

МВД России
Санкт-Петербургский университет

А. А. Беженцев, А. Э. Ваганов, Ю. В. Лукичев

**ТУРИСТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ:
ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Методические рекомендации

Санкт-Петербург
2021

УДК 351.74
ББК 67.401
Б 35

План 2021, поз. 93

Б 35 Туристическая полиция: организация и деятельность: методические рекомендации. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 40 с.

Авторский коллектив:

Беженцев А. А., канд. юрид. наук, доц. — введение, заключение;
Ваганов А. Э. — главы 2, 3, 5, 7; **Лукичев Ю. В.** — главы 1, 4, 6

ISBN 978-5-91837-464-1

В методических рекомендациях обозначены отдельные проблемные вопросы функционирования подразделений туристической полиции, указаны условия, способствующие эффективности их деятельности по обеспечению безопасности туристов, формированию их положительного образа, а также взаимодействия с другими подразделениями территориальных органов МВД России, в том числе на межведомственном уровне.

Предназначено для научно-педагогических работников, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 351.74
ББК 67.401

Рецензенты:

Самсонов В. Н., доктор юридических наук, профессор
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина);

Дизер О. А., доктор юридических наук, доцент
(Омская академия МВД России);

Смирнов А. В. заместитель начальника УМВД России
по Кировскому району г. Санкт-Петербурга — начальник полиции

ISBN 978-5-91837-464-1

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Краткий обзор подразделений направления деятельности туристической полиции за рубежом и целесообразность создания туристической полиции в Российской Федерации.....	6
2. Правовой аспект вопроса образования и функционирования подразделений полиции в Российской Федерации	11
3. Организация и деятельность подразделений туристической полиции на современном этапе	14
4. Кадровое обеспечение деятельности подразделений туристической полиции, специфика их комплектования	20
5. Вопросы организации службы, тактики действий нарядов при непосредственном выполнении задач	23
6. Вопросы взаимодействия с другими подразделениями как территориальных органов МВД России, так и на межведомственном уровне, а также государственными органами исполнительной власти	26
7. Отдельные проблемные вопросы функционирования подразделений туристической полиции, их анализ и условия, способствующих эффективной деятельности подразделений туристической полиции	29
Заключение	36
Список рекомендуемой литературы	37

Введение

В связи с относительно недавним структурно-организационным решением по созданию в системе МВД России специализированных подразделений туристической полиции, в настоящее время продолжают оставаться актуальными вопросы их функционирования. Именно фактическое функционирование туристической полиции, а не обсуждение законодательной или ведомственной инициативы целесообразности её создания, определяют актуальность настоящих методических рекомендаций. К тому же рассматриваемые специальные подразделения имеют ряд специфических задач и особенностей функционирования, связанные, прежде всего, с работой с иностранными туристами.

Актуальность темы организации и деятельности туристической полиции в России обусловлена двумя заслуживающими внимания факторами.

Во-первых, рассмотрение вопроса туристической полиции происходит не в рамках обсуждения законодательной или ведомственной инициативы целесообразности её создания, а в условиях уже фактического функционирования специальных полицейских подразделений, выполняющих возложенные на них задачи, ориентированные на работу с иностранными туристами.

Во-вторых, изученный при написании настоящей работы материал позволяет обозначить отдельные проблемные вопросы функционирования указанных подразделений и дает основания полагать, что при условии их решения деятельность подразделений туристической полиции может стать не только эффективной, но и являться неким положительным ориентиром для целого ряда подразделений полиции, осуществляющих деятельность по обеспечению безопасности туристов. Это касается не только деятельности строевых подразделений полиции, обеспечивающих охрану общественного порядка и общественной безопасности (строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции), что, конечно, подразумевается в первую очередь. Различные изменения — от структуры до стиля работы — могут коснуться и других отраслевых подразделений органов внутренних дел, чья деятельность в той или иной мере связана с иностранными туристами: специализированные подразделения полиции по оперативной работе, подразделения по вопросам миграции, участковые уполномоченные полиции. В перспективе структурные изменения и положительный опыт работы специализированных подразделений органов

внутренних дел туристической направленности может повлечь корректировку вопросов взаимодействия с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Целью настоящей научно-исследовательской работы является повышение эффективности функционирования специализированных подразделений полиции (туристической полиции).

Для достижения цели в работе ставятся следующие задачи:

- рассмотреть правовой аспект создания и функционирования специализированных подразделений полиции в Российской Федерации;
- рассмотреть вопросы организации и деятельности подразделений туристической полиции на современном этапе;
- рассмотреть вопрос кадрового обеспечения деятельности подразделений туристической полиции и специфику их комплектования;
- рассмотреть вопросы организации службы, тактики действий нарядов при непосредственном выполнении возложенных на них задач;
- сформулировать отдельные проблемные вопросы функционирования подразделений туристической полиции, их анализ и условия, способствующие более эффективной деятельности рассматриваемых подразделений туристической полиции;
- рассмотреть вопросы взаимодействия с другими подразделениями (территориальные органы МВД России и на межведомственном уровне).

1. Краткий обзор подразделений направления деятельности туристической полиции за рубежом и целесообразность создания туристической полиции в Российской Федерации

В некоторых странах созданы и функционируют специальные подразделения полиции, называемые туристической полицией (tourist police). В число этих государств входит Египет, Израиль, Объединенные Арабские Эмираты, Турция, Таиланд, Чехия. Несмотря на существенную разницу в вопросах структуры, организации несения службы, есть ряд признаков, объединяющих эти подразделения. К числу основных признаков следует отнести:

— несение службы нарядами туристической полиции в местах массового пребывания иностранных туристов, паломников в форме патрулирования (пешего, конного, на автомобилях и мотоциклах (мопедах));

— приоритетную ориентированность на контроль за недопущением нарушения правопорядка в отношении иностранцев.

По поводу назначения, так называемой «миссии», подразделений туристической полиции можно согласиться с мнением Д. Е. Воробьевой и Е. В. Дегтевой, изложенным со ссылкой на источник в научной статье «Туристическая полиция в РФ и мировой опыт», что «полицейская организационная культура оказывает непосредственное влияние на доверие туристов к полиции, а качество полицейской службы частично опосредует отношения между ними»¹. Лишь от части можно согласиться с утверждением этих же авторов о том, что «...как правило, сотрудники туристической полиции (за рубежом) владеют несколькими языками, они прекрасно ориентируются в сфере туристического бизнеса и могут оказать помощь и информационную поддержку в случае возникновения любых конфликтов..., а главная задача этой полиции — разрешить конфликт как можно быстрее и с минимальными потерями». Насколько указанное соответствует и применимо к подразделениям туристической полиции в Российской Федерации будет рассмотрено в настоящей работе. Можно согласиться с соответствием понятий «информационная поддержка» и «ориентация на работу с иностранными туристами». А также с наличием у сотрудников полиции разных стран специального отличительного знака (повязки) «Tourist Police».

¹ Tyagi A, Dhar R. L. Police culture, tourists and destinations: A study of Uttarakhand, India // Tourism Management Volume 52. 2016. February. Pp. 563–573

Что касается ориентации работы туристической полиции в разных странах, то спектр ориентационных направлений охватывает «сотрудничество и образование»¹, «сотрудничество с иностранными гражданами и содействие их безопасности»², содействие подразделениям криминальной полиции по борьбе с отдельными видами преступлений, связанных с туристами либо туристическими сферами бизнеса, «решение проблемы (иностранного туриста) миром и в короткие сроки» (Египет). В Российской Федерации создание туристической полиции было определено «в целях дополнительных профилактических условий, обеспечивающих комфортное и безопасное пребывание иностранных граждан на объектах туризма, спорта и культуры»³.

