

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ
ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ

Учебное пособие

Под редакцией профессора О. И. Бекетова

Омск
ОМА МВД России
2016

УДК 342.9
ББК 67.621
А 31

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент *А. В. Семенистый*
(Академия управления МВД России);
кандидат юридических наук *К. Д. Рыдченко*
(Воронежский институт МВД России)

Авторский коллектив: **О. И. Бекетов**, д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации — введение, глава I; **С. В. Белов** — глава III (в соавт.), глава XIII (в соавт.); **М. А. Бучакова**, д-р юрид. наук, доцент — глава X (в соавт.); **А. А. Вакутин**, канд. юрид. наук — глава VI (в соавт.); **Т. В. Голованова**, канд. юрид. наук — глава IV (в соавт.), глава XII (в соавт.); **В. В. Головкин**, д-р. юрид. наук, профессор — глава VIII (в соавт.); **О. А. Дизер**, канд. юрид. наук, доцент — глава XI, глава XIII (в соавт.); **Е. В. Климович**, канд. юрид. наук — глава VIII (в соавт.); **А. В. Кузнецов**, канд. юрид. наук — глава IV (в соавт.); **А. В. Куянова**, канд. юрид. наук — глава X (в соавт.), глава XII (в соавт.); **А. В. Ляшук**, канд. юрид. наук — глава V (в соавт.); **Е. Г. Макарова**, канд. юрид. наук, доцент — глава X (в соавт.), глава XII (в соавт.); **А. В. Самойлов**, канд. юрид. наук, доцент — глава II; **И. В. Слышалов**, канд. юрид. наук — глава VIII (в соавт.), глава XIV (в соавт.); **А. А. Старостин** — глава VI (в соавт.); **В. И. Сургутсков**, канд. юрид. наук — глава VII; **О. Ю. Филиппов**, канд. юрид. наук — глава III (в соавт.), глава XIII (в соавт.), глава XIV (в соавт.); **А. Е. Юрицин**, канд. юрид. наук — глава IX; **Ж. Д. Яценко** — глава V (в соавт.).

А 31 **Административная деятельность полиции. Часть Особенная** : учеб. пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. — Омск : Омская академия МВД России, 2016. — 356 с.

ISBN 978-5-88651-640-1

В учебном пособии представлена Особенная часть дисциплины «Административная деятельность полиции». Особенная часть включает темы, связанные с правовым положением и организационным построением, содержанием, формами и методами административной деятельности служб и подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка.

Для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей образовательных организаций МВД России.

УДК 342.9
ББК 67.621

ISBN 978-5-88651-640-1

© Омская академия МВД России, 2016

ВВЕДЕНИЕ

7 февраля 2016 г. исполнилось пять лет, прошедших со дня подписания Президентом Российской Федерации Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее — Закон о полиции). Закон был принят в рамках реформы МВД России, проводимой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации². Главная задача преобразований — вывести систему МВД России на качественно новый уровень развития. Полиция функционально и организационно должна обеспечивать удовлетворение потребностей общества в надежной защите прав и свобод граждан, эффективно противодействовать преступности, обеспечить правопорядок на улицах и в других общественных местах³.

К настоящему времени приняты сотни законодательных актов, регулирующих полицейскую деятельность. Многие из них несколько раз существенно или полностью обновлялись. Это касается и таких базовых законов, как Закон о полиции, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел». В результате была создана обширная законодательная основа полицейской деятельности, которая обладает определенным внутренним единством, а закреплённые ею место и роль, задачи, полномочия, организационная структура полицейских организаций в механизме государства и в жизни российского общества в целом весьма специфичны.

Административное право — это сравнительно молодая правовая отрасль, учебная дисциплина и наука, хотя система государственного управ-

¹ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 7, ст. 900 ; *Рос. газета*. 2015. 16 июля.

² *О некоторых вопросах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 : в ред. Указа Президента Российской Федерации от 4 апреля 2014 г. № 202 // *Рос. газета*. 2010. 19 февр. ; *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 14, ст. 1616.

³ *Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный)* / Ю. Е. Аврутин [и др.]. М., 2011. С. 3.

ления имеет тысячелетнюю историю. Учение о государственном управлении возникло в Европе в XVI в. под названием «камералистика», а в течение последующих трех веков переживало свое развитие, трансформируясь сначала в полицейское (государственное) право, а в дальнейшем (по мере сужения и обособления полицейской функции до рамок сугубо правоохранительной деятельности) в административное. «В эпоху конституционализма (конституционного государства или конституционных форм правления), — отмечает Ю. Н. Стариков, — сущность полиции определялась в собственном, “материальном” смысле как функция публичного управления по защите общественной безопасности и порядка и ликвидации возникающих опасных ситуаций. Это понимание осталось практически неизменным до настоящего времени»⁴. Отметим, что с появлением административного права полицейское право не исчезло. Вслед за ограничением функций полиции оно трансформировалось, сузив свои полномочия до собственно полицейской правоохранительной деятельности, но продолжает успешно функционировать там, где первоначально и появилось — в государствах Западной Европы.

