точнее, – влияние криминальной идеологии проявляется через деморализацию определенной части личного состава, процветание коррупции, далеко не единичны факты сознательного предательства интересов службы<sup>23</sup>.

Основные проблемы, касающиеся преступности, связаны, на наш взгляд, с особенностями переживаемого исторического этапа органического реформирования общества и государства, а также со сложностью факторов, обуславливающих современное состояние криминологической и деликтологической обстановки.

Сложность ситуации связана, в частности, с тем, что в преддверии президентских выборов и с учетом расстановки политических сил нет полной уверенности, по какому сценарию будет развиваться общественная жизнь: будет ли продолжено реформирование, демократизация и стабилизация правосознания или же этот процесс будет нарушен с непредсказуемыми результатами. Эти обстоятельства заставляют оценивать преступность не только как социально-правовой, но и все более значимый политический феномен. Она пронизывает все самые важные сферы жизнедеятельности государства и общества.

Современная преступность связана также со всеми главными проблемами, вызывающими в обществе наивысшую напряженность: экономика, экология, национальные отношения, внутривнутриполитические преобразования и т.д.

Особая опасность преступности состоит в том, что обществу официально известна и зарегистрирована лишь самая незначительная ее часть. Незвестная, скрытая (латентная) часть превышает ее в десятки и в сотни раз (например, должностные, хозяйственные преступления, кражи всех видов собственности, взяточничество, налоговые преступления и др.). Между тем невозможна эффективная борьба с явлением, истинные масштабы которого неизвестны. Неизбежна недооценка остроты складывающейся криминальной ситуации, крупные ошибки в формировании стратегии и тактики противодействия преступности, ресурсном и финансовом обеспечении процессов борьбы с ней.

По данным исследований, за последние десять лет латентность преступности существенно увеличилась.

Продолжают ухудшаться качественные характеристики преступности, говорящие о резком повышении степени опасности преступных действий, что в принципе характерно для переломных этапов общественного развития. Эскалация насилия, жестокости, агрессивности преступных проявлений достигла крайних пределов. Этому способствуют усиливающаяся вооруженность преступного мира, распространенность оружия среди населения.

Многочратно растут тяжесть и масштабы социальных, в том числе и экономических последствий преступности. Увеличивается общее число жертв криминальных посягательств, а также неосторожных преступлений. Экспертный опрос специалистов показал, что совокупный ущерб от противоправного поведения в сфере экономики сопоставим с доходной частью национального бюджета.

Сфера экономики по существу превратилась в зону тотальной криминальной пораженности.

Общественная опасность экономических преступлений повышается вследствие использования в криминальных целях профессиональных познаний специалистов высокого уровня – экономистов, юристов, финансистов, применения самой современной вычислительной и иной техники. Особо активная, наиболее организованная, информационно и интеллектуально обеспеченная преступная деятельность локализуется прежде всего в жизненно важных для государства и общества сферах, позволяющих извлекать сверхкрупные и притом трудновывяляемые криминальные доходы (банки, биржи, внешняя торговля, валютное обращение, торговля нефтью, металлом, иным стратегическим сырьем, оружием, недвижимостью. и т.п.).

Формирование нового слоя собственников и предпринимателей в значительной мере происходит за счет дельцов «теневой» экономики. Наряду с представителями общеуголовной и организованной преступности, они будут стремиться к «отмыванию» незаконно полученных денежных средств,

<sup>23</sup> См.: Милин Д. Проблемы борьбы с организованной преступностью // Организованная преступность в России: теория и реальность // Труды СПбФИС РАН. 1996. № 4. С. 16-25.

вкладывая их в недвижимость, банки и фонды, предприятия торговли и сферы услуг и т.п.

В связи с этим следует ожидать дальнейшего распространения коррупции, взяточничества, фактов сокрытия прибыли от налогообложения, нарушений антимонопольного законодательства порядка эмиссии ценных бумаг, лжепредпринимательства и фиктивных банкротств, а также других злоупотреблений.

Таковы основные параметры современной преступности, выводящие ее в первый ряд процессов, дестабилизирующих общество и угрожающих его жизненно важным интересам.

Чтобы понять масштаб этой угрозы, следует остановиться на некоторых политических, социальных, экономических и нравственно-психологических последствиях отдельных проявлений преступности.

Преступность опасно вторгается в сферу политики и во многих отношениях приобретает политическую окраску:

преступность и страх населения перед ней – «карта» в руках политиков, борющихся за власть (ГКЧП, Чечня);

многие уголовные преступления имеют политическую мотивацию (нападения на штаб-квартиры некоторых партий; убийства депутатов, журналистов, политических деятелей; массовые беспорядки и т.п.).

Особо надо выделить четко обозначившуюся тенденцию - стремление лидеров организованной преступности, накопивших огромные капиталы, вторгнуться в политику, лоббируя свои интересы во властных структурах всех уровней, подкупая соответствующих представителей власти и должностных лиц, влияя на ход выборов депутатов (продвижение «своих» кандидатов) и непосредственно пытаясь войти в представительные политические органы.

Такие тенденции могут привести к серьезным политическим последствиям, вплоть до контроля над деятельностью тех или иных властных органов, принятием политических решений под диктовку криминальных структур.

Аналогичная ситуация может сложиться под воздействием уголовного террора, когда преступному воздействию подвергаются представители исполнительной власти, несговорчивые банкиры, руководители крупнейших предприятий, предприниматели и т.д. Речь идет не только о запугивании или устранении нежелательных лиц, конкурентов и т.д. Уголовный террор, если его не пресечь, способен разрушить нормальные процессы перехода к рынку, стать препятствием к нормальной деятельности управленческих, банковских и предпринимательских структур.

Активно идущая консолидация преступных группировок в рамках отдельных территорий, а также в межрегиональных масштабах приводит к

установлению прочных связей между крупными криминальными формированиями. Происходит раздел территории страны и «отраслей» преступного бизнеса на сферы влияния. В результате в руках «крестных отцов» сосредотачивается контроль за целыми отраслями торговли, производства, транспорта, малого, среднего и крупного предпринимательства, финансовыми операциями. Уже сейчас экономическое поведение во многом воспроизводит нравы и порядки уголовного мира.

Криминальному террору подвергаются и судебные органы: не только судьи, но и, в первую очередь, потерпевшие и свидетели по уголовным делам. Их силой и угрозой смерти заставляют менять показания, отказываться от обвинения. В итоге от уголовной ответственности и наказания освобождаются наиболее опасные преступники.

Если подобная тенденция получит развитие, то криминальные элементы смогут добиться настоящего паралича ряда структур судебной власти, сделают невозможным нормальное отправление правосудия.

Коррупция в системе госаппарата, который непомерно раздут и продолжает угрожающе разрастаться, по данным исследований, поразила в той или иной мере от 50 до 80% должностных лиц. Реальная борьба с этим разлагающим властью явлением подменяется словесной. Опасность ситуации состоит в том, что ее развитие сулит превращение системы государственной службы в систему самообслуживания, не способную выполнять предписанные законом функции.

Большую опасность представляет распространение наркомании. Исследования показывают, что число наркоманов в России к 2000 году достигнет 2 млн человек. Высокий уровень спроса стимулирует рост цен на наркотики, средства для приобретения которых в большинстве случаев добываются преступным путем. В связи с этим ожидается рост числа краж и корыстно-насильственных преступлений.

Последствием распространения наркомании (а к этому надо добавить и алкоголизацию) может стать реальная опасность физического вырождения значительной части населения со всем, что очевидно вытекает из данного факта.

В стране, где разрушена старая и не построена новая система воспитания малолетних граждан, вырастает и входит в жизнь уже не одно поколение подростков, которые с рождения лишены нормального позитивного воздействия государственной и общественной системы формирования личности. Многие из них к тому же лишены надлежащего попечения (вследствие разводов, смерти родителей, родов вне брака, бегства из дома и т.д.), а также находятся в зоне криминогенного влияния внутри семьи или ближайшего окружения (со стороны пьяниц, наркоманов, проституток, игроков в азартные игры и т.д.).

Перечень вышеуказанных факторов не является исчерпывающим, так как в каждом конкретном случае при подготовке управленческого решения на проведение комплексной операции, различные группы факторов могут в большей или меньшей степени обуславливать необходимость ее проведения. Поэтому мы указали только наиболее значимые из них.

Заключительным этапом в ходе подготовки принятия управленческого решения о проведении комплексной операции, на наш взгляд, должно служить прогнозирование ее результатов.

### 3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Важным элементом эффективности функционирования любой управленческой системы является ее информационное обеспечение. Данное положение в полной мере относится и к деятельности органов внутренних дел по организации и проведению комплексных операций.

Проблема информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел нашла отражение в специальной литературе и научных исследованиях<sup>1</sup>. В то же время вопросы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел по организации и проведению комплексных операций не являлись предметом специальных исследований. Между тем, по определению В.Г. Афанасьева, «информация – это своего рода путеводная нить, которая позволяет людям ориентироваться в сложном лабиринте общественных явлений, воздействовать на них, ставить себе на службу социальные и природные силы, добиваться намеченных целей»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: Закревский Л.Г. Организация информационного обеспечения руководителя горрайоргана внутренних дел. Минск, 1980; Воробьев О.В. Информационно-аналитическая работа в органах внутренних дел. Киев, 1974; Романов Г.А. Информационное обеспечение управления профилактической деятельностью органов внутренних дел // Профилактика правонарушений. Вып. П. М.: Академия МВД СССР, 1980. С. 13-17; Голубец П.В. Правовые и организационные основы ведомственного контроля штабных подразделений за деятельностью органов внутренних дел: Дис...канд. юрид. наук. М., 1996.

<sup>2</sup> Афанасьев В.Г. Социальная информация и управления обществом. М., 1975. С. 120.

Таким образом, основой успешной управленческой деятельности органов внутренних дел по проведению комплексных операций являются хорошо налаженные информационные процессы и глубокий и всесторонний анализ поступающей информации. Насколько эффективна организация работы органов внутренних дел с учетом поступившей информации, настолько она влияет и на решение основных задач комплексной операции.

Энциклопедические источники в разном ключе определяют термин «информация». Так, философский словарь трактует данное понятие как разъяснение, изложение некоторых сведений, совокупность каких-либо данных<sup>3</sup>.

Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова определяет термин «информация» как сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком, ... а также сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь»<sup>4</sup>.

Поскольку информация представляет собой управленческую категорию, предшествующую планированию, то, по нашему мнению, применительно к предмету нашего исследования важна формулировка термина «управленческая информация», предложенная М. Зингером, под которой он понимает «совокупность исходных данных, свидетельствующих о состоянии преступности и охраны общественного порядка на территории обслуживания, результатах оперативно-розыскной деятельности, эффективности использования имеющихся в наличии сил и средств»<sup>5</sup>.