Говоря об особенностях организации несения службы, можно привести ОАЭ, где приоритет в работе «туристической полиции» отдается контролю за соблюдением норм и правил поведения в соответствии с нормами ислама, причем, в основном предпочтение отдается патрулированию территории агентами в штатской одежде⁴. В Египте туристической полицией внимание уделяется контролю за соблюдением правил поведения, характерных для арабских стран. Важно отметить, что, по отзывам граждан России, побывавших в некоторых из указанных стран в качестве туристов, следует, что вопросы обеспечения общественного порядка у «tourist police» преобладают над задачей поддержания положительного имиджа, а оперативность реагирования на обращения является весьма низкой (за исключением ОАЭ)⁵.

Несколько иной подход к организации и функционированию туристической полиции демонстрирует Таиланд, одна из самых посещаемых туристами стран. Туристическая полиция Таиланда является структурным подразделением Королевской полиции, основного

¹ Kılıçlar A. Terrorism prevention in tourism destinations: Security forces vs. civil authority perspectives // Journal of Destination Marketing. 2018. June. Pp. 232–246.

² Bangkok Post Public Company Limited: Official site [Electronic resource] / Bangkok Post Public Company Limited. 1996–2019. URL: <https://www.bangkokpost.com/opinion/police> (дата обращения: 21.01.2021).

³ О создании специализированных подразделений полиции (туристическая полиция): распоряжение Министра внутренних дел Российской Федерации от 02.04.2018 № 1/3524.

⁴ Туристическая полиция: в каких странах и как она работает [Электронный ресурс] // Точка.нет. URL: <https://travel.tochka.net/7747-turisticheskaya-politsiya-v-kakikh-stranakh-rabotaet> (дата обращения: 21.01.2021).

⁵ Информация получена с сайтов: warps.ru; traveljurist.com; antalyatoday.ru; tourua.com

правоохранительного органа страны. Задачами Туристической полиции являются «сотрудничество с иностранными гражданами и содействие их безопасности». Туристическая полиция является службой, которая не обладает полицейскими полномочиями и в значительной степени отвечает за составление отчетов для страховых компаний в отношении жертв краж и других преступлений, связанных с туристами. В более серьезных случаях Туристическая полиция составляет отчеты о преступлениях, которые передаются регулярной полиции в Бангкоке. По словам корреспондента Reuters Эндрю Маршалла, «в Таиланде Туристическая полиция создана специально для того, чтобы у иностранцев было как можно меньше контактов с обычной полицией. В обратном случае это могло бы отпугнуть потенциальных туристов, которые так важны для Таиланда. Относительно широко представлены полномочия и обязанности Управления Туристической полиции Таиланда:

- планирование стратегии развития, контроля, предоставление консультаций другим департаментам полиции;
- обеспечение безопасности короля, регента, привилегированных особ и членов королевской семьи;
- повышение уверенности туристов в их безопасности, безопасности их имущества;
- оказание помощи и содействия туристам;
- устранение проявления мошенничества, защита интересов туристов;
- в случае необходимости, помощь туристам в сотрудничестве с другими департаментами полиции;
- содействие по улучшению туристического имиджа страны»¹.

Оценивая целесообразность создания специализированных подразделений (туристической полиции) в Российской Федерации с точки зрения потока иностранцев рассмотрим такой показатель, как отношение иностранных туристов к постоянно проживающему населению.

В 2017 году Санкт-Петербург посетило около 3,75 млн иностранных туристов, Казань — 185 тыс.², Анталию (Турция) — более 10 млн³.

¹ Туристическая полиция Таиланда [Электронный ресурс] // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Королевская_полиция_Таиланда#Туристическая_полиция (дата обращения: 21.01.2021).

² Самые популярные направления [Электронный ресурс]. URL: <http://turstat.com/toptravelrussiaregion2017> (дата обращения: 21.01.2021).

³ Анталию в 2017 году посетило более 10 млн туристов [Электронный ресурс]. URL: <http://newsturk.ru/2018/01/10/antaliyu-v-2017-godu-posetilo-bolee-10-mln-turistov/> (дата обращения: 21.01.2021).

При этом население данных городов составляет около 4,85 млн, 1,14 млн и 0,95 млн человек соответственно. Отношение иностранных туристов к количеству проживающего населения составило:

- в Санкт-Петербурге — около 0,73;
- в Казани — около 0,16;
- в Анталье — более 10,5.

Подобные, то есть на порядок (а то и на два) различия рассматриваемого коэффициента наблюдаются и в других развитых туристических центрах иностранных государств. Учитывая, что по прогнозам аналитиков International Investment¹ среднемировые темпы роста туристических потоков в обозримом будущем составят не более 7 %, наиболее бурный рост турбизнеса демонстрирует Израиль, а не Россия. Возросший в 2018 году приток иностранных туристов, связанный с проведением чемпионата мира по футболу, не является достаточным основанием говорить о сколь-нибудь существенном изменении ситуации.

Тем не менее, создание подразделений российской туристической полиции является состоявшимся фактом, что приводит нас к необходимости рассмотреть пути наиболее перспективного развития этой службы.

Выбор строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции для создания в их составе специализированных подразделений — туристической полиции, обоснован и опирается на ряд факторов в пользу этих подразделений. Таковыми являются:

- задачи патрульно-постовой службы в целом²;
- регламентированный и отработанный на практике порядок организации и несения службы;
- несение службы в общественных местах нарядами в форменной одежде;
- относительно большое количество сотрудников, привлекаемых к несению службы в течение дежурных суток;
- максимальная приближенность сотрудников службы к гражданам в общественных местах;
- использование нарядов туристической полиции по плану комплексного использования сил и средств без необходимости их дубли-

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://internationalinvestment.biz/tourism/147-za-2017-posetilo-na-25-bolshe-turistov.html> (дата обращения: 21.01.2021).

² Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 29.01.2008 № 80 (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»).

рования другими нарядами в местах расстановки, на постах и маршрутах патрулирования.

Вполне обоснованным по факту создания специализированных подразделений является вопрос различия подразделений — строевых подразделений ППСП и созданных в их составе подразделений туристической полиции, поскольку и те и другие при выполнении возложенных на них задач руководствуются Уставом ППСП.

2. Правовой аспект вопроса образования и функционирования подразделений полиции в Российской Федерации

Согласно федеральному законодательству «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в её защите от преступных и иных противоправных посягательств»¹.

Федеральный закон «О полиции» регламентирует и вопросы организации полиции. Его основными положениями по существу рассматриваемой темы являются: «Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей. Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом Российской Федерации. Нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции в пределах установленной штатной численности органов внутренних дел определяются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел»².