В Российской империи правовое регулирование полицейской деятельности, глубоко вторгавшейся во все сферы жизнедеятельности российского общества, осуществлялось посредством секретных циркуляров и инструкций Департамента полиции МВД. Поэтому в дореволюционных трудах известных российских ученых-административистов (а тем более в советский период) и в современных научных работах по административному праву⁵ полицейское право рассматривается как неотъемлемый атрибут полицейского государства, развивающегося в условиях абсолютизма, распространяющего опеку на все сферы жизни общества путем произвольного усмотрения и ничем не ограниченного принуждения ради всеобщего блага.

Профессор Ю. Н. Стариков в одной из своих работ называет точную дату, когда произошло сужение и обособление функций полиции в Европе, их отделение от функций общей администрации. Он пишет об известном «...“крюйцберг-решении” (Kreuzberg-Urteil) прусского Высшего административного суда от 14 июня 1882 г., который окончательно установил, что главной задачей полиции должна стать защита общества от опасностей, обеспечение общественной безопасности и поряд-

⁴ *Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 1999. С. 17.*

⁵ *Зырянов С. М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 46–54.*

ка... В “Кройцберг-решении” административного суда объявляется недействительным и незаконным изданное полицейское распоряжение, которое ограничивало высоту новой застройки земельных участков, чтобы не препятствовать обзору исторического военного памятника Победы, сооруженного в Берлине на возвышенности Кройцберг. Высший административный суд Пруссии усмотрел в запрете на строительство действие, на совершение которого полиция не имела компетенции. Суд ограничил задачи полиции защитой безопасности и порядка. С этого времени государственно-полицейское понимание термина “полиция” окончательно прекратило существование. Решением суда ограничивалось право полицейской исполнительной власти на издание общих административных актов без разрешения на то закона и в нарушение законодательных положений. Таким образом, важным практическим результатом данного решения административного суда стало принципиальное положение, согласно которому полиция не имеет права применять при исполнении своих задач и функций меры, направленные против свободы и собственности граждан, в отсутствие специальных законодательных основ для такого рода действий»⁶.

В России процесс освобождения от несвойственных полиции (милиции) функций окончательно завершился лишь в 30-е гг. XX в.: после ликвидации (в декабре 1930 г.) Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) союзных и автономных республик. В приказе по НКВД РСФСР от 31 декабря 1930 г. № 337 о ликвидации наркомата было определено, что Главное управление коммунального хозяйства, ведавшее вопросами благоустройства и эксплуатации городской земли, а также Управление милиции с их полным штатом выделяются из состава НКВД и передаются в непосредственное подчинение Совета народных комиссаров РСФСР⁷.

Становление полицейского права в его современном понимании (как подотрасли российского административного права) пришлось на вторую половину прошлого столетия, в основном в рамках учебной дисциплины «Административная деятельность органов внутренних дел», что нашло свое отражение в трудах советских ученых-административистов, принадлежавших к системе МВД СССР: В. М. Безденежных, И. И. Веремеенко, М. И. Еропкина, А. П. Коренева, С. И. Котюргина, Л. Л. Попова, Ф. С. Разаренова, А. П. Шергина и др. И это притом, что по объективным

⁶ Стариков Ю. Н. О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1. С. 14.

⁷ Министерство внутренних дел. 1902–2002 : исторический очерк / под общ. ред. Р. Г. Нурғалиева. М., 2004. С. 216.

причинам употребление в те годы в позитивном аспекте таких понятий, как «полиция», «полицейское право», «полицейские полномочия» было невозможно. Оставленное ими научное наследие еще долго будет актуально и востребовано учеными, изучающими феномен полицейского права.

Современная система российского полицейского законодательства сложна и масштабна. Даже ее упрощенный анализ позволяет выделить ряд статусных законов: о полиции, внутренних войсках МВД России, Федеральной службе безопасности, государственной охране, судебных приставах, об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и др.

Можно назвать и группу «технологических законов», определяющих правовые процедуры, формы и методы работы полицейских органов. Это УК РФ, КоАП РФ, законы об оперативно-розыскной деятельности, противодействии терроризму, противодействию экстремистской деятельности, об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации и пр.⁸

Законы, регламентирующие деятельность полиции в определенных сферах, имеющих большое значение с точки зрения обеспечения безопасности (о безопасности дорожного движения, об оружии, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и др.), наделяют полицию полномочиями, расширяющими ее компетенцию в сравнении с Законом о полиции.

В последнее время можно наблюдать расширение и уточнение полицейских и контрольно-надзорных функций в интернет-пространстве, в сферах связи, в области оборота персональных данных. При этом часто речь идет о полномочиях, связанных с принуждением или понуждением к определенным действиям, что понятно с точки зрения самой природы полиции как силовой вооруженной структуры.

Террористические акты в США 11 сентября 2001 г., во Франции 13 ноября 2015 г. и в Бельгии 22 марта 2016 г. послужили катализатором процесса перехода практически всех цивилизованных стран к так называемому приоритету коллективной (читай: национальной, общественной, государственной и т. п.) безопасности. Его суть заключается в том, что ради обеспечения безопасности общества и государства возможно частичное или полное ограничение прав и свобод отдельных граждан. Это неизбежно сопровождается расширением полицейских функций. В России также наблюдается ускоренный процесс наделения контрольно-надзорных, правоохранительных органов и спецслужб новыми полномочиями, свя-

⁸ Черников В. В. Полицейское законодательство России: состояние и направления развития // Полицейское право. 2005. № 1(1). С. 37.