На основании изложенного представляется возможным сформулировать определение оперативной информации, которая имеет большое значение при планировании комплексной операции.

Под оперативной информацией, на наш взгляд, следует понимать совокупность сведений о лицах, фактах и событиях, представляющих для органов внутренних дел, планирующих проведение комплексной операции, оперативный интерес.

Бесспорно, что при планировании комплексной операции, ее руководитель (старший оперативный начальник) должен обладать необходимой, строго выверенной и обработанной информацией. Следует также учитывать, что в аналитической работе нельзя факты и явления выхватывать из общей цепи событий. Только взятые в целом, как правильно указывает

<sup>3</sup> См.: Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. М., 1972. С. 153.

<sup>4</sup> См.: Толковый словарь русского языка / Под ред. С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой. 4-е изд. М., 1999. С. 250.

<sup>5</sup> Зингер М. Организация информационно-аналитической работы в горрайорганах внутренних дел и ее использование в борьбе с преступностью // Вестник штабной работы. 1972. № 17. С. 89.

Ю.А. Алферов, они «становятся прочной базой правильных выводов и обобщений»<sup>6</sup>.

Таким образом, разделяя точку зрения Ю.А. Алферова, мы считаем, что для руководителя комплексной операцией особенно опасно подменять объективную оценку субъективной, строгий анализ оперативной обстановки – поверхностным разбором, проверенные выводы – поспешными заключениями. «Замалчивать об имеющихся промахах – значит усугублять их, показывать лишь характерные положительные примеры – значит идти по пути приукрашивания действительности. Неверная оценка порождает ложные выводы, которые затем повлекут за собой неправильные действия»<sup>7</sup>.

Роль информационного обеспечения в ходе проведения комплексной операции трудно переоценить. Информация в данном случае не только помогает руководителям служб и подразделений доводить все свои решения до исполнителей, т.е. до тех, от кого непосредственно зависит претворение этих решений в жизнь, и таким образом способствует реализации намеченных планов, но и дает верное направление практической деятельности службам и подразделениям органов внутренних дел.

На основе анализа практики и изученных литературных источников представляется возможным сформулировать основные требования, которые должны предъявляться к информации, используемой на разных этапах проведения комплексной операции.

Прежде всего информация должна быть непредвзятой и объективной, так как принять правильное решение можно лишь опираясь на достоверную информацию, на строго установленные факты, на тщательное изучение вопроса.

Новизна, содержание информации и ее значение целиком и полностью зависят от оперативности и своевременности собранного и сообщенного материала, а высокая оперативность информации определяет ее злободневность и действенность. Своевременно полученная информация дает возможность органам внутренних дел, проводящим комплексную операцию, активно предупреждать негативные явления.

Чтобы информация могла постоянно играть свою положительную роль, она должна быть регулярной. Между тем, в ряде случаев информация приурочивается только к каким-либо кампаниям или же связана с происшествиями и поэтому поступает бессистемно. Ясно, что такая информация не в состоянии дать верную картину обстановки, в которой предполагается по-

ведение комплексной операции, а это, в свою очередь, затрудняет принятие правильного решения.

Объективность и принципиальность – важнейшие качества информации на всех этапах проведения комплексной операции.

Информационный документ, в отличие от других материалов, призван служить улучшению руководства. Поэтому информация должна быть краткой и оперативной.

Перечисленные требования, предъявляемые к информации, которая используется в ходе проведения комплексной операции, характерны для всех видов управленческой информации и достаточно освещены в специальной литературе<sup>8</sup>. Однако специфика деятельности органов внутренних дел в условиях комплексной операции придает этим требованиям индивидуальные черты. Таким образом, по нашему мнению, информация, которая представляет настоящую ценность, должна быть насыщена фактическим материалом, достоверна, лаконична в изложении, предельно ясна и максимально конкретна, иметь высокую степень обобщения.

Вопрос информационного обеспечения комплексных операций непосредственно связан с информационными потребностями, которые можно рассматривать в качественном плане, т.е. с точки зрения анализа их содержания, и в количественном – с точки зрения их объема и интенсивности. Практически это означает установление направленности потребности на получение определенных сведений и выяснение, какой объем этих сведений нужен, насколько он может повлиять на результативность конкретной комплексной операции.

Так, говоря о потребности в информации на стадии разработки методических материалов комплексной операции, следует считать ее содержанием данные об оперативной обстановке и распространенности криминальных факторов и другие сведения. Объем этих сведений может быть определен через период, за который они устанавливаются, количественный состав изучаемой группы населения и т.п. Представляется, что сочетание качественного и количественного подходов позволяет глубже изучить информационную потребность. При этом создается возможность классифицировать информационные потребности, положив в основу классификации различные, но всегда существенные, факторы, в частности характеристику субъекта работы с информацией.

---

<sup>8</sup> См., напр.: Белкин Р.С. Оперативно-розыскная информация аппаратов уголовного розыска и предъявляемые к ней требования // Сб. статей адъюнктов и соискателей. ВШ МВД СССР. М., 1973. № 1; Максимов В.М. Декадная информация и ее роль в непрерывном управлении подчиненными органами и подразделениями // Вестник штабной работы. 1974. № 14; Каменщик В. Накопление и использование управленческой информации // Вестник штабной работы. 1978. № 25. и др.

---

<sup>6</sup> Алферов А.Ю. Внутрисистемная информация как средство управления органами внутренних дел: Инструктивно-методическое пособие. Домодедово, 1996. С. 27.

<sup>7</sup> Там же. С. 28.

В свою очередь классификация информационных потребностей и их выделение в качестве отдельных объектов практического анализа и научного изучения создают основу для дифференцированного определения нужной информации, для ее объективной оценки с позиций возможности и необходимости использования. При этом может быть ликвидирована практика ненужной переброски информации, подготовленной для одного уровня, на другой, будь то более высокий или низкий. С другой стороны, корректируется неверная практика собирания и обработки на уровне горрайорганов данных, приобретающих смысл лишь при обращении к значительно большому массиву. Речь идет о получении относительных (процентных) характеристик динамики и структуры правонарушений, тенденций в социально-экономических факторах и иных аналогичных данных.

Таким образом, содержание информационных потребностей в ходе организации и проведения комплексных операций должно изучаться применительно к субъектам их осуществления, а если это необходимо — и применительно к сложности механизма проведения комплексных операций, характеру объектов, на которые направлены комплексные силы и средства органов внутренних дел, масштабности и долговременности комплексных операций и иных обстоятельств, влияющих на их эффективность. Такой подход, на наш взгляд, по существу означает признание реальности информационных потребностей применительно к организации и проведению комплексных операций.

В частности, с полным правом можно говорить об информационных потребностях группы управления центрального аппарата МВД России, на которую возлагается обязанность планирования, организации и контроля за проведением комплексной операции, руководящего состава главков согласно зонам кураторства, сотрудников центрального аппарата, направляемых в регионы для оказания помощи и контроля за проведением комплексной операции, министрам внутренних дел республик, начальникам ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД), 8 ГУ МВД России и т.д.

Следует также учитывать, что информационные потребности могут охватывать различные способы целенаправленного и практически необходимого использования информации. В частности, не вся получаемая информация может непосредственно применяться адресатом или субъектом ее собирания, а направляется другим лицам.

Это нередко встречается в практике органов внутренних дел, которые определенную часть информации накапливают именно для передачи руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также руководителям органов прокуратуры, суда, ФСБ, налоговой полиции, налоговой и таможенной

служб. Соблюдение этой процедуры важно, в первую очередь, для организации взаимодействия участников комплексной операции в целях обеспечения единого понимания оперативно-служебных задач, способов их выполнения, координации и контроля. Такая информация на практике реализуется в ходе первичных совместных установочных совещаний. Анализ практики показывает, что в ряде случаев организаторы комплексной операции направляют дозированную информацию, на которой основываются предложения о привлечении в рамках комплексной операции представителей местных администраций, работников жилищных органов, санэпиднадзора и природоохраны, а также и других служб, способных оказать помощь органам внутренних дел в решении задач операции.

Сказанное позволяет выделить некоторые исходные положения, существенные для анализа применительно к предмету нашего исследования: информационные потребности, отражающие определенный уровень борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, будут усложняться и совершенствоваться по мере развития отражаемой практики. В этой связи, по нашему мнению, необходимо осторожно подходить к оценке роста объемов информации. Без специального анализа трудно сказать, хорошо это или плохо. При любых обстоятельствах следует иметь в виду, что нефиксированная работа перестает выполняться.

Между тем анализ потребности в информации для нужд комплексных операций представляет довольно сложную задачу. В каждом случае она зависит от целей конкретной комплексной операции. Поэтому с практической точки зрения наиболее целесообразно выяснить потребность в информации, исходя из ее функций, с учетом воздействия на отдельные элементы предупредительного процесса, ради чего, собственно, и проводятся комплексные операции. Какой же смысл такого подхода? По нашему мнению, учет функций и возможностей информации позволяет избежать однообразности ее использования.

В литературе обычно выделяются следующие функции социальной информации: коммуникативная, познавательная, управленческая, пропагандистско-воспитательная<sup>9</sup>. В.Г. Афанасьев называет еще прогностическую информацию, включая в нее ориентировочную, нормативную и предупредительную функции<sup>10</sup>. При определении информационных потребностей для процесса организации и проведения комплексных операций необходимо учитывать каждую из приведенных функций. Так, например, коммуникативная функция обеспечивает взаимодействие в ходе организации и прове-

<sup>9</sup> См.: Урсул А.Д. Проблема информации в современной науке. Философские очерки. М., 1975. С. 220.

<sup>10</sup> См.: Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М., 1975. С. 65-66.

дения комплексных операций, пронизывает организационные связи, в частности проявляясь в направлении сведений, нужных для согласования действий во времени и пространстве. Познавательная функция расширяет объем знаний и навыков всех участников комплексных операций, позволяет более эффективно использовать накопленный опыт. Идеологическая и пропагандистско-воспитательная функции повышают социальную активность граждан в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. Все эти и иные возможности информации, связанные с реализацией ее функций, сказываются на организации и проведении комплексных операций.

В частности, можно выделить, с учетом сказанного, такие направления воздействия на рассматриваемые нами мероприятия:

ориентация действующих потенциальных участников комплексных операций в криминологической и деликтологической обстановке, основных задачах и методах осуществления комплексных операций;

координация деятельности участников таких операций, осуществление контроля и обмена информацией в ходе их проведения;

обеспечение принятия оптимальных решений всеми участниками комплексных операций, учитывающих необходимую совокупность факторов;

совершенствование в дальнейшем на основе накопленного опыта деятельности по организации и проведению комплексных операций;

формирование объективной оценки проделанной работы по завершении каждого этапа операции;

прогнозирование будущих тенденций развития, как криминогенных, так и антикриминогенных факторов на основе обобщенных данных по итогам проведения комплексных операций.