Специализированные подразделения полиции (туристическая полиция) были созданы во исполнение распоряжения Министра внутренних дел Российской Федерации от 2 апреля 2018 года № 1/3524 (приложение 1) в составе строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (в городах Казани, Сочи, Москве, Санкт-Петербурге) в целях создания дополнительных профилактических условий, обеспечивающих комфортное и безопасное пребывание иностранных граждан на объектах туризма, спорта и культуры. При этом для решения аналогичных, в преддверии чемпионата мира по футболу FIFA 2018, задач МВД России потребовало от МВД (ГУ МВД, УМВД) ряда субъектов

¹ Части 1 и 2 статьи 1 «Назначение полиции» главы 1 «Общие положения» Федерального закона от 07.02.2011 П. 5 распоряжения Министра внутренних дел Российской Федерации от 02.04.2018 № 1/3524 «О создании специализированных подразделений полиции (туристическая полиция).1 № 3-ФЗ «О полиции».

² Части 1, 2, 4, 5 статьи 4 «Организация полиции» главы 1 «Общие положения» Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

Российской Федерации на указанный в распоряжении срок, определить специализированные группы из числа сотрудников, знающих иностранные языки, для обеспечения круглосуточного реагирования на происшествия с участием иностранных граждан. Одновременно тем же ведомственным актом главам МВД по республикам, начальникам главных управлений МВД России по иным (кроме городов Казани, Сочи, Москвы, Санкт-Петербурга) субъектам Российской Федерации было предоставлено право создавать специализированные подразделения полиции (туристической полиции) в составе строевых подразделений ППСП «в пределах штатной численности полиции ... с учетом местных условий и при наличии значительного количества пребывающих иностранных туристов»¹.

Во исполнение распоряжения МВД России «О создании туристической полиции» приказом ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 3 мая 2018 года № 211 был утвержден Перечень изменений в штатные расписания ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (с учетом приказа МВД России от 4 июля 2014 года № 563 «Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (приложение 2).

О начале работы туристической полиции в России с 1 июля 2014 года в Москве было заявлено 30 июня 2014 года², что являлось реализацией идеи главы МВД России после его ознакомления с опытом создания и функционирования аналогичных подразделений за рубежом. Главными задачами первых подразделений были «обеспечение комфорта и безопасности граждан других стран во время их пребывания на территории России, а также консультирование иностранных туристов по всем вопросам, связанным с безопасностью и российским законодательством». Предполагалось также разъяснение иностранным гражданам правил поведения на территории России, незамедлительное оказание им помощи в ситуациях, связанных с совершением в отношении иностранцев противоправных действий криминального характера в общественных местах, местах проживания. Знание иностранных языков и законодательной базы, регламентирующей права и правила пребывания в России иностранных туристов, изначально были главными

¹ О создании специализированных подразделений полиции (туристическая полиция): п. 5 распоряжения МВД Российской Федерации от 02.04.2018 № 1/3524.

² Туристическая полиция в России. Досье [Электронный ресурс] // Тасс. URL: <https://tass.ru/info/1288167> (дата обращения: 21.01.2021).

требованиями к сотрудникам туристической полиции. Форма несения службы представляла собой совместное патрулирование полицейских и лиц из числа студентов профильного (туризм) вуза, приравненных к дружинникам, в центральной части города.

На сайте ГУ МВД России по г. Москве туристическая полиция была анонсирована как «специальное подразделение по охране общественного порядка, в обязанности которой входит обеспечение безопасности гостей столицы и помощь туристам. Задачи туристической полиции: обеспечить комфорт и безопасность граждан других стран во время их пребывания на территории России; патрулировать пешеходные зоны; консультировать иностранных туристов; оперативно расследовать кражи и разбойные нападения на туристов.

На наш взгляд, правовое регулирование вопросов деятельности созданных подразделений туристической полиции на текущий момент является недостаточным. Требуют нормативного закрепления вопросы определения полномочий рассматриваемой службы, организации взаимодействия с другими службами и подразделениями органов внутренних дел и иных органов государственной власти, требований, предъявляемых к сотрудникам службы. Решение данных вопросов руководителями территориальных органов МВД России на уровне субъектов Российской Федерации предопределяет отсутствие единого подхода к организации и оценке результатов деятельности, а также затрудняет организационно-методическое обеспечение со стороны центрального аппарата МВД России.

3. Организация и деятельность подразделений туристической полиции на современном этапе

В настоящее время основными обязанностями подразделений туристической полиции остаются предупреждение и пресечение правонарушений, в том числе в отношении иностранных туристов, при патрулировании в общественных местах. Консультирование (информационная поддержка) иностранных туристов, как специфическая обязанность сотрудников туристической полиции, обеспечивается знанием ими иностранных языков.

Работа туристической полиции в Санкт-Петербурге основана «на международном опыте и с учетом практики, опробованной в Москве, сообщил ТАСС председатель комитета по развитию туризма Санкт-Петербурга Андрей Мушкарев»¹. Задачей подразделения является охрана общественного порядка в местах нахождения туристов и оказание им помощи при возникновении происшествий с их участием или совершения в отношении них противоправных действий, помощь иностранцам в заполнении соответствующего заявления и получения справки (для возмещения вреда в страховой компании). Также было отмечено, что «принципы работы туристической полиции будут определять представители МВД России, у этой службы будет «стандартный функционал» — охрана общественного порядка и пресечение правонарушений».

Особых задач полиции, связанных с перечнями её обязанностей и прав применительно к появившейся новой категории лиц — «туристам» (исходя из самого названия специализированных подразделений полиции — «туристическая полиция») Федеральным законом «О полиции» не обозначено. Указанный закон просто не содержит такой категории. Более того, закон, в плане защиты жизни, здоровья, прав и свобод всех категорий лиц, не выделяет иностранных граждан в отдельную категорию, о чем сказано в его части 1 статьи 1. Аналогичным образом следует толковать и норму, содержащуюся в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»², согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами

¹ Туристическая полиция в Петербурге будет создаваться с учетом московского и мирового опыта [Электронный ресурс] // Тасс. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5098822> (дата обращения: 21.01.2021).

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: статья 4 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ.

Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Конституция Российской Федерации как Основной закон провозглашает равенство всех перед судом и законом, право каждого на свободу и неприкосновенность, гарантирует государственную защиту прав и свобод человека, включая судебную, а также квалифицированную юридическую помощь (в случаях предусмотренных законом — бесплатную)¹. Таким образом, совокупность приведенных положений нормативно-правовых актов не указывает однозначно на наличие проблемы ущемления прав, в том числе права на безопасность какой-либо категории лиц, и на необходимость создания узкоспециализированных подразделений полиции, предназначенных для обслуживания иностранных туристов.

Конечно, федеральный закон «О полиции» упоминает категории «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства». Так, в статье 12 федерального закона «О полиции» описаны следующие обязанности:

— осуществлять розыск иностранных граждан и лиц без гражданства²(в условиях определенных обстоятельств, влияющих на определение категории указанных лиц, подлежащих розыску);

— осуществлять контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников³ (что нельзя назвать в полной мере соответствующим задачам туристической полиции, функционирующей в настоящем виде).

В ст. 13 Федерального закона «О полиции» категории «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства» как объекты применения к ним полицией своих прав также не выделены.

Упоминание категории «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства» в достаточно большом количестве пунктов статьи 17⁴

¹ Ст. ст. 19, 22, 45, 46 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

² Обязанности полиции: п. 12 части 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

³ Обязанности полиции: п. 33 части 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

⁴ Формирование и ведение банков данных о гражданах: п. п. 23, 27, 31, 33, 35-39, 44 части 3 статьи 17 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

так же не является иллюстрацией выполнения специализированных задач и реализации полномочий туристической полиции.