занными с усилением их надзорной деятельности. При объективной обусловленности данных тенденций их быстрое распространение в мире вызывает вполне оправданное беспокойство.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, являясь активным участником административной реформы, реализуя в рамках своей системы Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, среди других федеральных органов исполнительной власти занимает лидирующие позиции по количеству оказываемых государственных услуг.

Полиция, претворяя в жизнь принципы общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, стремится делегировать часть своих полномочий негосударственным субъектам правоохранительной направленности. В настоящее время приняты и действуют федеральные законы «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁹, «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹⁰. Приказом МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 утверждены типовые формы соглашения об обеспечении правопорядка с частными охранными организациями и с частными детективами о предупреждении и раскрытии преступлений¹¹.

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 образована Федеральная служба войск национальной гвардии РФ, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны¹².

В структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации включена вневедомственная охрана, в связи с этим

⁹ *Об участии граждан в охране общественного порядка* : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Рос. газета. 2014. 4 апр.

¹⁰ *Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации* : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Там же. 2016. 28 июня.

¹¹ *Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений* : приказ МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 // Там же. 2013. 26 июня.

¹² *Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // Там же. 2016. 7 апр.

ей переданы Центр специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации и федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В структуру Росгвардии этим же указом переданы органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности.

Войска национальной гвардии действуют на основе Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹³. При исполнении своих функций они тесно взаимодействуют со службами и подразделениями полиции МВД России.

В правоприменительной деятельности российской полиции постепенно достигается баланс между ее социальной и правоохранительной функциями.

Методы административного понуждения и принуждения по-прежнему широко применимы в деятельности полиции и ее должностных лиц. Это обусловлено спецификой ведомства, его социальным предназначением (защитить жизнь, здоровье, права и свободы граждан), противодействием преступности, обеспечением охраны общественного порядка, собственности и общественной безопасности. Без использования принудительных средств воздействия невозможно поддержание правопорядка.

Принуждение в деятельности полиции занимает важное, но не главенствующее положение. Отметим, что полиция обладает достаточным арсеналом способов и средств убеждения, позволяющих контролировать общественный порядок и безопасность, не прибегая к принудительному воздействию. Умелое сочетание различных мер убеждения ведет к минимизации угрозы возникновения опасности совершения преступлений, административных правонарушений и иных противоправных деяний, обусловливает создание и поддержание чувства безопасности в обществе, повышение спокойствия населения как важнейших функций полиции в России и в зарубежных странах¹⁴.

Наиболее эффективными формами убеждения во внешней административной деятельности полиции остаются: агитационно-пропагандистская деятельность и информирование о состоянии общественного порядка; воспитательная работа; поощрение граждан, участвующих в охране общественного порядка.

¹³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Густова Л. В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 172, 173.

Сотрудники полиции распространяют среди населения правовые знания, выступают с разъяснениями правовых норм, регулирующих поведение в общественных местах, безопасность дорожного движения, оборот гражданского и служебного оружия и т. д.

За пять лет, истекших с момента принятия Закона о полиции, российское законодательство, регулирующее полицейскую деятельность, заметно изменилось и продолжает качественно обновляться. Во многом это обусловлено повышением заинтересованности граждан в надлежащем осуществлении функций и в позитивных результатах деятельности полиции. Под влиянием как общественного мнения, так и политической воли заметно видоизменились задачи и круг полномочий самой полиции, которые постепенно эволюционируют от односторонне-властных к обслуживающим и договорным.

Полицейское право не может являться неким тотальным и беспредельным юридическим образованием, у него вполне определенные конституционные ограничения. Оно и рождается в результате слияния расширения и усиления принудительных и иных полномочий полиции (их все более широкого вторжения в разные сферы жизни) и незыблемости конституционных прав и свобод граждан.

Успехи реформирования полиции (как нового правоохранительного института) во многом зависят от того, каким образом будет строиться ее взаимодействие с институтами гражданского общества. Доверие граждан — необходимое условие эффективного функционирования полиции.

Современное полицейское право, фактически продолжающее свое развитие в рамках дисциплины «Административная деятельность полиции», — это право, которое раскрывает не только содержание полицейских полномочий, но и имеет дело с регулированием и нормами поведения самих сотрудников правоохранительных органов, запрещает использование чрезмерной силы, осуществление неправомερных действий, противостоит коррупции и жестокости.

Настоящее учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования и примерной учебной программой по дисциплине специализации «Административная деятельность полиции» в целях обеспечения обучающихся в образовательных организациях системы МВД России учебной литературой, раскрывающей содержание курса, применительно к современным правовым и организационным реалиям. Учебное пособие призвано оказать помощь обучающимся в успешном усвоении курса «Адми-

нистративная деятельность полиции», в приобретении ими компетенций, необходимых для будущих практических сотрудников органов внутренних дел (вне зависимости от избранной специализации).