Таким образом, информация не просто предопределяет принятие конкретных решений при организации и проведении комплексных операций. Она лежит в основе поведения всех участников таких мероприятий. Именно информация как отраженная социальная действительность во многом обуславливает глубину конфликта в обществе, между социальными группами, личностью с одной стороны, и правонарушителями – с другой. Именно информация предопределяет оценку обществом социальной опасности преступного поведения и принятия адекватных решений на него в форме проведения конкретных комплексных операций.

Принятие подобных управленческих решений требует от руководителей органов внутренних дел определенных временных затрат на ознакомление с оперативной обстановкой, планирование, подготовку приказов и распоряжений, проведение инструктажей и т.д.

По нашим данным, на уровне МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации 70% руководителей данного звена на эту работу отводят до 15% рабочего времени, 20% респондентов указали, что они уделяют этой работе

от 15 до 20%, остальные 10% затрачивают 25% рабочего времени. Еще ниже показатели оказались в районном звене: в среднем от 5 до 10%. Одним из основных недостатков опрошенные обоим уровням указали на нехватку времени на эту работу. Соглашаясь в принципе с такой позицией, вместе с тем считаем, что в основе лежит и проблема разработки методик, которые указывали бы основные направления работы с указанной информацией. Следовательно, определение информационных потребностей на правильной методической базе, но с практических позиций, поможет устранить эти недостатки. Отсюда работу над данным типом задач, на наш взгляд, необходимо и в дальнейшем вести в двух взаимосвязанных направлениях: по линии теоретической разработки подходов и методики их решения и путем практического определения информационных потребностей на базе накопления опыта, с учетом конкретной обстановки, исходя из конкретных целей работы и выполняемых функций участниками комплексных операций.

Такая постановка вопроса отнюдь не означает, что на практике в настоящее время подобные задачи не решаются. Информационные потребности (в данном случае нет речи о качестве, терминах и методиках) вполне реально определяются при нормативном установлении целей и функциональных обязанностей должностных лиц, создании типовых положений (рекомендаций), регламентирующих, например, порядок организации и деятельности групп управления комплексных операций, создания информационно-поисковых и иных автоматизированных систем, проведения практических разработок по сложным и актуальным проблемам борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

Анализ различного рода крупномасштабных оперативно-профилактических операций, проводимых на территории Российской Федерации в течение 1997-1999 гг., свидетельствует о том, что информационные потребности формулируются, уточняются и корректируются в ходе управления: инструктажей, оценки результатов и т.п. Наконец, они складываются непосредственно на практике, когда исполнитель определяет, что именно ему необходимо знать для решения стоящих перед ним задач. В этой связи достаточно отметить, что в ведомственных нормативных актах, регламентирующих проведение комплексных операций, указывалось о необходимости: а) доступа к федеральным и региональным криминологическим учетам в установленном порядке всех участников операции; б) увеличения автоматизированных рабочих мест на контрольных постах милиции, оперативных заслонах ОВДТ, в дежурных частях, в мобильных группах за счет перераспределения компьютерной техники; в) дополнительного выделения средств связи, в том числе модемной; г) доставки магнитных носителей с электронными криминологическими учетами к местам несения службы; д)

организации в ИЦ МВД, ГУВД, УВД круглосуточного дежурства операторов для обеспечения своевременной проверки запросов о предоставлении той или иной информации, поступающей с постов, маршрутов, дежурных частей органов внутренних дел.

Следовательно, необходимо теоретическое обобщение имеющегося опыта, его формирование и совершенствование на базе полученных теоретических выводов и положений.

Целесообразно выделить две разновидности задач на определение информационных потребностей: применительно к участникам (субъектам) комплексных операций и применительно к проводимым типовым мероприятиям, их направлениям, процедурам.

Анализ практики информационного обеспечения комплексных операций и использование данных науки управления и информатики позволяют предположить один из возможных путей определения информационных потребностей субъектов комплексных операций, то есть решения первого вида задач. На наш взгляд, здесь следует выделить такие этапы:

определение уровней деятельности участников (субъектов) комплексных операций;

анализ основных и обеспечивающих мероприятий (процедур) комплексных операций, выполняемых участниками комплексных операций, а также выделение групп задач и процедур по степени их повторяемости, важности, частоте возможных допускаемых ошибок или отклонений от установленных правил;

отбор информации, влияющей на эффективность выполнения функций участниками комплексных операций, в соответствии с поставленными задачами;

учет объективных и субъективных ограничений в удовлетворении информационных потребностей.

В связи с изложенным рассмотрим основные связи информационных потребностей с уровнями организации и проведения комплексных операций и ресурсными ограничениями, а также вопрос о развитии информационных потребностей.

Применительно к предмету нашего исследования необходимо выделить уровень определения стратегии организации той или иной комплексной операции, затем уровень поставки и концентрации замыслов, создания условий их достижения, осуществления контроля и, наконец, уровень собственно проведения комплексной операции.

Так, в определении стратегии и порядка проведения комплексных операций есть прерогатива Министерства внутренних дел Российской Федерации. Данный субъект должен сформулировать цель комплексной операции, определить порядок взаимодействия правоохранительных органов и иных

заинтересованных министерств и ведомств, разработать замысел комплексной операции и подготовить решение о проведении операции и передать эту информацию на нижние уровни.

Этот уровень требует получения информации о криминологической и деликтологической обстановке не менее чем за 5 лет; о содержании общественного мнения относительно деятельности правоохранительных органов и иной информации, влияющей на формирование цели и замысла комплексной операции; о тенденциях содержания развития и отклонениях, могущих иметь криминогенный характер; о состоянии и эффективности различных направлений борьбы с преступностью; о ресурсах, которые могут быть затрачены.

Второй уровень определяется потребностями в соответствующей информации министерств внутренних дел республик, начальников ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации. Здесь информация конкретизируется с учетом оперативной обстановки региона; делается прогноз возможных негативных тенденций. На основе этой информации определяются цели и задачи с учетом местных условий, конкретных исполнителей и форм контроля. Принимаются меры по предотвращению утечки оперативно-криминологической информации.

Третий уровень требует обработки повседневной информации, связанной с выполнением задач и функций криминальной милиции и милиции общественной безопасности.

Анализ практики показывает, что при переходе от одного уровня к другому информационная потребность изменяется. Стратегия превращается в планы; планы – в конкретные указания; указания – в процедуры деятельности. На этой основе прослеживается ряд тенденций. Территориальные, временные и содержательные охваты информации меняются в сторону уменьшения, а показатели, как правило, – в сторону детализации.

Необходимо также подчеркнуть, что потребность в информации – не самоцель, она – лишь средство для принятия правильного управленческого решения. Одной из основных форм его реализации является планирование, которое, по определению В.Д. Малкова, «представляет собой общую функцию управления, состоящую в определении целей и задач социальных систем на предстоящий период деятельности и средств их достижения в результате осознания существующих проблем, оперирования информацией, конструирования и принятия специфических управленческих решений – планов»<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Малков В.Д. Соотношение понятий и содержания планирования и управления в сфере профилактики правонарушений // Профилактика правонарушений. Вып. П. М.: Академия МВД СССР, 1980. С. 12.

В соответствии с действующими ведомственными нормативными актами планирование считается основой организации любого управленческого процесса в системе МВД России<sup>12</sup>.

Таким образом, планирование – это заранее принятое решение о том, что необходимо делать, как делать и когда. Оно позволяет участникам комплексной операции более рационально использовать рабочее время, обеспечивает комплексное применение сил и средств органов внутренних дел, иных учреждений и ведомств в решении поставленных задач, дает возможность группам управления на всех уровнях контролировать ход операции и своевременно вносить при необходимости соответствующие коррективы.

План как разновидность управленческого решения должен соответствовать ряду требований, которые необходимо учитывать при его разработке. К их числу относятся требования актуальности, комплексности, стабильности, преемственности, реальности, достаточной напряженности, конкретности и своевременности<sup>13</sup>.

Рассмотрим их применительно к организации и проведению комплексных операций.

Требование актуальности проявляется в том, что в плане должно предусматриваться выполнение первоочередных мероприятий с учетом их значимости и важности к конкретной комплексной операции исходя из ее замысла и невозможности оздоровить криминогенную обстановку в целом по России либо в отдельном регионе в повседневном режиме работы органов внутренних дел. Отклонение от этого требования может привести к распылению задействованных в комплексной операции сил и средств, нерациональным затратам времени на решение второстепенных задач в ущерб поставленной главной цели.

Требование комплексности плана сводится к тому, что в нем должны быть сформулированы конкретные задачи всем задействованным в комплексной операции службам и подразделениям. При этом, как нам представляется, одновременно должны быть разработаны схемы их расстановки по объектам и порядок несения службы.

Так, если ставится цель комплексной операции по оказанию помощи конкретным регионам в предупреждении, пресечении, раскрытии преступлений и обеспечении надежного общественного порядка на улицах, в других общественных местах и на объектах транспорта, то при подготовке плана проведения такой операции необходимо предусматривать:

<sup>12</sup> См.: Приказ МВД России от 14 ноября 1995 г. № 422 «О мерах по повышению эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел».

<sup>13</sup> См.: Основы управления в органах внутренних дел: Учебник. М.: МЮИ МВД России, 1998. С. 178-181; Афанасьев Д.Я. Опыт, проблемы, суждения // Советская милиция. 1985. С. 18-19.

усиленную охрану общественного порядка на улицах, в других общественных местах и объектах транспорта;

повсеместную отработку вокзалов, аэропортов, рынков, гостиниц, жилого сектора, других мест возможной концентрации лиц с противоправным поведением;

обследование объектов хранения оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов, наркотикосодержащих средств, а также грузов и иных материальных ценностей;

обязательную проверку автостоянок, гаражей, частных ремонтных мастерских и других мест предполагаемого укрытия и разукрупнения угнанного и похищенного автотранспорта;

сосредоточение необходимых сил и средств на установлении разыскиваемых преступников, предупреждении и пресечении фактов рэкета и вымогательства, раскрытии хищений государственного, общественного и личного имущества, особенно краж из квартир граждан;

активное использование негласного аппарата по выявлению лиц, совершающих преступления, незаконно хранящих оружие и взрывчатые вещества, похищенного автотранспорта, разыскиваемых лиц, проведение серии оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и разоблачению замаскированных групп расхитителей и взяточников, особенно в системе торговли, общественного питания и других сферах обслуживания населения.

Необходимо также запланировать и реализовать комплекс оперативно-профилактических мероприятий, направленных на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, совершаемых несовершеннолетними, профилактику правонарушений среди подростков и молодежи.

Комплексность планирования при проведении операций предполагает детализацию задач для каждой службы и подразделения органов внутренних дел, исходя из вышеуказанного.