Рассмотрев отдельные аспекты необходимости создания специализированных подразделений полиции (туристической полиции) с юридической точки зрения, нельзя не обратиться к вопросу фактической необходимости их создания. Как следует из выше приводившегося распоряжения МВД России от 2 апреля 2018 года № 1/3524, в качестве мотивировки принятого решения указывалось: «В условиях возрастающего количества прибывающих иностранных граждан (туристов), предстоящих крупных массовых, спортивных мероприятий международного уровня, в том числе в преддверии проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, в целях создания дополнительных профилактических условий, обеспечивающих комфортное и безопасное пребывание иностранных граждан на объектах туризма, спорта и культуры...». Следует отметить, что данная формулировка частично отвечает на ряд поставленных вопросов. В частности, определяет приоритетные места несения службы нарядами созданных подразделений, указывает на стремление органов государственной власти избежать имиджевых и репутационных потерь Российской Федерации. Однако то, насколько обоснованной является ссылка в преамбуле Распоряжения на возрастающий поток иностранных граждан (туристов), по нашему мнению, требует отдельного рассмотрения.

Помимо рассмотренной нормативной базы, регламентирующей деятельность специализированных подразделений, включающей в себя федеральные законодательные акты и ведомственные акты федерального и регионального уровне, нужно отметить следующее.

Создание специализированных подразделений полиции (туристической полиции) на базе функционирующих подразделений ППСП, например, рот на базе полков, требует разработки и внесения определенных организационно-штатных изменений в структурах подразделений и добавления (уточнения) функций специализированных подразделений в целом, а также должностных инструкций по командному и личному составу специализированных подразделений, учитывая эту самую специфику, что может быть сделано внесением изменений, например, в Регламент строевого подразделения ППСП на уровне субъекта Федерации приказом командира строевого подразделения указанного уровня. Добавление (уточнение) функций специализированных подразделений возможно приказами начальников территориальных органов МВД России по субъектам Федерации путем внесения

изменений в Положения о строевом подразделении ППСП, входящего в структуру территориальных органов МВД России по субъектам Федерации, например, полка ППСП, однако, как ранее было сказано, в целях обеспечения единообразия организации деятельности вполне необходимым представляется разработка нормативного акта (инструкции, регламента или наставления) на федеральном уровне.

Рассматривая организацию деятельности подразделения туристической полиции в Санкт-Петербурге, следует отметить, что приказом ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 3 мая 2018 года № 211 «Об оргштатных вопросах» была создана специализированная рота (туристическая полиция) в составе Полка патрульно-постовой службы с указанием штатной численности подразделения и должностей. Для определения основных вопросов, связанных с организацией деятельности созданного подразделения, были изданы следующие акты:

— Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 29 августа 2018 года №454 «Об утверждении Положения о Полке ППСП», которым закреплены функции специализированной роты;

— Приказ командира полка ППСП от 7 мая 2018 года № 61, которым внесены изменения в приказ от 3 ноября 2017 года № 141 «Об утверждении регламента полка ППСП».

Учитывая, что распоряжением МВД России определено ношение сотрудниками туристической полиции нарукавных повязок установленного образца в целях облегчения их идентификации, то их предоставление на основании заявки осуществляется центрами хозяйственного и сервисного обеспечения (ФКУ «ЦХ и СО») соответствующего территориального органа МВД России по субъекту Федерации.

Несение службы в соответствии с распоряжением МВД России организуется путем выставления нарядов (постов, патрулей) в местах массового пребывания иностранных туристов. В настоящее время в Санкт-Петербурге таковыми определены места, расположенные в исторической части города, на Невском проспекте и прилегающих территориях. Количество и состав нарядов определяются в соответствии с требованиями Устава патрульно-постовой службы¹ в зависимости от штатной численности и режима несения службы. Предполагается,

¹ Утвержден приказом МВД России от 29.01.2008 № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции».

что вышеописанный подход к организации несения службы повышает вероятность обнаружения нарядов туристической полиции иностранными гражданами (в том числе туристами) при необходимости обратиться с заявлением, сообщением, либо за помощью, разъяснениями. В целом такой подход можно признать логичным и обоснованным, однако в различные сезоны количество пребывающих иностранных туристов в Санкт-Петербург изменчиво. Так, например, в период функционирования фонтанов в государственном музее-заповеднике «Петергоф», количество прибывающих туристов возрастает многократно. Значительное количество иностранных туристов в первую очередь — граждан Китайской Народной Республики, концентрируется в Екатерининском парке и одноименном дворце города Пушкин. Учитывая достаточно малую штатную численность туристической полиции в ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, представляется целесообразным ввести практику определения постов и маршрутов патрулирования нарядов специализированной роты с учетом анализа и прогноза посещаемости мест притяжения туристов. Данные анализы и прогнозы могут осуществляться в порядке взаимодействия Комитетом по развитию туризма Правительства Санкт-Петербурга, либо им может предоставляться необходимая информация для её обработки командованием роты.

Как уже говорилось, задача идентификации иностранным гражданином (туристом) сотрудника, как представителя туристической полиции важна, в том числе и для ускорения, повышения эффективности работы по защите прав иностранных граждан, их защищенности. В этой связи считаем, что и отличия служебного автотранспорта могут служить выполнению данной задачи. В настоящее время специализированная рота полка ППС ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области использует два микроавтобуса «Форд-Транзит» с цветографическим решением, соответствующим требованиям, предъявляемым к автомобилям патрульно-постовой службы полиции «Инструкцией о порядке нанесения на транспортные средства органов внутренних дел Российской Федерации опознавательных знаков и информационных надписей»¹. На автомобили нанесены надписи на государственном языке Российской Федерации:

¹ Утверждена приказом МВД России от 24 марта 2015 года № 359 «О порядке нанесения на транспортные средства органов внутренних дел Российской Федерации опознавательных знаков и информационных надписей».

«ПОЛИЦИЯ», «Полк патрульно-постовой службы полиции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области». Как представляется авторам, для человека, не владеющего русским языком, данный автомобиль неотличим от другого служебного автомобиля полиции. В то же время вышеуказанная Инструкция предписывает наносить надписи на внешние поверхности служебного автотранспорта исключительно на русском языке. Поэтому считаем возможным и вполне соответствующим смыслу создания туристической полиции внесение изменений в приказ МВД России от 24 марта 2015 года № 359, а также в утвержденную им Инструкцию, позволяющих наносить на служебный автотранспорт надпись «TOURIST POLICE», т. е. на английском языке.

В принципе, отдельные виды обеспечения специализированных подразделений туристической полиции, возможны в рамках реализации взаимодействия с государственными органами исполнительной власти субъектов Федерации, на примере Санкт-Петербурга — с Комитетом по развитию туризма, как структурного подразделения Правительства Санкт-Петербурга. Это может определяться уровнем заинтересованности исполнительной власти в субъекте Российской Федерации иметь эффективную и представительную туристическую полицию. Однако полиция в толковании федерального закона¹ является частью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, финансируется и обеспечивается за счет средств федерального бюджета, а не за счет региональных бюджетов. Таким образом, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, даже при наличии заинтересованности в повышении уровня обеспеченности подразделений туристической полиции, *de jure* не имеют такой возможности.

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ.

4. Кадровое обеспечение деятельности подразделений туристической полиции, специфика их комплектования

Кадровая работа в рассматриваемых специализированных подразделениях строится на отборе сотрудников из числа личного состава ППСП и других подразделений территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации с учетом их базовых знаний английского языка.