В данном труде отражены новации, происшедшие в МВД России и его структурных подразделениях после принятия указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁵, от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹⁶ и от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»¹⁷. Опираясь на опыт, накопленный многолетней педагогической практикой, авторы попытались максимально раскрыть содержание административной деятельности полиции в условиях проводимой административной реформы.

В учебном пособии представлена Особенная часть дисциплины «Административная деятельность полиции». Она включает темы, связанные с правовым положением и организационным построением, содержанием, формами и методами административной деятельности служб и подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка.

Учебное пособие подготовлено авторским коллективом Омской академии МВД России.

Полагаем, что данное издание будет полезно не только для использования в учебном процессе образовательных учреждений МВД России, но и в деятельности практических органов внутренних дел при решении сотрудниками полиции оперативно-служебных задач.

Авторский коллектив выражает искреннюю признательность доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации Юрию Петровичу Соловьеву за неоценимую помощь и поддержку в подготовке настоящего учебного пособия.

¹⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 19, ст. 2338.

¹⁶ Там же. 2016. № 15, ст. 2071.

¹⁷ Там же, ст. 2072.

ГЛАВА I. ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ЖИЗНИ, ЗДОРОВЬЯ, ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1. Понятие и содержание охраны общественного порядка, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности

Органы внутренних дел (как субъекты административной деятельности) представляют собой организацию, решающую государственные задачи и осуществляющую свои функции специфическими формами и методами: посредством реализации предоставленных ей государственно-властных полномочий.

Правовую основу организации и деятельности органов внутренних дел составляет множество нормативных правовых актов различной юридической силы, определяющих компетенцию, правовое положение отдельных служб и подразделений, их организационную структуру, полномочия по изданию административных актов, управленческие и иные отношения с другими субъектами деятельности и т. п.

Органы внутренних дел не имеют права законодательной инициативы. На уровне Российской Федерации и ее субъектов продолжается совершенствование законодательства об административных правонарушениях, представители органов внутренних дел активно участвуют в данном процессе.

Органы внутренних дел издают нормативные правовые акты, которые представляют собой подзаконные официальные решения, принятые с соблюдением установленной процедуры в односторонне-властном порядке по вопросам, отнесенным к компетенции МВД России, облеченные в соответствующую правовую форму, а также порождающие юридические

последствия. С помощью подобных актов государство обеспечивает конкретизацию, оперативность и дифференцированность управления сферой внутренних дел.

Нормы права, содержащиеся в нормативных правовых актах МВД России, часто связаны с бланкетными нормами различных законов. Они направлены на согласование интересов конкретных участников общественных отношений посредством установления и изменения общих правил поведения, а равно возложения на субъектов определенных обязанностей. Ими устанавливаются конкретные порядок, требования и условия, необходимые для реализации различных законов.

Органы внутренних дел (как и другие органы исполнительной власти) не наделены правом толкования законов. Это могут делать только органы законодательной и судебной ветвей государственной власти.

Определенными особенностями обладает деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка во взаимодействии с органами местного самоуправления. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (п. 8 ч. 1 ст. 15 и др.) к вопросам локального значения отнесена организация охраны общественного порядка муниципальной милицией.

С одной стороны, охрана общественного порядка входит в сферу самостоятельно решаемых вопросов органов местного самоуправления, с другой, является составной частью обеспечения правопорядка — предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), соответственно, одной из задач, возложенных законодательством на структуру государственной власти — милицию общественной безопасности.

Органы местного самоуправления, представляя собой «этаж» публичной власти, не входят в систему органов власти государственной. Между тем значительная доля решаемых ими вопросов местного значения (и рассматриваемые в их числе) требует государственно-властных полномочий, которые государство в различных правовых формах делегирует, постепенно меняя компетенцию таких органов. Деятельность органов местного самоуправления и органов исполнительной власти по обеспечению правопорядка принципиально однородна и взаимоувязана, а ре-

¹ *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газета. 2003. 8 окт.

шаемые проблемы, как правило, находятся в едином правовом поле. Это позволяет причислить деятельность органов местного самоуправления, связанную с охраной общественного порядка, к государственному управлению в широком смысле.

К общим объектам административной деятельности органов внутренних дел относят общественный порядок, правопорядок, безопасность личности и общественную безопасность. Любое понятие отражает сущность предмета, его внутреннее содержание, а также особые свойства, связи и отношения предметов и явлений через описание общих и специальных признаков. Ученые всегда придерживались полярных мнений по поводу полноты описания признаков, характеризующих существенные свойства, связи и отношения исследуемых определений. Спорной остается проблема категорий «общественный порядок», «правопорядок», «безопасность» и др.

Общественный порядок понимают в *широком* и *узком* контексте. В *социально-политическом (широком)* аспекте он рассматривается в значении общественного устройства как *весь строй, вся система общественных отношений, существующих в данном обществе*. Именно так его понимали основоположники марксизма-ленинизма. В более *узком смысле* он трактуется как *состояние определенной совокупности общественных отношений, складывающихся в различных областях социально-политической жизни и быта, но главным образом — в общественных местах*.

В административно-правовой науке однозначного определения понятия «общественный порядок» не существует. В литературе наиболее глубоко данная категория разработана М. И. Еропкиным, И. И. Веремеенко, А. В. Серегиним.