Требование стабильности характеризуется постоянством и определенной устойчивостью. Несмотря на то, что в ходе выполнения служебных обязанностей возникает много непредвиденных и поэтому заранее незапланированных действий различного характера, следует стремиться, чтобы план работы каждой службы и подразделения органов внутренних дел в ходе комплексной операции не подвергался частым изменениям, а предусмотренные им мероприятия выполнялись качественно и своевременно. В определенной мере это достигается благодаря тщательно проведенному анализу оперативной обстановки, предвидению возможных ее изменений и разработке на этой основе соответствующих мер реагирования. Этому, на наш взгляд, должно способствовать осуществление надлежащего контроля за ходом и изменением оперативной обстановки; поддержания действенного контроля и координации действий служб и подразделений органов внут-

ренных дел, а при необходимости – с другими взаимодействующими органами, ведомствами и общественностью.

В то же время, какие бы ни принимались меры к тому, чтобы план работы в максимальной степени отвечал требованию стабильности, динамика социальной жизни такова, что в ходе комплексной операции приходится корректировать мероприятия плана. Все это требует обеспечения преемственности при составлении плана. В данном случае под преемственностью подразумевается соответствие, логическая согласованность вновь планируемых мероприятий с ранее принятыми плановыми решениями. В определенной мере соблюдению данного требования способствуют хорошо налаженные информационные связи между участниками операции и своевременное информационное обеспечение.

Среди требований, предъявляемых к плану, важным является его реальность, т.е. объективная возможность выполнения исходя из учета реально сложившейся криминологической и деликтологической обстановки, задействованных сил и средств в комплексной операции, а также резерва времени, которым располагает конкретный исполнитель плана. На практике в тех случаях, когда составлению плана не предшествует всесторонняя аналитическая работа, его реальность не обеспечивается<sup>14</sup>. Поэтому мероприятия участниками комплексных операций должны планироваться таким образом, чтобы их объем не был занижен, и в то же время обеспечивалось бы максимально полное использование всего арсенала имеющихся сил и средств для решения поставленных задач. Успешное выполнение служебных обязанностей в определенной мере зависит от того, насколько рабочий план конкретных исполнителей обеспечивает высокую ритмичность в работе. Поэтому важно добиваться того, чтобы планы проведения комплексных операций были более конкретны, так как зачастую раскрывая, что нужно делать, они не дают ответа на вопрос, как это нужно делать в конкретных условиях, и, как следствие этого, некоторые планы оказываются не всегда приспособлены для непосредственного практического использования<sup>15</sup>.

Таким образом, важным требованием, предъявляемым к любому плану работы, в том числе и при проведении комплексных операций, является конкретность, предполагающая четкое и ясное формулирование мероприятий плана и форм их реализации.

Выше рассмотрены общие мероприятия, которые должны быть предусмотрены при разработке комплексной операции по оказанию помощи

<sup>14</sup> См.: Еропкин М.И. Некоторые вопросы дальнейшего совершенствования административной службы милиции // Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел. Вып. 1. М.: ВНИИ МВД СССР, 1972. С. 4.

<sup>15</sup> См.: План МВД, УВД и контроль за его выполнением // Штабная практика. 1992. № 3. С. 11-12.

конкретным регионам в предупреждении, пресечении, раскрытии преступлений и обеспечении надежного общественного порядка на улицах, в других общественных местах и на объектах транспорта. Требование конкретности предполагает дифференциацию их применительно к субъектам комплексной операции. В этой связи для низового звена органов внутренних дел можно предложить следующую конкретизацию задач для групп, участвующих в мероприятиях.

1. Группы организационного обеспечения и информации:

разработка планов мероприятий МВД, ГУВД, УВД, УВДТ; расчет и расстановка сил и средств; организация маневра силами, задействованными в комплексной операции;

проведение инструктажей ответственных за оперативные зоны, руководителей групп;

сбор, обобщение и анализ результатов проведенных мероприятий;

подготовка управленческих документов (материалы для рассмотрения на коллегиях, оперативных совещаниях, проекты приказов, указаний);

подготовка донесений в группы управления МВД России;

подготовка информации руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

организация контроля за исполнением намеченных мероприятий.

2. Группы охраны общественного порядка:

предотвращение и пресечение преступлений и правонарушений в общественных местах;

активизация розыска скрывшихся преступников;

внесение изменений в единые планы дислокации с учетом оперативной обстановки на местах; обеспечение надлежащего правопорядка в общественных местах и на объектах транспорта, рынках, в местах, прилегающих к зрелищным предприятиям;

увеличение плотности нарядов и специальных моторизованных частей милиции на обслуживаемой территории за счет совместного патрулирования работников милиции с дружинниками, привлечения к несению патрульно-постовой службы слушателей и курсантов учебных заведений системы МВД России;

закрепление за отдельными добровольными народными дружинами конкретных гостиниц, ресторанов, кафе, столовых, кинотеатров, объектов транспорта и организация работы дружинников по охране общественного порядка в местах их расположения;

организация работы нарядов по выявлению и изъятию из общественных мест лиц, находящихся в состоянии алкогольного и наркотического опья-

нения, занимающихся попрошайничеством, несовершеннолетних правонарушителей и принятие к ним мер, предусмотренных законом;

организация работы поисковых групп при приемниках-распределителях для выявления и изъятия с улиц, вокзалов, аэропортов, рынков и других общественных мест бродяг и попрошаек;

активизация работы оперативных заслонов по изъятию бродяг, попрошаек и иных правонарушителей с поездов дальнего и пригородного сообщения, из железнодорожных вокзалов, аэропортов и других объектов транспорта.

### 3. Группы по выявлению правонарушителей в жилом секторе:

проверка по основаниям, предусмотренным законодательством, жилых помещений, где могут укрываться преступники, лица, находящиеся в розыске, нарушители паспортных правил;

выявление и привлечение к ответственности квартиросъемщиков, допускающих проживание лиц в нарушение правил регистрации;

проверка чердачных и подвальных помещений с целью выявления преступников, лиц, занимающихся бродяжничеством;

проверка поведения конкретных лиц, состоящих на учетах в органах внутренних дел, и принятие в отношении их мер, предусмотренных законодательством.

Для проверки соблюдения паспортных правил привлекаются работники коммунальной службы и общественность. Входить в жилые помещения разрешается только в дневное время.

### 4. Группы по выявлению в ресторанах, кафе и других местах общественного питания преступников и правонарушителей:

проведение мероприятий в ресторанах, кафе и других аналогичных местах после их закрытия с целью выявления скрывшихся преступников и других правонарушителей и принятие к ним мер в соответствии с законодательством;

направление лиц, выявленных в ходе проверки без документов или с документами, вызывающими сомнение в их подлинности (в установленном порядке, после тщательной проверки), в спецприемники, а документов – на исследование.

### 5. Группы по выявлению правонарушителей в гостиницах, мотелях, кемпингах и других аналогичных местах:

осуществление совместно с представителями администрации этих учреждений, после их закрытия, проверки номеров, где допускаются нарушения правил проживания (шум, крик, пение, распитие спиртных напитков и т.п.) с целью выявления в них разыскиваемых преступников и других правонарушителей;

выявление в указанных местах лиц, проживающих по поддельным документам, и принятие к нарушителям правил регистрации, установленных законом.

### 6. Группы по оперативному прикрытию рынков, базаров, комиссионных и скупочных магазинов, ломбардов:

выявление лиц, занимающихся скупкой и перепродажей предметов, похищенных при совершении преступлений;

установление лиц, занимающихся сбытом запрещенных изделий кустарного производства; установление мест их изготовления, хранения, источников приобретения; информирование о таких лицах соответствующих органов внутренних дел и принятие к ним предусмотренных законом мер.

### 7. Группы по оперативному обслуживанию магазинов по продаже автомобилей и запчастей к ним, выявлению мест неофициальной продажи автодеталей и установлению источников их приобретения:

выявление лиц, занимающихся незаконным посредничеством в купле-продаже автомобилей, и принятие к ним мер, предусмотренных действующим законодательством;

выявление должностных лиц магазинов, вступающих в преступные связи, и принятие к ним соответствующих мер;

направление информации по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, руководителям соответствующих организаций.

### 8. Оперативные заслоны на КПП ГИБДД, в автовокзалах:

осуществление на КПП ГИБДД при наличии достаточных оснований выборочной проверки автотранспортных средств с целью выявления угнанного автотранспорта, перевозимых предметов спекуляции, похищенных вещей, а также скрывшихся преступников, лиц, уклоняющихся от следствия, суда и отбывания наказания;

обеспечение в автовокзалах охраны общественного порядка;

предотвращение и пресечение преступлений и правонарушений;

выявление лиц, находящихся в розыске, занимающихся бродяжничеством, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, нарушающих общественный порядок, и принятие к ним предусмотренных законом мер;

организация совместно с представителями администрации автовокзалов проверки камер хранения ручной клади пассажиров с целью выявления похищенных вещей, запрещенных к перевозке предметов, оружия, взрывчатых материалов, наркотических веществ и других предметов;

усиление борьбы с карманными кражами.

### 9. Оперативные заслоны на железнодорожных, речных, морских вокзалах, в аэропортах:

обеспечение надлежащего общественного порядка;

предотвращение и пресечение преступлений и правонарушений;  
выявление на этих объектах, а также в парках, отстойниках вагонов и других аналогичных местах лиц, находящихся в розыске, занимающихся бродяжничеством, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, и других нарушителей общественного порядка и принятие к ним предусмотренных законом мер;

осуществление совместно с представителями администрации этих объектов проверки камер хранения ручной клади, багажа пассажиров с целью выявления похищенных вещей, запрещенных к перевозке предметов, оружия, взрывчатых материалов, наркотических веществ и других предметов; активизация работы службы досмотра;

усиление борьбы с карманными кражами.

10. Группа разбора:

установление личности доставленных в органы внутренних дел; проверка их по оперативным учетам;

оформление материалов на правонарушителей, преступников и их задержание;

оперативная обработка доставленных и задержанных; проведение разведпросов;

осуществление полной проверки доставленных; фотографирование и дактилоскопирование задержанных за преступления, проверка их по дактилокартотекам отпечатков пальцев, изъятых с мест нераскрытых преступлений.

По мере повышения уровня системы органов внутренних дел, планирующих мероприятия комплексных операций, последние будут, разумеется, принимать более обобщенный характер.

Таким образом, важным этапом в организации и проведении комплексных операций является налаживание и функционирование системы информационного обеспечения, правильное планирование участниками этих операций своей работы на всех уровнях системы МВД России в соответствии со складывающейся криминологической и деликтологической обстановкой. Существующие же недостатки в этом направлении требуют от практиков и ученых выработки предложений для принятия правильных управленческих решений и методического обеспечения данной работы. В следующем параграфе мы предлагаем определить пути совершенствования организации и проведения комплексных операций.