Все сотрудники туристической полиции проходят необходимую подготовку, включающую в себя курсы иностранных языков и обучение правилам общения с туристами»¹.

Поскольку владение иностранным языком (иностранными языками) является в настоящее время практически основным специализирующим отличием и требованием к сотруднику туристической полиции, вопросы владения и уровня владения иностранным языком является как актуальным, так и приоритетным.

Пополнение специализированных подразделений туристической полиции соответствующими требованиям по владению иностранным языком сотрудниками возможно путем приема на службу лица, владеющего иностранным языком и имеющего диплом, сертификат соответствующего образца либо путем обучения (дополнительного обучения) лиц из числа уже проходящих службу в подразделении. В последнем случае речь может идти о повышении уровня владения иностранным языком либо об обучении другому иностранному языку, поскольку сам факт приема на службу в специализированное подразделение уже предполагает знание одного из иностранных языков.

Реализация обучения (дополнительного обучения, повышения квалификации) возможна в рамках взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне (ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области) с учебными заведениями региона, имеющими соответствующие сертификаты и аккредитации, а также на базе образовательных учреждений системы МВД России.

Примером может являться прохождение сотрудниками специализированной роты курсов повышения квалификации по дисциплине «иностранный язык» по соответствующему тематическому плану в ведомственном вузе в рамках документально оформленного взаимодействия с Санкт-Петербургским университетом МВД России.

¹ Туристическая полиция [Электронный ресурс] // МВД России. URL: <https://77.мвд.рф/гу-мвд/структура-управления/полки/1-опп/туристическая-полиция> (дата обращения: 21.01.2021).

Вопрос достаточности знаний базового уровня исключительно английского языка является отчасти проблемным, поскольку территории функционирования подразделений туристической полиции отличаются по ряду факторов, характеризующих их как «туристические территории (направления)», предпочтительность выбора туристами разных стран различных туристических направлений (объектов). Этот вопрос, отнесенный к проблемным, будет рассмотрен ниже.

Немаловажным, на наш взгляд, является вопрос не только знания иностранного языка, но и особая подготовка к общению с иностранцами с учетом их национальных, психологических, религиозных и иных особенностей. Сотрудник туристической полиции не должен (даже случайно) употребить выражение, совершить жест или движение, которые могут оскорбить, напугать или вызвать иное негативное восприятие окружающих. Из этого вытекает необходимость разработки особых рабочих программ учебных дисциплин как для повышения квалификации сотрудников туристической полиции, так и для профессиональной подготовки лиц, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации в подразделения туристической полиции.

Учитывая, что одной из целей создания туристической полиции является повышение международного имиджа как самой российской полиции, так и Российской Федерации в целом, важнейшим направлением деятельности командного состава специализированных подразделений является проведение с личным составом индивидуально-воспитательной работы, морально-психологической подготовки. Обеспечение комфортного морально-психологического климата в коллективе является обязательным условием для повышения уверенности каждого сотрудника, его уравновешенности, спокойствия и доброжелательности. Не меньшее значение имеет и уровень физической подготовки. Только опрятный, подтянутый, спокойный и уверенный полицейский может выполнять свои обязанности, вызывая у иностранцев уважение как к себе, так и к нашему государству. Именно это утверждение должно являться лейтмотивом проводимой командирами с каждым сотрудником туристической полиции индивидуально-воспитательной работы. Соответственно для успешной деятельности по поддержанию позитивного морально-психологического климата командный состав специализированного подразделения (туристической полиции) должен особое внимание уделять изучению личности самого подчиненного и изучению условий его жизни, отношений в семье и других факторов, оказанию помощи в решении возникающих трудностей. В целом, данная

работа во многом сопутствует и пересекается с деятельностью по предупреждению суицидов среди личного состава, а также профилактикой коррупционного поведения, но хотелось бы еще раз подчеркнуть, что выработка у сотрудников туристической полиции чувства особой ответственности перед государством и обществом является одной из первоочередных задач командиров.

5. Вопросы организации службы, тактики действий нарядов при непосредственном выполнении задач

Вопросов организации службы мы уже касались ранее, однако некоторые вопросы требуют более пристального рассмотрения. В рамках данного исследования хотелось бы разделить деятельность туристической полиции на общие (с другими подразделениями) формы и методы работы.

Итак, специализированные подразделения полиции (туристическая полиция) созданы и функционируют на базе (в составе) строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции. Свою деятельность они осуществляют:

- в форме выставления постов или патрулирования (пешего либо на автомобиле), преимущественно в общественных местах;

- нормы выставления личного состава для несения службы определяются в соответствии с требованиями Устава патрульно-постовой службы, исходя из штатной численности подразделения и установленных коэффициентов, зависящих от продолжительности несения службы;

- обязанности и права сотрудников туристической полиции определены положениями статей 12 и 13 Федерального закона «О полиции», ведомственную нормативную детализацию получают в Уставе патрульно-постовой службы полиции;

- сотрудники специализированных подразделений несут службу в форменной одежде установленного образца;

- на период несения службы на маршруте патрулирования (посту) вооружаются огнестрельным оружием, экипируются специальными средствами и средствами связи;

- маршруты патрулирования нарядов туристической полиции включены в планы Единой дислокации территориальных органов МВД России на районном уровне и не дублируют маршруты патрулирования других нарядов, где выполняют те же задачи по обеспечению правопорядка в общественных местах.

Все перечисленное свойственно в целом нарядам патрульно-постовой службы в полиции, а в значительной степени и сотрудникам других служб, осуществляющих охрану общественного порядка. Таким образом, становится понятно, что подготовка нарядов туристической полиции к несению службы проводится по тому же алгоритму, что и подготовка других нарядов патрульно-постовой службы полиции, различаясь в деталях постановки задач, ознакомления с необходимой информацией.

Как отличительные (специфические) черты функционирования подразделений туристической полиции можно выделить:

— наличие нарукавной повязки как элемента форменной одежды, повышающего вероятность обращения иностранца именно к данному сотруднику;

— приоритетную ориентированность сотрудника туристической полиции на оказание информационной помощи иностранным гражданам, не владеющим русским языком.

Говоря об оказании информационной помощи иностранным гражданам (в том числе туристам) следует больше говорить не о тактике действий, а о тактичности поведения сотрудника специализированного подразделения. Недопустимы надменность, грубость, агрессивность, нетерпение в общении с обратившимся, а также при обращении самого сотрудника полиции к лицу. Важным моментом здесь является правильное понимание вопроса иностранного туриста, цели, с которой он обращается к полицейскому. Не менее важно для сотрудника туристической полиции не только дать необходимую и подлинную информацию, но и убедиться в том, что она понята иностранным гражданином (туристом). В целях выполнения этих условий, если сотрудник полиции не уверен, что абсолютно точно понял вопрос, то вполне допустимо и даже весьма целесообразно вежливо и тактично переспросить иностранного туриста. Если же иностранный турист сам говорит, либо у сотрудника полиции возникает подозрение, что иностранный турист не понял (не совсем понял), что ему сказал сотрудник полиции, то следует терпеливо и четко дать необходимые разъяснения, возможно изменив формулировки, последовательность фраз и т. п.