М. И. Еропкин определяет общественный порядок как «...обусловленную интересами всего народа... регулируемую нормами права, морали, правилами... общежития и обычаями систему волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести, достоинства и иных прав граждан, укрепление народного достояния, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций»².

По мнению И. И. Веремеенко, «общественный порядок — это определенная правовая категория, представляющая собой обусловленную потреб-

² Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11.

ностями развитого социализма систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»³.

А. В. Серегин пишет, что общественный порядок важен в том его значении, в котором он рассматривается в праве, т. е. как урегулированная нормами права и иными социальными нормами система общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности⁴.

Наиболее емкое из приведенных определений дал М. И. Еропкин, указав четыре важных элемента:

- 1) содержание общественного порядка;
- 2) средства регулирования общественного порядка;
- 3) место возникновения упорядоченной совокупности общественных отношений;
- 4) цель установления и поддержания общественного порядка⁵.

Категория «общественный порядок» тесно связана с понятием «общественное место». Последнее не имеет законодательной регламентации и определяется исходя из содержания правовых норм различных отраслей права, устанавливающих перечень общественных мест применительно к конкретным нормам (например, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ). К общественным местам, помимо мест значительного скопления граждан (улицы, транспорт общего пользования, аэропорты, вокзалы, парки), относятся любые места, свободные для доступа неопределенного круга лиц, в которых есть или могут появиться люди (подъезды, подземные переходы, лестничные площадки, территории садовых товариществ и др.). Это специально оборудованные территории и зоны общего пользования в черте городов и населенных пунктов (либо вне их), предназначенные для использования населением, а также для проведения массовых мероприятий, обслуживания и отдыха граждан.

Общественно опасное деяние относится к категории преступлений, совершенных в общественных местах, если оно осуществлялось на тер-

³ *Веремеенко И. И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. С. 18.

⁴ *Серегин А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 17.

⁵ *Еропкин М. И.* Указ. соч. С. 11.

ритории города либо иного населенного пункта, лесопарковых зон, водной акватории, объектах транспорта, предназначенных для общего пользования гражданами, в период реализации в указанных местах общественных функций. Общественно опасное деяние относится к категории преступлений, совершенных в общественных местах, если противоправное деяние осуществлялось на территории и в зоне общего пользования, предназначенных для использования населением, а также для проведения массовых мероприятий, обслуживания и отдыха граждан, в черте городов и населенных пунктов либо вне их.

Общественные места подразделяются на места постоянного и периодического пользования.

В первом случае это места с открытым свободным доступом в любое время года и суток (проспекты, улицы, переулки, скверы, бульвары, набережные, площади, внутриворонные территории и тупики, проезды, а также круглосуточно работающие предприятия торговли и общественного питания, культурные, развлекательные учреждения, вокзалы, аэропорты).

К числу мест периодического пользования относятся территории учреждений, предприятий, организаций, а также территории, охраняемые частными охранными предприятиями, предназначенные для обслуживания населения в установленные часы работы (предприятия торговли и общественного питания, санатории, дома отдыха, пансионаты, профилактории, культурные, развлекательные, спортивные учреждения, общественный транспорт, лесопарковые зоны, берега открытых водоемов (река, озеро, пруд, водохранилище), непосредственно водоемы и прилегающие к ним зоны отдыха и зеленых насаждений в черте городов и других населенных пунктов, а также используемые во время проведения санкционированных массовых мероприятий (гуляний) территории, находящиеся за чертой населенных пунктов), общественный транспорт.

Из общего количества преступлений, зарегистрированных в общественных местах, по отдельным категориям учитываются:

а) уличные преступления, т. е. совершенные в пределах территории города или иного населенного пункта, в местах, к которым имеется свободный доступ в любое время года и суток. По данной категории регистрируются преступления, совершенные:

— на улицах, площадях, проспектах, бульварах, набережных, мостах, путепроводах, эстакадах и т. д. (включая остановки и места отстоя транспорта, за исключением закрытых и охраняемых территорий);

- в парках, скверах, переулках, тупиках, внутриведворовых территориях;
- в лесопарковых зонах, на берегах открытых водоемов, непосредственно на водоемах, а также на территории прилегающих к ним зон отдыха и зеленых насаждений в черте городов и других населенных пунктов;
- на пляжах в период их постоянного функционирования;
- на открытых рынках, стадионах, танцплощадках в период их работы;

б) преступления, совершенные в зоне постов и маршрутов патрулирования, т. е. преступления, совершенные в зоне ответственности нарядов (в том числе стационарных и передвижных пунктов полиции) при несении ими службы, маршрутов патрулирования силами органов внутренних дел, задействованными в охране общественного порядка согласно Плану единой дислокации, а также на территориях и зонах, оборудованных техническими средствами фото- или видеонаблюдения, выведенными на пульт дежурных частей органов внутренних дел.

Подлежат учету как совершенные в общественных местах (в том числе на улицах), так и в зоне постов и маршрутов патрулирования кражи из киосков, ларьков, павильонов, автотранспортных средств и других аналогичных объектов, расположенных на улице, если проникновение было осуществлено извне.