#### **4. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ**

Дальнейшая разработка обозначенной проблемы связана с поиском таких механизмов организации и проведения комплексных операций, которые бы не требовали больших финансовых и социальных затрат и одновременно характеризовались бы как динамичные и эффективные.

С учетом изложенного исследовательского материала в пределах параграфа полагаем в этой связи рассмотреть три блока: нормативный, организационный и методический.

Первый предполагает рассмотрение и наработку блока документов по совершенствованию нормативного регулирования организации и проведения комплексных операций; второй – организационных аспектов комплексных операций; третий – методического обеспечения организации и проведения комплексных операций.

Обобщение практики организации и проведения комплексных операций показывает, что в целом они имеют положительные результаты. В то же время выявлен ряд проблем, решение которых позволит, на наш взгляд, более эффективно применять эту форму воздействия на криминогенную обстановку.

Следует отметить, что до настоящего времени отсутствует типовой ведомственной нормативный акт МВД России, регламентирующий организацию и проведение комплексных операций. По нашему мнению, следовало бы разработать и утвердить приказом МВД России Инструкцию о порядке подготовки и проведения комплексных операций в системе МВД России. Ее структура должна определяться предметом регулирования и включать 13 разделов:

1. Общие положения.
2. Разработка замысла комплексной операции.
3. Подготовка решения о проведении операции.
4. Силы и средства, привлекаемые к операции.
5. Задачи участникам операции.
6. Состав руководства операцией.
7. Организация взаимодействия.
8. Организация связи.
9. Содержание мероприятий, обеспечивающих соблюдение законности и безопасности участников операции.

10. Организация выполнения решения о проведении операции.
11. Управление группировкой в ходе операции.
12. Информационное обеспечение.
13. Порядок подведения итогов операции.

Представляется, что в первом разделе было бы целесообразно сформулировать следующее.

А. Понятие комплексной операции. Показать ее отличие от специальной операции, взяв за основу формулировки, изложенные в первом параграфе настоящего исследования.

Б. Отличительные признаки, характеризующие планируемую комплексную операцию. Ими, на наш взгляд, являются: целевая направленность и наступательность; комплексное использование сил и средств; оперативность принятия решений; централизация руководства.

В. Общую цель, которой может быть совершенствование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, уровня взаимодействия правоохранительных органов и иных заинтересованных министерств и ведомств в борьбе с преступностью и социально-правовой профилактике, направленной на устранение причин и условий, способствующих преступности.

Г. Основные задачи, к числу которых относятся:

- а) предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, розыск и задержание преступников, лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда;
- б) предупреждение и пресечение административных правонарушений;
- в) комплексная реализация оперативно-профилактических мер в отношении лиц (групп лиц), склонных к совершению противоправных действий;
- г) оперативно-профилактическое обеспечение организации и проведения общественно-политических мероприятий общероссийского и регионального значения.

В заключении данного раздела в обязательном порядке необходимо прописать, что цель и задачи каждой отдельной комплексной операции определяются с учетом сложившейся оперативной обстановки, возможностей имеющихся сил и средств и должны быть конкретными и реально выполнимыми в определенном временном промежутке.

Во втором разделе должны найти отражение положения, необходимые для разработки замысла комплексной операции.

Представляется, что основанием для организации и проведения мероприятий комплексной операции по направлениям деятельности главных управлений, управлений МВД России и их структурных подразделений на местах должен быть ведомственный нормативный акт МВД России (приказ,

указание, распоряжение) по разработке замысла конкретной операции с назначением руководителя, ответственного за ее проведение, созданием рабочей группы и обеспечением других организационных мероприятий. В зависимости от направленности и объема задач замысел проведения комплексной операции осуществляется либо главными управлениями, управлениями при координирующей роли Главного организационно-инспекторского управления (ГОИУ) МВД России или непосредственно им. При необходимости для координации действий, оказания помощи в организации и управлении силами и средствами главки (управления) могут направлять на места своих сотрудников.

Таким образом, замысел на проведение комплексной операции в каждом конкретном случае должен готовиться рабочей группой на основе материалов, полученных в процессе сбора, обобщения и анализа информации о состоянии преступности в целом по России (в том числе и в регионе, где планируется проведение комплексной операции) ее структуре, динамике, уровне и тенденциях ее развития и изучения дополнительных данных<sup>1</sup>.

По нашему мнению, при необходимости к этой работе следует привлекать специалистов-экспертов из числа заинтересованных министерств и ведомств. Очень важно, чтобы все разделы замысла содержали, с одной стороны, только необходимые сведения, а с другой – отрабатывались с учетом требований соответствующих режимов делопроизводства.

С точки зрения наглядности и последующего контроля за ходом комплексной операции замысел целесообразно оформлять на соответствующих информационных носителях (картах, схемах и т.п.) с пояснительной запиской.

Исходя из практических потребностей необходимо на карте замысла отражать место и время ее проведения, этапы и их продолжительность, обстановку к началу операции (дислокацию органов внутренних дел и других участников операции, расположение органов управления и т.д.).

В свою очередь в пояснительной записке к замыслу должны фиксироваться выводы, основанные на анализе обстановки, цели и задачи, время и место проведения, состав участников операции, этапы проведения и их задачи, состав руководства (группы управления ГОИУ, главка, управления) и другие необходимые данные.

---

<sup>1</sup> В их числе могут быть сведения о количестве, характере и территориальной распространенности правонарушений, предупреждение и пресечение которых является целью данной комплексной операции, и характеристика лиц, их совершающих; о причинах и условиях, способствующих данному виду правонарушений; о положительных примерах и недостатках в работе соответствующих служб и подразделений в борьбе с данными правонарушениями; о наличии передового опыта органов внутренних дел, норм и рекомендаций, а также о наличии планов или иных решений по данной проблеме и т.д.

Замысел в обязательном порядке должен подписываться лицом, ответственным за его разработку, согласовываться с заинтересованными главками, управлениями МВД России, другими министерствами и ведомствами, после чего его представляют на утверждение руководству Министерства.

После утверждения замысла должно готовиться распоряжение о проведении операции, и материалы направляются исполнителям, которые и организуют дальнейшую работу по подготовке решения. При этом должны учитываться особенности обстановки на обслуживаемой территории, задачи, вытекающие из предназначения и характера предстоящей операции, оперативно-служебной деятельности, организационной структуры и технической оснащенности органов внутренних дел.

Таким образом, замысел – основа решения о предстоящем выполнении задач комплексной операции, в котором определяются: замысел действий; задачи подразделений; задачи по подготовке сил и средств; порядок взаимодействия; организация управления и другие вопросы.

По сути – это комплекс нормативно обоснованных документов, определяющих состав и средства, используемые в комплексной операции, ее цель, а также сроки, объем, последовательность (алгоритм) проведения оперативно-розыскных, профилактических и иных действий каждого из ее участников.

Третий раздел проекта Инструкции должен отражать процесс подготовки и порядок оформления материалов решения в МВД, УВД на проведение комплексной операции и в основе своей аналогичен процессу и порядку подготовки замысла.

По нашему мнению, решение руководителя комплексной операции на этом уровне должно содержать:

- краткую характеристику оперативной обстановки в регионе;
- цели и задачи операции;
- время и метод ее проведения;
- замысел действий;
- задачи участникам операции;
- порядок взаимодействия сил;
- систему управления и связи с участниками операции;
- порядок применения специальных средств и оружия;
- меры по обеспечению безопасности и законности действий участников операции;
- тыловое и техническое обеспечение операции;
- пункты управления и порядок предоставления донесений (доклады, формализованные бланки, данные о ходе и результатах комплексной операции).

Данное решение, как и решение при замысле, должно фиксироваться на карте (планах, схемах) и обосновываться (оформляться) пояснительной запиской. В тех случаях, когда та или иная группа, наряд или сотрудник выполняют свои задачи обособленно, то на указанных носителях информации отображаются и их задачи. При этом важно указывать конкретные места действий, а при необходимости – объекты, на которые следует обратить особое внимание, способы действий, время (если оно отличается от общего времени проведения комплексной операции).

Пояснительная записка этого уровня, на наш взгляд, должна содержать только те данные, которые невозможно отобразить графически.

В четвертом разделе ведомственного нормативного акта целесообразно определить силы и средства, привлекаемые к комплексной операции.

По мнению экспертов, в данном разделе нет необходимости перечислять всех участников операции, поскольку в каждом конкретном случае их состав может быть различен. Соглашаясь в принципе с такой позицией, вместе с тем считаем, что основных субъектов следует перечислить. К их числу относятся: Государственная противопожарная служба, строевые подразделения патрульно-постовой службы милиции, отряды милиции особого назначения, отряды специального назначения, специальные отряды быстрого реагирования, соединения, воинские части (подразделения) оперативного назначения и специальные моторизованные части внутренних войск МВД России.

Далее следует пояснить, что, кроме указанных, к комплексной операции могут привлекаться сотрудники других правоохранительных органов, представители местных органов власти и управления, частных детективных и охранных структур, общественность.

Разумеется, количество привлекаемых сил и средств должно определяться исходя из потребностей каждой конкретной комплексной операции, характера, задач и способа действий, предполагаемого объема и масштаба операции.

Определив силы и средства, необходимо сформулировать задачи участникам операции, что логически должно быть зафиксировано в пятом разделе проекта Инструкции.

- По нашему мнению, содержание данного раздела должно отражать:
- мероприятия по решению основных задач операции, которые, в свою очередь, могут объединяться по времени (этапам) проведения, местам проведения, группам участников;
  - мероприятия по контролю за ходом комплексной операции и действиями участников;
  - исполнителей и сроки выполнения;
  - сроки и формы представления докладов.

Мероприятия, требующие соблюдения режима секретности, необходимо оформлять в виде отдельного приложения с ограничением круга лиц для ознакомления.

В шестом разделе рассматриваемого проекта нормативного акта следует определиться с руководящим составом операции.

Анализ планов комплексных операций показывает, что руководителем операции на местах, как правило, является начальник органа внутренних дел, который свои полномочия по руководству операции может делегировать одному из своих заместителей (по профилю основных задач). С этим можно согласиться при условии, если комплексная операция проводится в одном регионе. В случаях же ее проведения в нескольких регионах, координацию и контроль должны осуществлять подразделения центрального аппарата МВД России.