Следует отметить, что в целом тактика действий наряда туристической полиции при получении от любых лиц сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях описана в Уставе патрульно-постовой службы и в целом совпадает с тактикой действий нарядов ППС. Особенностью сотрудников специализированных подразделений полиции является наличие большей возможности для восприятия содержания обращения лица, не владеющего русским языком, но говорящего на английском. Также важно отметить, что в случае необходимости передачи информации в дежурную часть территориального органа МВД России (для регистрации, организации розыска или других неотложных первоначальных действий, оповещения нарядов и пр.) для повышения эффективности деятельности очень важную роль играют два основных фактора: точность

передаваемой информации (перевода) и уменьшение времени её предоставления.

Именно тот факт, что в случае сообщения иностранного туриста о совершении в отношении него или другого лица противоправных действий либо о происшествии, он, скорее всего, будет находиться в состоянии волнения, что может привести к искажению как восприятия им событий, так и искажению его рассказа. Следует в первую очередь успокоить обращающего, выслушать сообщение и осуществить перевод. После чего, используя имеющиеся средства связи, сообщить полученную информацию в дежурную часть.

Учитывая специфику несения службы, включая то, что место несения службы (маршрут патрулирования) по определению находится на территории предполагаемого массового скопления иностранных граждан (иностранцев), мы можем предполагать достаточно ожидаемым событием выявление правонарушений, совершаемых самими туристами. В таких случаях сотрудник туристической полиции должен помнить, что иностранные граждане подлежат ответственности на тех же основаниях, что и граждане Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Важным моментом в таком случае становится выяснение вопроса о том, не обладает ли данное лицо дипломатическим иммунитетом (неприкосновенностью). Важно учесть, что неприкосновенность распространяется не только на лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом, но и на членов их семей.

6. Вопросы взаимодействия с другими подразделениями как территориальных органов МВД России, так и на межведомственном уровне, а также государственными органами исполнительной власти

Говоря о взаимодействии подразделений туристической полиции с иными подразделениями правоохранительных органов и с государственными структурами, следует разделить его на:

— взаимодействие с иными подразделениями территориальных органов МВД России, а также с подразделениями правоохранительных органов на межведомственном уровне;

— взаимодействие с государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В первом случае речь идет о взаимодействии при выполнении возложенных на подразделения туристической полиции обязанностей по работе с иностранными туристами в рамках охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. И само рассматриваемое взаимодействие осуществляется с подразделениями, также имеющими задачи, пусть не во всех случаях, основные — по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Примером может являться взаимодействие с подразделениями, силы которых используются комплексно, по плану единой дислокации на территориях, обслуживаемых конкретными территориальными органами МВД России, а также с отдельными подразделениями ФС ВНГ, которые, как уже было сказано, имеют задачу по охране общественного порядка.

Так, специализированная рота (туристическая полиция) полка патрульно-постовой службы полиции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области взаимодействует с:

— территориальными органами МВД России (например, УМВД России по районам г. Санкт-Петербурга). Осуществляется разработка и предоставление ими карточек постов и маршрутов патрулирования для нарядов специализированной роты; несение службы на территориях, обслуживаемых УМВД России по районам, по плану единой дислокации, то есть без дублирования постов и маршрутов сотрудниками территориальных органов.

— подразделением НЦБ Интерпола (по отдельным планам мероприятий, отдельным территориям, отдельным мероприятиям);

— УИ и ОС территориального органа МВД России по субъекту Федерации по освещению деятельности подразделения. Учитывая специфику его деятельности и презентационно-имиджевый характер,

важное значение имеет как для субъекта Российской Федерации, так и для МВД России.

На примере функционирования специализированного подразделения полиции (туристической полиции) — специализированной роты (туристической полиции) полка патрульно-постовой службы полиции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области можно сказать об иных видах взаимодействия — взаимодействии организационного плана со структурами, напрямую не связанными с деятельностью по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Однако взаимодействие с вневедомственными субъектами, с государственными органами исполнительной власти в контексте настоящей работы может быть достаточно показательным, учитывая вопрос становления и деятельности подразделений специализированной направленности.

Взаимодействие с вневедомственными структурами и государственными органами исполнительной власти, в частности субъекта Российской Федерации, не может не влиять на вопросы, от решения которых зависят эффективность деятельности подразделений, в данном случае — подразделений туристической полиции, имиджевая составляющая её деятельности, уровень требуемых профессиональных качеств сотрудников подразделения, уровень владения иностранными языками, знаниями особенностей туристических маршрутов и пр.

Так, в качестве примеров такого взаимодействия приводим мероприятия специализированной роты (туристической полиции) полка патрульно-постовой службы полиции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, осуществленные в период своего функционирования:

— взаимодействие с образовательными организациями (ведомственными и вневедомственными) по вопросам повышения квалификации сотрудников специализированной роты (по программе «Лингвистическое обеспечение профессиональной деятельности сотрудников, обеспечивающих охрану общественного порядка в местах массового пребывания иностранных туристов в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области», в частности в центре дополнительного профессионального образования СПб ГБПОУ «Академия управления городской средой, градостроительства и печати» (приложение 4);

— с кафедрой иностранного языка Санкт-Петербургского университета МВД России (дополнительное изучение разговорных иностранных языков с проведение занятий непосредственно на территориях несения службы нарядами специализированной роты;

— с Комитетом по развитию туризма как структурного подразделения Правительства Санкт-Петербурга по вопросам организации взаимодействия с волонтерскими службами, владеющими иностранными языками, по разработке тематических планов изучения сотрудниками подразделения городских достопримечательностей в пределах мест несения службы;

— с Санкт-Петербургским ГБУ «Городское туристско-информационное бюро» по вопросам реализации подготовки и проведения федеральных и региональных мероприятий повышенной сложности по различным учебно-тематическим планам программ подготовки сотрудников специализированных подразделений к конкретным мероприятиям.

Несомненно, специфика деятельности сотрудников специализированного подразделения требует особого внимания к отдельным видам подготовки, что реализуется в плане взаимодействия по организации и изучению дисциплин «Санкт-Петербурговедение», «Медицинская подготовка», «Правовое положение, ответственность иностранных граждан на территории Российской Федерации», «Психология общения с иностранными гражданами» и др.

7. Отдельные проблемные вопросы функционирования подразделений туристической полиции, их анализ и условия, способствующих эффективной деятельности подразделений туристической полиции

Следует отметить, что в Уставе ППСП категория «турист» как категория граждан в контексте настоящей статьи не упоминается. Упоминаются только туристические поезда (суда), для сопровождения которых выделяются наряды, причем, наряды подразделений ППСП на железнодорожном и водном транспорте¹. А категория «иностранцы» упоминается применительно к действиям нарядов в отношении иностранцев-нарушителей и иностранцев, не имеющих соответствующих документов², подтверждающих право на пребывание на территории Российской Федерации. Перечень действий нарядов ППСП в этих случаях вполне исчерпывающий, и охватывает различные статусные категории иностранцев. Всем нарядам ППСП предписано при проверке документов у иностранных граждан и лиц без гражданства руководствоваться федеральными законами, регламентирующими правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации³, что говорит об ознакомлении всех нарядов ППСП с нормативно-правовой базой в сфере работы с иностранными лицами.