Ю. П. Соловей определяет общественный порядок как состояние общественных отношений, складывающихся из соблюдения гражданами, должностными лицами и организациями ограничений, обусловленных общественным характером человеческого сосуществования и установленных правовыми и моральными нормами в целях обеспечения максимальной безопасности и свободы жизнедеятельности каждого человека, всех законных институтов общества и государства⁶.

Главное в идее общественного порядка — баланс безопасности и свободы. Целью полицейской деятельности государства выступает не охрана некоего общественного порядка, а обеспечение состояния, именуемого безопасностью⁷. «Безопасность есть важное социальное понятие гражданского общества, понятие полиции, согласно которому все общество существует лишь для того, чтобы обеспечить каждому из своих членов неприкосновенность его личности, его прав и его собственности»⁸. Ученые-административисты ставят знак тождества между формами про-

⁶ Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1(1). С. 11.

⁷ Там же.

⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. : в 50 т. 2-е изд. М., 1955. Т. 1. С. 401.

явления общественного порядка и понятиями противокриминальной, дорожной, пожарной, санитарно-эпидемиологической, экологической, технической и другими видами безопасности.

Одно из простых и точных определений правопорядка — «закрепленный правовыми нормами порядок общественных отношений»⁹.

Анализ Конституции Российской Федерации, кодексов (Гражданский, КоАП, Уголовный и др.), а также других федеральных законов (о безопасности, о полиции, об оружии и т. п.) и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов позволяет выделить объекты правопорядка. К основным можно отнести: безопасность, собственность, общественный порядок в узком ключе (т. е. правопорядок в общественных местах), правовой режим и порядок управления. Отметим, что это довольно сложные категории и явления.

В российской науке и законодательстве *понятие «безопасность»* используется в различных значениях. *В узком смысле* слова *общественная безопасность рассматривается в качестве состояния общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми и технико-юридическими нормами при использовании объектов, представляющих повышенную опасность для общества (транспорт, оружие и др.), или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами.*

В статье 72 Конституции Российской Федерации указано, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. На первый взгляд может показаться, что в этом контексте «правопорядок» и «общественная безопасность» рассматриваются как равнозначные или однопорядковые правовые категории. На самом деле это не так. Если общественные отношения в сфере безопасности урегулированы нормами права, то данная часть общественной безопасности и есть правопорядок в сфере безопасности. Можно привести немало примеров поведения людей и отношений между ними, которые не регулируются нормами права, но имеют непосредственное отношение к сфере общественной либо личной безопасности (человек пошел в лес и заблудился, при этом подверг свое здоровье и жизнь опасности). Такое поведение и, соответственно, отношения не вторгаются в область права, не входят в правопорядок. Тем не менее они охватываются понятием безопасности, в силу чего являются объектом административной дея-

⁹ Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / отв. ред. Н. Ю. Шведова. М., 2007. С. 715.

тельности органов внутренних дел, цель которой — устранение либо отражение соответствующих угроз.

Таким образом, понятие *«правопорядок»* можно охарактеризовать как состояние общественных отношений, урегулированных правовыми нормами, принятыми в установленном на территории Российской Федерации порядке.

§ 2. Административно-правовые средства охраны общественного порядка, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности

В соответствии с нормативными правовыми актами МВД России определена организационная основа комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации в обеспечении правопорядка. Этой основой является план комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в общественных местах (единая дислокация), который утверждается руководителями территориальных органов МВД России. На основании плана единой дислокации уполномоченным руководителем территориального органа МВД России ежедневно принимается решение о комплексном использовании сил и средств по обеспечению правопорядка в общественных местах.

Данный план предусматривает расстановку сил и средств органов внутренних дел в общественных местах на обслуживаемой территории, возможность маневра при осложнении оперативной обстановки, представляет собой текстуальное и картографическое решение на деятельность всех видов нарядов полиции, других сил и средств органов внутренних дел, задействованных в обеспечении правопорядка в общественных местах. В этих целях территория, обслуживаемая соответствующим территориальным органом МВД России на районном уровне, распределяется на патрульные участки, посты и маршруты патрулирования, обеспечение правопорядка на которых осуществляется нарядами комплексных сил.

В плане единой дислокации отражаются особенности деятельности следующих нарядов:

1. *Патруль* — подвижной наряд полиции, состоящий из двух и более сотрудников органов внутренних дел (патрульных), выполняющий возложенные на него обязанности на маршруте патрулирования на автомобиле (далее — ПА), на мотоцикле (далее — ПМ), на катере (далее — ПКТ), на вертолетах (далее — ВП), на конях (далее — ПК), в пешем порядке (далее — ПП), со служебными собаками (далее — ПС). При этом сокращен-

ные наименования нарядов дополнительных и приданных сил в плане единой дислокации отображаются с учетом принадлежности к конкретным подразделениям (например, ПА ДПС, ПП ППС).

2. *Патрульная группа* (далее — ПГ) — наряд полиции в составе двух и более патрулей, объединенных для несения службы по охране общественного порядка под единым руководством, для которого назначаются несколько маршрутов, зона массового отдыха людей или участок территории муниципального образования, где проводится мероприятие с большим количеством граждан. Основу ПГ должен составлять ПА, оборудованный радиостанцией, устройствами для подачи световых и звуковых сигналов, специальной громкоговорящей установкой и иными техническими средствами с нанесенными на наружные поверхности специальными цветографическими схемами, которому придаются ПП с носимыми радиостанциями, при необходимости ПМ, ПК, ПС, ПКТ или ВП, используемый, как правило, для координации действий.