Руководитель операции, являясь старшим оперативным начальником для всех сил, привлекаемых для решения задач при проведении операции, должен:

осуществлять руководство, принимать решения и ставить задачи группировке сил и нести ответственность за надлежащее и своевременное их выполнение;

своевременно представлять в МВД России установленные отчетные и иные документы по вопросам, касающимся проведения операции;

целенаправленно и экономно распоряжаться финансовыми и материально-техническими ресурсами, выделенными в установленном порядке для обеспечения операции;

организовывать бесперебойное тыловое и техническое обеспечение группировки сил всеми видами материальных ресурсов, техники, вооружения, средствами индивидуальной защиты и обороны, продовольствием, горюче-смазочными материалами;

обеспечивать соблюдение законности и дисциплины, поддержание высокого морального состояния и психологической устойчивости личного состава.

В седьмом разделе проекта Инструкции нормативного закрепления требуют вопросы организации взаимодействия.

В нем, на наш взгляд, должны быть отражены мероприятия по определению задач, районов и способов их выполнения; системе управления; составу привлекаемых сил и средств; порядку и срокам их прибытия в район предстоящих действий; выработке единых сигналов оповещения и опознавания и другие, которые в обязательном порядке должны согласовываться со всеми взаимодействующими органами, соединениями (воинскими частями), органами исполнительной власти и местной администрацией. Одновременно необходимо разработать и порядок обмена информацией.

В ходе исследования установлено, что на местах испытывают трудности в организации комплексного использования сил и средств при проведении рассматриваемых нами операций. На активизацию данного направления деятельности органов внутренних дел указывалось и руководством МВД России<sup>2</sup>. Разработке данной проблемы уделено внимание и в специальной литературе<sup>3</sup>. С учетом имеющейся информации дадим ряд методических советов, использование которых, на наш взгляд, позволит более эффективно использовать силы и средства в ходе комплексных операций. Покажем это на примере милиции общественной безопасности.

Комплексное использование сил и средств органов внутренних дел может быть успешным с учетом следующих требований:

применение сил и средств каждой службы только по их основному предназначению, но при обязательном выполнении дополнительных задач в интересах других служб;

обязательное соблюдение норм выставления сил и средств милиции с учетом протяженности маршрутов и количества постов. В подразделениях милиции вневедомственной охраны, кроме того, важно соблюдать нормы, обеспечивающие рентабельность охраны;

сосредоточение усилий на участках, где чаще всего совершаются правонарушения, концентрируются антиобщественные элементы, располагаются важные объекты;

исключение дублирования нарядов без особой необходимости;

сочетание пешего и мотопатрулирования;

объединение усилий милиции и взаимодействующих правоохранительных сил, в том числе негосударственных и общественных.

Организационное решение о комплексной расстановке сил и средств, привлеченных к охране общественного порядка и общественной безопасно-

---

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД России от 19 июня 1997 г. № 379 «О мерах по повышению эффективности работы комплексных сил милиции и внутренних войск в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности».

<sup>3</sup> См.: Караханов В.Е., Петров С.В. Организация комплексного использования сил и средств органов внутренних дел в охране общественного порядка и борьбе с преступностью. М.: Академия МВД СССР, 1978. С. 8; Сапрыкин А.П. Основы организации и содержания взаимодействия войск в современных условиях. М.: Военная мысль, 1980. С. 70; Симонов В.Л. Формы и тактические приемы комплексного использования сил и средств патрульно-постовой службы милиции в крупных промышленных городах // Труды Академии МВД РФ. М., 1994. С. 89-93; Бородин С.С. Организация охраны общественного порядка на основе комплексного использования сил и средств ОВД: Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 1995; Симонов А.Н. Правовые и организационно-тактические основы обеспечения личной безопасности граждан в сфере охраны общественного порядка: Дис... канд. юрид. наук. М., 1999.

сти, оформляется специальным (комплексным) планом, подготовленным на основе всестороннего анализа и оценки оперативной обстановки<sup>4</sup>.

План комплексного использования сил должен содержать основные данные о наличии и численности сил, участвующих в охране общественного порядка, отражающиеся в следующих разделах.

1. Административная схема (план) микрорайона (отделения милиции), района, города с обозначением в ней границ патрульных участков, общественных пунктов охраны порядка, участков, обслуживаемых участковыми инспекторами, мест дислокации подразделений органов внутренних дел, постов и маршрутов комплексных сил, участвующих в охране общественного порядка, а также постов и маршрутов патрулирования приданных сил (представители общественности, военнослужащие внутренних войск, оперативно-начальствующий состав аппаратов органов внутренних дел и т.п.).

2. Характеристика территории с указанием протяженности улиц, численности населения, количества предприятий и учреждений, времени окончания их работы, предприятий общественного питания, кафе и ресторанов, магазинов, торгующих спиртными напитками, остановок общественного транспорта, такси; расположение банков, гостиниц, стадионов, кинотеатров и т.д.

3. Обязательные нормы выставления постов и нарядов на охрану общественного порядка с отражением подразделений милиции, внутренних войск, участвующих в охране общественного порядка, общественных формирований, видов нарядов и времени выставления их по сменам и в сутки.

4. Перечень основных и дополнительных постов и маршрутов ППС – отражается на планах микрорайона (отделения милиции), района и города без районного деления. В нем указываются: номера постов и маршрутов; центр поста; конечный пункт маршрута патруля; какими силами обеспечивается; является основным или дополнительным постом, маршрутом.

5. Порядок взаимодействия подразделений (нарядов) по выполнению функций охраны правопорядка, который предусматривает взаимодействующие силы, виды связи, ответственных лиц за обеспечение взаимодействия, формы взаимодействия.

6. Таблицы радиосвязи с отражением номеров постов, патрулей, подразделений и их позывные.

7. Условные обозначения (в соответствии с приложением 10 к Уставу патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации 1993 г.)

---

<sup>4</sup> См.: Приказ МВД России от 20 сентября 1994 г. № 260 «О введении в действие Наставления по организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте».

План комплексного использования сил в охране общественного порядка для микрорайона, городов, не имеющих районного деления, разрабатывается и утверждается начальником районного, городского органа внутренних дел.

В городах с районным делением, но не имеющих городских управлений внутренних дел, план разрабатывается с учетом предложений органов внутренних дел районов и утверждается руководством МВД, УВД.

План и приложения к нему необходимо оформлять в соответствии с правилами ведения делопроизводства и хранить в дежурной части ГРОВД (отделения милиции).

Соответствующие МВД, УВД субъектов Российской Федерации, организуя комплексное использование сил органов внутренних дел области, края республики:

определяют общие задачи милиции по охране общественного порядка в городах и других населенных пунктах с учетом оценки оперативной обстановки;

сосредоточивают усилия подчиненных подразделений милиции на повышении эффективности и качества работы всех звеньев милиции по обеспечению надежной охраны общественного порядка в республиканских, краевых, областных центрах, в быстроразвивающихся городах, в местах строительства новых промышленных комплексов, на транспорте;

объявляют замысел организации патрульно-постовой службы (на каких участках, пунктах территории сосредоточить основные усилия по охране общественного порядка и борьбе с преступностью);

утверждают обязательные нормы ежедневного выставления нарядов для несения патрульно-постовой службы и выделения автотранспорта для городов с районным делением;

устанавливают порядок взаимодействия сил районных отделов внутренних дел между собой и резервов МВД, УВД;

объявляют порядок работы и использования сил, которые находятся в непосредственном подчинении МВД, УВД или придаются районным отделам внутренних дел;

организуют служебно-боевую и тактическую подготовку младшего начальствующего и рядового состава с учетом комплексной охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

ставят задачи по материально-техническому обеспечению;

контролируют выполнение графиков инструктажей и контроля за несением службы патрульно-постовыми нарядами с учетом расстановки сил по сменам и др.

Начальники органов внутренних дел районов, городов, руководители отраслевых служб и подразделений, подчиненные которых используются

при комплексной организации охраны общественного порядка, согласовывают и объединяют свои действия в целях:

обеспечения готовности патрульно-постовой и других служб милиции к надежной охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями;

эффективного контроля за обстановкой на улицах и площадях, в районах остановок общественного транспорта, возле промышленных предприятий, особенно в момент окончания рабочих смен, в местах отдыха населения, у молодежных общежитий, торговых предприятий и зрелищных учреждений, в других местах массового пребывания граждан, в необходимых случаях – и во дворах домов.

Начальники районных, городских органов внутренних дел исходя из плана расстановки сил и с учетом происходящих изменений оперативной обстановки (места и времени возможного совершения правонарушений на улицах, спортивных, культурно-массовых и других мероприятий) должны ежедневно принимать решения на последующие сутки и оформлять его постовой ведомостью.

Расстановка патрульно-постовых и других нарядов милиции на улицах и в других общественных местах, а также способы связи с ними необходимо отражать на планах (схемах), которые постоянно использовать для управления и обеспечения согласованности действий всех нарядов.

После разработки плана, принятия решения на последующие сутки важное место отводится управлению нарядами. Оно должно обеспечивать наиболее целесообразное и правильное использование сил и средств милиции в соответствии с принятым решением, их высокую маневренность и активность в предупреждении, пресечении нарушений общественного порядка, преступлений на улицах и в других общественных местах.

Начальники органов внутренних дел, служб милиции, командиры строевых частей и подразделений должны управлять подразделениями и нарядами лично или через подчиненный аппарат, и в первую очередь через оперативных дежурных, которые обязаны в любое время суток знать, где находятся, что делают и в чем нуждаются подчиненные им подразделения и наряды, и добиваться четкого и правильного выполнения ими своих обязанностей.

Непосредственная координация действий служб и подразделений органов внутренних дел, участвующих в охране общественного порядка и обеспечении личной безопасности граждан, следует возлагать на одного из руководителей МВД, УВД, а также на управления (отделы) охраны общественного порядка, которые в этих целях должны:

оказывать помощь горрайорганам в расстановке сил и средств;

разрабатывать графики комплексного контроля и инструктирования нарядов силами руководящего и инспекторского состава министерств и управлений;

осуществлять контроль за подготовкой и принятием в горрайорганах решений на организацию патрульно-постовой службы на сутки;

проверять совместно с заинтересованными службами выполнение (соблюдение) норм выставления личного состава в наряды, использования транспорта;

готовить предложения руководству горрайорганов по устранению недостатков в организации патрульно-постовой службы;

разрабатывать совместно с заинтересованными службами типовые планы действий нарядов при совершении тяжких преступлений, розыске опасных преступников, при возникновении групповых нарушений общественного порядка;

готовить вводные задачи для использования их при инструктаже нарядов;

вносить согласованные с горрайорганами и службами предложения о поощрении патрульных постовых, отличившихся при розыске и задержании преступников, при пресечении правонарушений и др.

Решив вопросы взаимодействия, необходимо тщательно проработать организацию связи между участниками комплексной операции. Анализ практики показывает, что применительно к предмету нашего исследования для управления операцией целесообразно создавать автономные системы связи. В этой связи в восьмом разделе проекта Инструкции в зависимости от количества состава спецгрупп и необходимости обеспечения скрытности (автономности) управления ими следует определить количество и вид радиостанций, а также частоты (номера) используемых каналов.