Более того, при принятии соответствующими должностными лицами решения по организации патрульно-постовой службы учитываются: «...особенности региона (города, района), численность, состав и движение коренного населения, приток иногородних и иностранных граждан и лиц без гражданства...»⁴, а классы службы подразделений ППСП оборудованы учебными и наглядными пособиями, включающими «стенды с образцами документов, по которым иностранные граждане прибывают, проживают и передвигаются по территории Российской

¹ П. 191 раздела «Особенности организации патрульно-постовой службы на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» Устава патрульно-постовой службы полиции.

² П. п. 237–239 раздела «Обращение сотрудников подразделений ППСП с гражданами» Устава патрульно-постовой службы полиции.

³ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

⁴ П. 38.1 раздела «Принятие решений на охрану правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах» Устава патрульно-постовой службы полиции.

Федерации, памятки о порядке и особенностях обращения с иностранными гражданами»¹.

Частично на этот вопрос отвечают как немногочисленные, нормативные акты, регламентирующие создание туристической полиции, так и сами сотрудники подразделений туристической полиции, четко усвоившие задачи и особенности их подразделений. Помимо утвержденных Министром внутренних дел Российской Федерации целей по «созданию дополнительных профилактических условий, обеспечивающих комфортное и безопасное пребывание иностранных граждан на объектах туризма, спорта и культуры», несомненно, созданием туристической полиции выполняются и задачи по повышению имиджа российской полиции во многих его аспектах: благообразие внешнего восприятия сотрудников туристической полиции; обязательное присутствие нарядов в установленных для них местах повышенной плотности потоков туристов; демонстрация профессионального уровня, учитывая нахождение нарядов в определенных местах и, следовательно, возможность осуществления показательного оперативного реагирования на обращения, в том числе иностранных туристов; демонстрация культурного уровня сотрудников полиции путем применения знания иностранных языков. Все в совокупности сказывается на формировании положительного образа российского сотрудника полиции, имиджа российской полиции как социально-ориентированного ведомства в целом.

Однако наряду с вопросами, подтверждающими обоснованность создания туристической полиции в России с её явно контрастно положительными моментами функционирования и возможности развития в дальнейшем и вопросами сомнения в связи с маловыраженным в настоящее время отличием подразделений туристической полиции от типовых подразделений ППСП, возникает ряд вопросов, связанных именно с этим контрастом.

Вопрос первый об охвате единой высокой степенью безопасности всех иностранных туристов. При вышеуказанных равных правах всех лиц на защиту от противоправных посягательств, вопрос обеспечения равного для всех лиц уровня порядка и безопасности в общественных местах приобретает особый аспект. И решение его, допускаем, затруднено наличием вполне объективных причин. Деятельность туристической полиции, как и любого другого подразделения, должна быть не только показательной и имиджевой (в плане внешнего восприятия),

¹ П. 2.6. Приложения № 1 к Уставу патрульно-постовой службы полиции.

но и эффективной (в плане результативности такой деятельности). Учитывая количество выставяемых нарядов (в Санкт-Петербурге норма выставления нарядов, исходя из штатной численности подразделения туристической полиции, составляет 14 постосмен, то есть 7 парных нарядов в сутки) и расположение их в определенных местах (к сожалению, перечень мест определяется не исчерпывающим количеством по потребности, а возможностью их перекрытия нарядами, исходя из их количества), возникает вопрос наличия возможности и способности обеспечения той же степени безопасности тех же иностранных туристов вне мест дислокации нарядов туристической полиции, к примеру, в отдалении от центра города, если речь идет о городах с уже функционирующими рассматриваемыми подразделениями. Или об обеспечении безопасности иностранных туристов при перемещении между городами и нахождением в них, при условии, что города, в принципе, туристические, но подобных подразделений в них нет, поскольку местные условия и количество пребывающих иностранных туристов не позволяют главам территориальных органов МВД России на уровне субъектов Федерации реализовывать данное им МВД России право создавать туристическую полицию. Для примера можно назвать любой город Золотого кольца России или северного туристического направления, ту же Архангельскую область. В этом случае в общественных местах безопасность граждан, в том числе иностранных туристов, будут обеспечивать не специализированные подразделения полиции, а типовые строевые подразделения ППС. Эффективнее ли это, ведь речь не может идти о несоизмеримой разнице в способности обеспечивать безопасность и охранять общественный порядок обычными подразделениями ППС и специализированной туристической полицией? Пока же установлено одно, пусть и важное, отличие подразделений — укомплектованность сотрудниками, владеющими иностранным языком или иностранными языками. К фактору владения иностранным языком и языками мы еще вернемся.

Второй вопрос об упомянутой нами эффективности (результативности) деятельности туристической полиции как специализированного подразделения. Авторами были изучены результаты деятельности созданного в Санкт-Петербурге специализированного подразделения (туристической полиции) за период с мая 2018 года по настоящее время, с момента его создания.

Для примера возьмем первый отчетный период — с мая по декабрь 2018 года. Личный состав специализированной роты (туристической

полицейской полка патрульно-постовой службы ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области в рассматриваемый период выявил в среднем на одного сотрудника 0,02¹ преступления в месяц. Для сравнения в среднем для ППСП Санкт-Петербурга этот показатель в течение последних четырех лет не был ниже 0,15².

По выявлению и пресечению административных правонарушений ежемесячная нагрузка на одного сотрудника туристической полиции составила 1,65 протокола об административных правонарушениях, аналогичная нагрузка в среднем по региону последние годы превышает 2,08 протокола.

Периоды 2019 и 2020 годов имеют определенные изменения в плане эффективности деятельности рассматриваемого подразделения, учитывая приобретаемый ими в процессе функционирования опыт. Но тенденция количественного соотношения «правонарушение — информационные услуги» сохраняется. Впрочем, это не противоречит по смыслу назначению специализированного подразделения, оставляя вопрос учета информационных обращений.

Год, период	Выявлено преступлений	Выявлено административных правонарушений	Поступило информационных обращений*
2018, май-декабрь	2	848	15 064
2019, весь год	3	1364	14 971
2020, январь-март	1	527	2855

**информационное обращение — обращение гражданина к наряду специализированного подразделения по месту несения им службы в общественном месте с просьбой предоставить информацию справочного характера (нахождение туристического или иного городского объекта, маршрут до него и пр.).*

Для всесторонней оценки организации деятельности созданного подразделения командованием полка ППСП и руководством Управления организации охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области организован сбор сведений

¹ Сведения УОООП и ВОИВ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 2019 год.

² Там же.

от личного состава о количестве обращений к ним граждан во время несения службы. Обращения разделены на две категории: сообщения о правонарушениях и обращения информационного характера (с целью получения информационных сведений, характерных для туристов). Стоит отметить, что сведения об информационных обращениях предоставляются сотрудниками полиции непосредственным командирам устно, так как подтверждать факт обращения каким-либо документом не представляется возможным и не предусмотрено. Анализ этих результатов показывает, что за время деятельности роты в 2018 году обращений о правонарушениях зафиксировано 13, в то время как обращений информационного характера — 14 894. Важным видится, что обращения информационного характера от иностранных граждан поступали в 38 % случаев, в остальном сотрудники туристической полиции информировали граждан Российской Федерации. Напомним, что сотрудники туристической полиции функционируют по плану единой дислокации и их наряды не дублируют по расположению другие наряды ППСП. Представляется целесообразным разработать и нормативно закрепить на федеральном уровне критерии и систему оценки эффективности деятельности подразделений туристической полиции.

Вопрос третий о владении иностранным языком. Владение иностранным языком (языками) является не столько фактором, характеризующим профессиональные качества сотрудника ППСП, сколько одним из основных обязательных требований к сотрудникам туристической полиции.

Возвращаясь к подразделению туристической полиции Санкт-Петербурга, следует отметить, что в нем 99 % личного состава владеют только одним иностранным языком: английским, в то время как многолетний тренд развития туристических потоков заключается в существенном преобладании среди туристов граждан КНР (как по Санкт-Петербургу, так и по России в целом). В любом случае, нельзя сбрасывать со счета факт не единичных испано-, итало-, франкоговорящих и говорящих на других языках туристов, и их значительной доли в общем потоке туристов. В то же время проблема подбора сотрудников со знанием иностранных языков и обучения сотрудников полиции иностранным языкам руководителям МВД России известна. В распоряжении Министра внутренних дел Российской Федерации от 2 апреля 2018 года № 1/3524 была поставлена задача проработки предложений по повышению мотивации службы в специализированных подразделениях полиции (туристической полиции), предусматривающих увеличение

размеров надбавки за знание иностранных языков, финансирование дополнительного обучения сотрудников.

Вопрос четвертый о сотрудниках со статусом переводчика. Еще одним фактором, который следует учитывать в развитии деятельности туристической полиции, является знание сотрудниками иностранного языка, что не решает некоторых проблем в процессуальном общении с иностранцами, не владеющими русским языком. В случае привлечения сотрудника специализированного подразделения (туристической полиции) в качестве переводчика в уголовном или административном процессе, он на достаточно долгий период будет отвлечен от несения службы на маршруте патрулирования (посту).

Вопрос взаимодействия. Как было отмечено авторами выше, вопрос организации взаимодействия туристической полиции с другими службами и подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации имеет на этапе становления службы важнейшее значение. Командиры подразделений туристической полиции не имеют полномочий по самостоятельному, зачастую вызванному необходимостью оперативности, официальному обращению в подразделения по вопросам миграции, уголовного розыска, НЦБ Интерпола и др., иначе как через командование полка ППСП, путем, ограничивающим их самостоятельность и оперативность.

Изложенное, по нашему мнению, свидетельствует о необходимости проработки нормативного регулирования следующих организационных вопросов:

- специфических целей и задач подразделений туристической полиции;
- критериев оценки эффективности деятельности подразделений туристической полиции;
- взаимодействия подразделений туристической полиции с другими службами и подразделениями органов внутренних дел;
- разработки обязанностей других взаимодействующих служб и подразделений органов внутренних дел по взаимодействию непосредственно с подразделениями туристической полиции.

Решение данных вопросов позволит устранить проблемы отсутствия единообразия принципиальных подходов к организации работы подразделений туристической полиции в различных регионах, неконкретной постановки задач нарядам туристической полиции и некорректной оценки их деятельности, обусловленные отсутствием четко разработанных критериев (показателей) их работы. Учитывая изложенное,

представляется необходимым выработать предложения по внесению дополнений и изменений как в федеральное законодательство (в части, касающейся изменения обязанностей полиции), так и в ведомственные (межведомственные) нормативно-правовые акты (в части, касающейся регламентации деятельности созданных подразделений туристической полиции и её взаимодействия со службами и подразделениями органов внутренних дел, другими правоохранительными органами, специальными службами и иными органами государственной власти, оценки их деятельности).

Заключение

Авторы работы, понимая целесообразность и все положительные моменты создания туристической полиции, а также отсутствие в настоящее время концептуальной перспективы передачи сферы работы с иностранными туристами каким-либо формированиям из структур органов государственной власти регионального уровня, а также учитывая весьма показательный значительный перевес информационной составляющей работы туристической полиции как полицейского подразделения над общеполицейским показателем, считают, что вопрос расширения полномочий туристической полиции, а также её роль и место в системе государственных органов по работе с иностранными гражданами, включая туристов, является вполне актуальным.

Относительно перспективы развития подразделений полиции, обеспечивающих охрану общественного порядка, в первую очередь подразделений патрульно-постовой службы полиции, не исключая специализированных подразделений туристической полиции, авторы полагают, что, используя опыт создания, функционирования, подбора сотрудников в подразделения туристической полиции и требования, предъявляемые к ним по должности, существует реальная возможность проведения целенаправленной политики по формированию единых высоких требований к профессиональной подготовленности всех сотрудников полиции, в частности, строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции, независимо от региона или района региона их дислокации и несения службы. Основные требования, предъявляемые в настоящее время к сотрудникам туристической полиции, определяющими специализацию («элитность») их деятельности — знание иностранного языка, законодательства в сфере миграции и туризма, исключительно презентабельный (имиджевый) внешний вид — должны стать общими требованиями для всех сотрудников полиции. Все лица независимо от гражданства, места нахождения, социального либо туристического статуса имеют равное право на высокий уровень компетентности и культуры при общении с ними сотрудников полиции, на высокий уровень безопасности и общественного порядка, что может быть обеспечено именно полицейскими–профессионалами также высокого уровня.

Список рекомендуемой литературы

Нормативные правовые акты¹:

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. — 1995. — 5 апреля. — № 67.

2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 9. — Ст. 851.

3. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (с изм. и доп.): федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 30. — Ст. 3285.

4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп.): федеральный Закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032.

5. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (с изм. и доп.): федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 49 (часть I). — Ст. 7020.

6. О полиции (с изм. и доп.): Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

7. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ.

8. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (с изм. и доп.): указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 10. — Ст. 1334.

9. Вопросы организации полиции (с изм. и доп.): указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250 // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 10. — Ст. 1336.

10. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации (с изм. и доп.): указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 52 (часть V). — Ст. 7614.

¹ Все правовые источники приводятся по информации официального правового интернет-порталов pravo.gov.ru, consultant.ru.

11. Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (с Уставом патрульно-постовой службы полиции): Приказ МВД РФ от 29.01.2008 № 80 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 27.

12. О порядке нанесения на транспортные средства органов внутренних дел Российской Федерации опознавательных знаков и информационных надписей: приказ МВД России от 07.05.2015 № 359.

13. О создании специализированных подразделений полиции (туристическая полиция): распоряжение Министра внутренних дел Российской Федерации от 02.04.2018 № 1/3524.

14. Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 04.07.2014 № 563.

15. Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 03.05.2018 № 211 (утвержден Перечень изменений в штатные расписания ГУ МВД России по СПб и ЛО).

Основная литература:

1. Tyagi A, Dhar R.L. Police culture, tourists and destinations: A study of Uttarakhand, India // Tourism Management. — Volume 52. — 2016. — February. — Pp. 563–573.

2. Kılıçlar A. Terrorism prevention in tourism destinations: Security forces vs. civil authority perspectives // Journal of Destination Marketing and Management. — Volume 8. — 2018. — June. — Pp. 232–246.

3. Bangkok Post Public Company Limited: Official site [Electronic resource]. — URL: Access mode:<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/874400/how-to-boost-confidencein-the-police> (дата обращения 20.03.2021).

Для заметок

Учебное издание

**ТУРИСТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ:
ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Методические рекомендации

Редактор *Шадрина И. А.*
Корректор *Фролова А. В.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Савиных А. И.*

ISBN 978-5-91837-464-1



Подписано в печать 24.11.2021. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая. Объём 2,5 п. л. Тираж 75 экз. Заказ № 80/21

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1