При невозможности выделения отдельных каналов для управления операцией следовало бы, на наш взгляд, для обеспечения приоритета прохождения информации, требующей немедленного реагирования, определить режим работы средств связи на общих каналах.

Следующие вопросы, которые должны быть зафиксированы в проекте Инструкции, связаны с организацией выполнения решения о проведении комплексной операции.

Поэтому раздел девятый проекта нормативного акта должен включать позиции, касающиеся организации инструктажей со всеми участниками комплексной операции, которые обязаны проводить начальники групп, ответственные за решение частных задач. В случае необходимости они же должны организовывать проведение служебных занятий. Целесообразно отдельно осуществлять подготовку участников из числа общественности, которым помимо сведений о предстоящей операции, их роли и участия,

необходимо давать основные правовые знания, информировать их о мерах личной безопасности и защиты в ходе проведения комплексной операции.

В каждой конкретной ситуации при необходимости можно проводить командно-штабные тренировки, игры с целью более качественной отработки основных мероприятий в предстоящей комплексной операции.

В разделе десятом проекта Инструкции требуется, на наш взгляд, предусмотреть перечень вопросов по управлению группировкой в ходе комплексной операции, которое должно осуществляться путем постановки задач участникам перед началом операции и организации взаимодействия; организационного, воспитательного, материально-технического, медицинского и иного необходимого обеспечения действий участников; контроля за ходом и изменением обстановки, поддержания взаимодействия и координации действий – отдельных групп и нарядов между собой, а при необходимости – с остальными органами внутренних дел и другими взаимодействующими органами, ведомствами и общественностью; принятия или изменения ранее принятых решений на общее или частичное изменение задач и способов их выполнения в ходе проведения операции и отдачи соответствующих распоряжений участникам; немедленного пресечения незаконных действий участников операции; оперативного исполнения резерва. Ввиду того, что резерв создается и может использоваться только руководителем операции. В свою очередь поддержание боеготовности резерва, его всестороннее обеспечение возлагается на начальника резерва. В состав резерва, на наш взгляд, целесообразно включать сотрудников различных подразделений, которые в случае необходимости могут быть востребованы в процессе комплексной операции.

Руководство подчиненными силами и средствами в ходе комплексной операции должно осуществляться через пункты управления. В целях исключения непредвиденных обстоятельств необходимо разворачивать основной и дополнительный (вспомогательный) пункты управления. Эти пункты должны иметь надежную и устойчивую связь между собой и обеспечивать эффективное управление задействованными силами и средствами в любых условиях оперативной обстановки. Это может быть достигнуто при условии, если расчеты сотрудников средств связи и имущества по пунктам управления будут производиться заблаговременно и уточняться в сроки, определяемые для корректировки плана действий органа внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах.

Выше указывалось о важности информационного обеспечения комплексных операций. В этой связи раздел двенадцатый предполагаемого проекта ведомственного нормативного акта в качестве информационного обеспечения, на наш взгляд, должен включать:

информацию от лиц, на которых возложена обязанность передавать и обобщать данные о ходе и результатах операции;

формализованные бланки, донесения, перечень показателей, по которым собирается информация;

порядок передачи информации (сроки или периодичность и форма представления);

средства передачи и каналы связи.

В свою очередь порядок информации по обеспечению управления должен определяться донесениями, в которые включаются:

внеочередные доклады (справки) руководителей групп, старших нарядов и отдельно действующих сотрудников об осложнениях обстановки, требующих немедленного реагирования руководства операциями;

промежуточные доклады (справки) руководителей групп, старших нарядов и отдельно действующих сотрудников об осложнениях обстановки, требующих немедленного реагирования руководства операциями;

промежуточные доклады (справки) руководителей групп о завершении сложных мероприятий (по этапам);

итоговые документы по завершению всей операции.

Перечень, сроки и порядок представления информации определяются органом, по инициативе которого проводится операция.

Заключительный этап любой комплексной операции связан с порядком подведения ее итогов. Поэтому тринадцатый раздел проекта Инструкции должен предусматривать мероприятия для группы управления, связанные с завершением комплексной операции, которая (группа) обобщает все сведения, полученные в ходе операции и готовит на их основе докладную записку.

В докладной записке должны излагаться данные об организации, ходе и результатах комплексной операции с указанием положительных примеров, недостатков и принятых по ним мер.

Полагаем, что при разборе итогов комплексной операции было бы целесообразно предусмотреть также обсуждение следующих основных вопросов:

организации подготовки и проведения операции в целом и по отдельным направлениям;

степени достижения целей, решения ее основных задач и своевременность выполнения мероприятий;

соблюдения дисциплины и законности в ходе проведения комплексной операции.

По окончании разбора, видимо, должен издаваться соответствующий ведомственный нормативный акт, в котором необходимо зафиксировать ре-

зультаты комплексной операции и наметить меры по дальнейшему совершенствованию деятельности органов внутренних дел в этом направлении.

В качестве самостоятельного раздела в проекте Инструкции следовало бы предусмотреть мероприятия, обеспечивающие соблюдение законности и безопасности участников операции: организационные, технические и учебно-тренировочные.

Изложенное, на наш взгляд, предполагает использование сил и средств органов внутренних дел, иных заинтересованных министерств и ведомств, общественности при проведении комплексных операций в обычных условиях.

Между тем, в общественной жизни могут возникать ситуации, когда требуется специальное применение сил и средств органов внутренних дел и внутренних войск в так называемых чрезвычайных и особых условиях<sup>5</sup>.

Наличие этих условий предполагает разработку и иных организационных структур комплексных операций. Наиболее приемлемым для этого, по нашему мнению, является использование программно-целевых структур, которые создаются для выполнения комплекса работ, имеющих строго определенную цель. Их называют по-разному: штабы, комитеты, группы и т.д.<sup>6</sup> В литературе описываются разновидности программно-целевых групп<sup>7</sup>.

Таким образом, применительно к предмету нашего исследования в качестве программно-целевой структуры, обеспечивающей использование сил и средств органов внутренних дел и внутренних войск в комплексных операциях при чрезвычайных и в особых условиях можно выделить временный региональный оперативный штаб МВД России.

События на Северном Кавказе и сепаратистские настроения в ряде субъектов Российской Федерации свидетельствуют в пользу создания такого подразделения.

---

### *Çàcëþ-àí èà*

---

<sup>5</sup> См., напр.: Гущин В.В. Общественная безопасность и чрезвычайные ситуации. М.: ВНИИ МВД России, 1996; Зайцев С.Н. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в особых условиях: Лекция. М.: МЮИ МВД России, 1996; Ложкин И.Е. Организация оперативного планирования действий органов внутренних дел и внутренних войск при чрезвычайных обстоятельствах криминального характера: Лекция. М.: Академия управления МВД России, 1997.

<sup>6</sup> См.: Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов: Вища школа, 1980. С. 91-92.

<sup>7</sup> Стефанов Н. Общественные науки и социальная технология. М., 1976. С. 242.

Исследование проблемы организационных основ проведения комплексных операций органами внутренних дел позволяет автору сделать ряд выводов, а также сформулировать предложения по их совершенствованию.

1. Органы внутренних дел являются основным субъектом в правоохранительной системе по организации и проведению различного рода операций в целях оздоровления криминологической обстановки в различных регионах Российской Федерации. Проведение таких операций предполагает привлечение комплексных сил органов внутренних дел. В зависимости от цели и задач они могут использоваться при проведении специальных и комплексных операций. Несмотря на ряд имеющихся общих элементов, по своей сущности это различные мероприятия.

Основными отличительными чертами комплексных операций являются:

*Множественность мероприятий, проводимых в рамках одной операции* по единому замыслу и плану. Вряд ли можно считать комплексными 2-3 мероприятия, проводимые различными службами и подразделениями органов внутренних дел по решению той или иной проблемы.

*Планирование комплексной операции.* Организационными формами подготовки и осуществления комплексных операций служат план таких мероприятий и программа их осуществления. От правильной организации планирования в значительной степени зависит успешное их проведение. План – это важнейшее управленческое решение, ориентированное на обеспечение устойчивых конечных результатов борьбы с преступностью, совершенствование организаторской работы, форм и методов управления службами и подразделениями органов внутренних дел, задействованными в комплексной операции. Представляется, что план должен предусматривать узловые проблемы, затрагивающие интересы всех служб, определять их задачи, а также основные этапы проведения комплексной операции и цели, которые необходимо достичь в ходе ее проведения.

Программа комплексных мер – это высший по типу и значимости документ, отражающий комплексность операций по охране общественного порядка и в борьбе с преступностью. Она рассчитывается на длительный период (2-3 года) и предусматривает участие всех служб и подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, а также государственных органов и общественности.

Примерами таких документов служат, например, программы борьбы с преступностью несовершеннолетних; преступлениями, совершаемыми в сфере быта, и другие.

Полнота охвата всех аспектов решаемой задачи предполагает осуществление комплексной операции во всех направлениях, с тем чтобы добиться наилучших качественных и количественных результатов ее решения.

*Скоординированность операций.* Суть ее заключается в том, что составляющие мероприятия операции должны осуществляться одной или несколькими службами не стихийно и разрозненно, а согласовано. Это координируемые мероприятия, т.е., постоянно согласуемые той службой, которая несет основную ответственность за достижение результатов их осуществления. Координатором таких мероприятий обычно выступает та служба, по линии которой они осуществляются и которая больше всех заинтересована в достижении наилучших результатов. Обычно для проведения и управления комплексной операцией создается группа управления комплексной операцией, которая практически выполняет функции штабного подразделения.

*Направленность на достижение единой цели.* Главной целью комплексных операций, например по предупреждению преступлений, является недопущение совершения замышляемых и подготавливаемых преступлений. В тех же случаях, когда комплексные операции осуществляются в связи с уже совершенными преступлениями, главная их цель заключается в раскрытии всех эпизодов совершенных преступных действий, выявлении всех участников этих действий, обнаружении и изъятии или же сохранении для последующей конфискации похищенного имущества. Определенные комплексные операции могут быть подготовлены и осуществлены также для розыска скрывшихся преступников. В этом случае главная цель их заключается в обнаружении места нахождения и задержания скрывшегося преступника или преступников.

Вышесказанное позволяет сформулировать понятие комплексных операций. *Представляется, что под комплексными операциями следует понимать совокупность тщательно спланированных и скоординированных оперативно-профилактических, розыскных, следственных и иных действий (мероприятий) большинства служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск, а также приданных сил (и средств), осуществляемых централизованно по единому плану, в одном или нескольких регионах, под руководством начальника оперативного штаба (или группы управления комплексной операцией), направленные на достижение единой цели и максимальных результатов по охране общественного порядка и борьбы с преступностью.*

Приведенные выше положения необходимо учитывать для того, чтобы работники служб и подразделений органов внутренних дел, непосредственно разрабатывающие и осуществляющие комплексные операции, четко

отличали их от специальных операций. Это, по нашему мнению, позволит им более четко мыслить и действовать при их подготовке, планировании и осуществлении.

2. Важное место в принятии правильного управленческого решения о проведении комплексной операции должно отводиться стадии всестороннего изучения и анализа руководителем (старшим оперативным начальником) различных факторов. К числу основных следует отнести: а) *политико-правовые* (нестабильность внутренней общеполитической обстановки; растущая коррумпированность государственных служащих на всех уровнях; геополитическая неустойчивость; нестабильность уголовной политики государства и т.д.); б) *экономические* (несовершенство системы налогообложения физических и юридических лиц; отсутствие полноценного законодательства; номенклатурная по своему характеру приватизация; безработица; крайне высокий уровень доходности преступной экономической деятельности по сравнению с уровнем прибыльности легального бизнеса и т.д.); в) *техногенные*, характеризующие территорию, на которой предполагается проведение комплексной операции, с точки зрения возможности возникновения таких ситуаций, как стихийные бедствия, катастрофы, эпидемии и эпизоотии; г) *социокультурные и этнопсихологические*, представляющие собой совокупность социальных и национальных традиций и обычаев, отдельных видов субкультур (например, молодежной) и могущие самым серьезным образом отражаться не только на стратегии, но и на тактике действий органов внутренних дел в условиях проведения комплексной операции; д) *факторы внутренней среды* представляют собой функциональные зоны органа внутренних дел, в которых концентрируются основные внутренние проблемы эффективности его деятельности. Таких зон, по нашему мнению, пять: во-первых, организация процессов управления, включающая в себя сбор, систематизацию, обобщение, анализ и распределение осведомительной и командной информации, в обобщенном виде эта зона представляет собой формирование целей и задач деятельности органов внутренних дел по проведению комплексной операции; во-вторых, организационные структуры, через которые реализуется компетенция органа внутренних дел, обеспечивается соблюдение принципов разделения труда, управляемость организации; в-третьих, сложившаяся в данном органе внутренних дел совокупность правил и процедур подготовки, прохождения утверждения и реализации управленческих решений (в обобщенном виде эта зона представляет собой процесс и результат разработки технологии оперативно-служебной и управленческой деятельности); в-четвертых, социальное наполнение организации, кадровое обеспечение ее функционирования; и, наконец, в-пятых, материально-ресурсное обеспечение функцио-

нирования организации; е) *преступность* как фактор воздействия на функционирование органов внутренних дел в условиях проведения комплексной операции также имеет два аспекта: прямой и косвенный. Прямое дезорганизующее воздействие преступности на органы внутренних дел связано с общим валом регистрируемых преступлений, в первую очередь тяжких, совершенствованием способов их сокрытия, ее все более организованным характером. Все это порождает повышенную интенсивность работы сотрудников, увеличение степени риска при пресечении преступлений и задержании преступников.

Косвенное влияние преступности, а если быть точнее - влияние криминальной идеологии, проявляется в деморализации определенной части личного состава, процветании коррупции, фактах сознательного предательства интересов службы.

Основные проблемы, касающиеся преступности, связаны, на наш взгляд, с особенностями переживаемого исторического этапа органического реформирования общества и государства, а также со сложностью факторов, обуславливающих современное состояние криминологической и деликтологической обстановки.

3. Реализация комплексных операций непосредственно связана с вторжением в личную жизнь граждан, с проверкой помещений юридических лиц, различных форм собственности и т.д. В этой связи выполнение задач по охране общественного порядка и безопасности в условиях проведения комплексных операций требует от сотрудников органов внутренних дел всех уровней высокого профессионализма, умения хорошо ориентироваться в действующем законодательстве, принимать решения в различных условиях в соответствии с ним.

Между тем нормативные акты, регулирующие деятельность субъектов организации и проведения комплексных операций, не отличаются многообразием. Это, как правило, планы проведения той или иной комплексной операции, утверждаемые приказами либо указаниями МВД России.

На наш взгляд, актуальным является вопрос о разработке и принятии типового ведомственного нормативного акта МВД России, регламентирующего организацию и проведение комплексных операций. По мнению диссертанта, следовало бы разработать и утвердить приказом МВД России Инструкцию о порядке подготовки и проведения комплексных операций в системе МВД России, структура которой должна определяться предметом ее регулирования и включать 13 разделов.

В первом разделе целесообразно было бы сформулировать следующее.

1. Понятие комплексной операции. Показать ее отличие от специальной операции, взяв за основу формулировки, изложенные в первом параграфе настоящего исследования.

2. Отличительные признаки, характеризующие планируемую комплексную операцию. Ими, на наш взгляд, являются: а) целевая направленность и наступательность; б) комплексное использование сил и средств; в) оперативность принятия решений; г) централизация руководства.

3. Общую цель, которой может быть совершенствование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, уровня взаимодействия правоохранительных органов и иных заинтересованных министерств и ведомств в борьбе с преступностью и социально-правовой профилактики по устранению причин и условий, ей способствующих.

4. Основные задачи, к числу которых относятся:

предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, розыск и задержание преступников, лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда;

предупреждение и пресечение административных правонарушений;

комплексная реализация оперативно-профилактических мер в отношении лиц (групп лиц), склонных к совершению противоправных действий;

оперативно-профилактическое обеспечение организации и проведения общественно-политических мероприятий общероссийского и регионального значения.

В заключении данного раздела в обязательном порядке следует обратить внимание, что цель и задачи каждой отдельной комплексной операции определяются с учетом сложившейся оперативной обстановки, возможностей имеющихся сил и средств и должны быть конкретными и реально выполнимыми в определенном временном промежутке.

Последующие разделы проекта Инструкции должны содержать информацию: а) по разработке замысла комплексной операции; б) по подготовке решения на проведение операции; в) по силам и средствам, привлекаемым к операции; г) по задачам участникам операции; д) по составу руководства операцией; е) по организации взаимодействия; ж) по организации связи; з) по мероприятиям, обеспечивающим соблюдение законности и безопасности участников операции; и) по организации выполнения решения о проведении операции; к) по управлению комплексными силами в ходе операции; л) по информационному обеспечению; м) по порядку подведения итогов комплексной операции.

4. События на Северном Кавказе и сепаратистские настроения в ряде субъектов Российской Федерации свидетельствуют в пользу создания в

ближайшей перспективе временных региональных оперативных штабов МВД России.

5. Основой успешной управленческой деятельности органов внутренних дел по организации и проведению комплексных операций являются хорошо налаженные информационные процессы, глубокий и всесторонний анализ поступающей информации.

Анализ различного рода крупномасштабных оперативно-профилактических операций, проводимых на территории Российской Федерации в течение 1997-2001 гг., свидетельствует о том, что информационные потребности формулируются, уточняются и корректируются в ходе управления: инструктажей, оценки результатов и т.п. Наконец, они складываются непосредственно на практике, когда исполнитель определяет, что именно ему необходимо знать для решения стоящих перед ним задач. В этой связи достаточно отметить, что в ведомственных нормативных актах, регламентирующих проведение комплексных операций, указывалось на необходимость: а) доступа к федеральным и региональным криминологическим учетам в установленном порядке всех участников операции; б) увеличения автоматизированных рабочих мест на контрольных постах милиции, оперативных заслонах ОВДТ, в дежурных частях, мобильных группах за счет перераспределения компьютерной техники; в) дополнительного выделения средств связи, в том числе модемной; г) доставки магнитных носителей с электронными криминологическими учетами к месту несения службы; д) организации в ИЦ МВД, ГУВД, УВД круглосуточного дежурства операторов для обеспечения своевременной проверки запросов о предоставлении той или иной информации, поступающей с постов, маршрутов, дежурных частей органов внутренних дел.

Проведенное исследование также показало, что при переходе от одного уровня к другому (от МВД России к МВД-ГУВД (УВД) субъектов Российской Федерации и далее – органам внутренних дел) информационная потребность изменяется. Стратегия превращается в планы; планы – в конкретные указания; указания – в процедуры деятельности. На этой основе прослеживается ряд тенденций. Территориальные, временные и содержательные охваты информации меняются в сторону уменьшения, а показатели, как правило, – в сторону детализации.

Необходимо также подчеркнуть, что потребность в информации – не самоцель, она лишь средство для принятия правильного управленческого решения. Одной из основных форм его реализации является планирование, которое должно соответствовать требованию актуальности, комплексности, стабильности, преемственности, реальности, достаточной напряженности, конкретности и своевременности.

6. Эффективность любой комплексной операции во многом зависит от правильно выбранной тактики ее проведения.

Изучение и всесторонний анализ юридической и специальной литературы позволил сделать вывод, что тактика проведения комплексной операции представляет собой систему научно обоснованных рекомендаций о наиболее рациональных способах действий (разведывательных, оперативно-розыскных, а также режимных и силовых мероприятий), осуществляемых органами внутренних дел совместно с взаимодействующими органами централизованно (под руководством начальника оперативного штаба) по единому плану.

Следует отметить, что тактика проведения комплексной операции состоит как бы из двух ступеней. Первая включает в себя общие положения тактики, характерные для всех или большинства операций (законность, применение оружия, специальных и иных средств и т.д.). Вторую образуют тактические приемы и действия, характерные только для конкретной комплексной операции и представляющие собой алгоритм действий должностных лиц, как входящих в оперативный штаб по организации комплексной операции, так и тех, кто их непосредственно осуществляет.

<i>Введение</i> .....	3
1. Понятие и сущность комплексных операций .....	5
2. Факторы, обуславливающие принятие управленческого решения на проведение комплексных операций .....	20
3. Информационное обеспечение и планирование комплексных операций ....	34
4. Вопросы совершенствования организации и проведения комплексных операций .....	50
<b>З а к л ю ч е н и е</b> .....	63

**Анна Михайловна Гармаш**

**ПРОВЕДЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ  
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебно-методическое пособие

Редактор *Н.Б. Горбачев*  
Технический редактор *Е.Г. Александрова*  
Корректор *А.А. Буравская*  
Компьютерная верстка *Г.В. Корнеевой*

---

Подписано в печать 5.06.2003	Тираж 200 экз.
Формат 60x84 <sup>1</sup> / <sub>16</sub>	Печ. л. 4,5    Уч.-изд. л. 5,0    Заказ №
	Цена договорная

---

Издатель: ВНИИ МВД России  
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

---

УОП РИО ВНИИ МВД России

План ВНИИ, 2003



**А. М. Гармаш**

**ПРОВЕДЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ  
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**МОСКВА 2003**

МОСКВА 2003

**А. М. Гармаш**

**ПРОВЕДЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОПЕРАЦИЙ  
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**