3. *Пост* — наряд полиции, дислоцированный в определенном месте или участке местности, на котором необходимо непрерывное присутствие сотрудников полиции (постовых), с учетом возможности обеспечения ими визуального контроля за территорией и расположенными на ней объектами, при этом обозначенное в плане единой дислокации удаление границ от центра поста не должно превышать 300 м.

4. *Стационарные посты полиции* (СПП) — специально оборудованные техническими средствами управления нарядами, видеонаблюдения и связи помещения, устанавливаемые в местах массового пребывания людей, в местах, наиболее подверженных криминогенным проявлениям, а также в наиболее удаленных от территориального органа МВД России, где необходимо обеспечить постоянное присутствие сотрудников органов внутренних дел.

5. *Группы немедленного реагирования* (далее — ГНР) — наряд органов внутренних дел, создаваемый в целях оперативного реагирования на сообщения и заявления о преступлениях и других правонарушениях, для принятия безотлагательных мер для задержания лиц, совершивших преступление, по горячим следам и для участия в раскрытии преступлений, создаваемый как на штатной основе в составе нарядов дежурных частей, так и временно, в установленном порядке.

При планировании использования сил и средств органов внутренних дел определяются обязательные нормы их ежедневного выставления в общественных местах, необходимые для обеспечения правопорядка.

§ 3. Задачи и основные функции подразделений охраны общественного порядка. Силы и средства, обеспечивающие охрану общественного порядка

Положение о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ГУОООП МВД России) утверждено приказом МВД России от 18 июля 2011 г. № 849¹⁰. Управление является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата министерства, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции ведомства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны общественного порядка, в сфере обеспечения общественной безопасности, координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

ГУОООП МВД России выполняет функции головного подразделения системы министерства в области:

— обеспечения безопасности граждан и правопорядка в общественных местах, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий;

— профилактики преступлений и административных правонарушений, в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях, в том числе правонарушений несовершеннолетних (за исключением дел об административных правонарушениях, производство по которым осуществляют подразделения Госавтоинспекции, органы внутренних дел на транспорте);

— контроля (надзора) за соблюдением отдельными категориями лиц запретов и ограничений, установленных в соответствии с федеральным законом;

— содержания, охраны и конвоирования задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых и в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел Российской Федерации;

¹⁰ *Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

— координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Структура и штатное расписание Главного управления утверждаются министром внутренних дел Российской Федерации по представлению заместителя министра внутренних дел Российской Федерации, ответственного за деятельность данного подразделения.

Работа Главного управления организуется на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, с учетом персональной ответственности каждого сотрудника и федерального государственного гражданского служащего за состояние дел на вверенном участке работы и за выполнение отдельных поручений.

Главное управление в установленном порядке осуществляет взаимодействие по вопросам своей деятельности с подразделениями МВД России, соответствующими службами правоохранительных органов, государственных и муниципальных органов, общественными объединениями и организациями, а также (в соответствии с международными договорами Российской Федерации) с правоохранительными органами иностранных государств и с международными полицейскими организациями.

Главное управление в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России, совместно с территориальными органами МВД России на региональном уровне обеспечивает эффективность деятельности подразделений полиции по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления.

Основные задачи ГУОООП МВД России:

— организация и участие в формировании основных направлений государственной политики по вопросам деятельности Главного управления;

— обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования по вопросам деятельности Главного управления;

— организация (в пределах предоставленных прав) обеспечения безопасности граждан и правопорядка в общественных местах, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий;

— обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам профилактики правонарушений, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, относящихся к компетенции Главного управления;

— обеспечение взаимодействия с национальными футбольными информационными пунктами государств-членов Совета Европы, осуществление в установленном порядке международного обмена информацией в целях недопущения совершения болельщиками команд спортивных клубов по футболу правонарушений при проведении соревнований;

— координация деятельности территориальных органов МВД России по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством Российской Федерации к подведомственности органов внутренних дел (полиции) (за исключением дел об административных правонарушениях, производство по которым осуществляют подразделения Госавтоинспекции, органы внутренних дел на транспорте);

— координация деятельности территориальных органов МВД России по исполнению законодательства Российской Федерации о содержании, охране, конвоировании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации, а также о содержании, охране, конвоировании лиц, арестованных в административном порядке, находящихся в специальных приемниках для содержания лиц, арестованных в административном порядке органов внутренних дел;

— организация деятельности территориальных органов МВД России по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением отдельными категориями лиц установленных в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, по осуществлению иных форм индивидуальной профилактической работы с населением;

— организация деятельности территориальных органов МВД России по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних;

— организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

Основные функции и полномочия ГУОООП МВД России:

— осуществление анализа состояния правопорядка и общественной безопасности в общественных местах, в том числе при проведении публичных (массовых) мероприятий, а также эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России, их структурными подразделениями по реализации основных направлений государственной политики, отнесенных к компетенции Главного управления;

— определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;

— подготовка (на основе проводимого анализа) прогнозов изменения оперативной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития криминогенной ситуации;

— разработка и внесение заместителю министра внутренних дел РФ предложений и проектов управленческих решений по формированию и реализации государственной политики в установленной области деятельности, а также по совершенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач по охране общественного порядка на основе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизированных информационно-телекоммуникационных технологий, технических средств;

— осуществление мероприятий по формированию и реализации федеральных целевых программ по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

— участие в перспективном и текущем планировании деятельности МВД России, в разработке концепций, основных направлений развития территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

— обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

— разработка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам деятельности Главного управления;

— разработка в установленном порядке (либо участие в разработке) по решению руководства министерства совместно с заинтересованными

ми подразделениями ведомства, федеральными органами исполнительной власти проектов международных договоров Российской Федерации, а также межведомственных нормативных правовых актов и соглашений в установленной области деятельности;

— подготовка (или участие в подготовке) проектов отзывов и заключений по проектам международных договоров Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

— представление в установленном порядке в судах интересов МВД России, а по отдельным поручениям — интересов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по предметам споров, отнесенным к компетенции Главного управления;

— ведение (совместно с заинтересованными подразделениями МВД России) баз данных нормативных правовых актов в установленной области деятельности, проведение работы по их систематизации;

— проведение антикоррупционной экспертизы изданных нормативных правовых актов МВД России при мониторинге применения нормативных правовых актов МВД России в соответствии с компетенцией Главного управления;

— разработка проектов типовых положений о структурных подразделениях территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции, отнесенные к компетенции Главного управления, а также участие в разработке типовых штатных расписаний указанных подразделений;

— выработка и реализация (совместно с заинтересованными подразделениями МВД России) общесистемных подходов по формированию оптимальных механизмов влияния института административной ответственности на профилактику преступлений посредством не только повышения качества подготовки материалов об административных правонарушениях, но и установления в процессе производства причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, а также в результате подготовки предложений по корректировке норм законодательства об административных правонарушениях федерального и регионального уровней;

— организация производства по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

— подготовка по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, предложений по совершенствованию правоприменительной практики органов внутренних дел в области производства по делам об ад-

министративных правонарушениях, по повышению эффективности осуществления административно-процессуальных полномочий органов внутренних дел (полиции);

— обеспечение взаимодействия и координации деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, с уполномоченными по правам человека и по правам ребенка, общественными наблюдательными комиссиями, правозащитными организациями и формированиями по вопросам соблюдения требований законодательства Российской Федерации о содержании задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, о временной изоляции лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также о содержании лиц в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

— обеспечение (в пределах компетенции Главного управления) выработки общих принципов и моделей (схем) организации несения службы по охране общественного порядка в рамках комплексных планов использования сил и средств органов внутренних дел на обслуживаемой территории, подходов к организации системы управления и взаимодействия с заинтересованными подразделениями системы МВД России;

— подготовка (в пределах своей компетенции) проектов решений руководства МВД России по комплексному использованию сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России (войск национальной гвардии Российской Федерации) для организации охраны общественного порядка и общественной безопасности, в том числе в период подготовки и проведения общественно-политических, культурно-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий федерального (межрегионального) значения;

— организация (в установленном порядке) федеральных и межрегиональных оперативно-профилактических операций и мероприятий по предупреждению и пресечению правонарушений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, а также участие в организации профилактических мероприятий в сфере миграции в соответствии с установленной компетенцией;

— участие (в пределах своей компетенции) в установленном порядке в подготовке и проведении командно-штабных, тактико-специальных учений по вопросам комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России (войск национальной гвардии Российской Федерации) по охране общественного порядка;

— организация профилактики и пресечения преступлений и административных правонарушений в жилом секторе, на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках и других общественных местах, в том числе при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, а также во время спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

— сбор, обобщение и анализ информации (в соответствии с законодательством Российской Федерации) в отношении российских и иностранных болельщиков команд спортивных клубов по футболу, осуществление международного обмена информацией, а также координация обмена указанной информацией с заинтересованными подразделениям МВД России, правоохранительными органами Российской Федерации;

— обеспечение не только оперативного реагирования нарядами патрульно-постовой службы на сообщения о преступлениях и правонарушениях, но и в целом функционирования системы управления нарядами территориальных органов МВД России по охране общественного порядка (совместно с дежурными частями территориальных органов МВД России) в пределах компетенции Главного управления;

— привлечение общественных объединений, организаций, внештатных сотрудников полиции, частных охранных организаций к участию в охране общественного порядка;

— организация и осуществление (в соответствии с законодательством Российской Федерации) контроля за работой народных дружин;

— организация деятельности территориальных органов МВД России по обеспечению охраны дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций;

— участие в организационном обеспечении охранных мероприятий в отношении объектов государственной охраны в пределах полномочий, отнесенных к компетенции Главного управления;

— обеспечение общественного порядка в случае введения правового режима чрезвычайного или военного положения, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

— координация взаимодействия территориальных органов МВД России с уголовно-исполнительными инспекциями, осуществление процессуальных полномочий полиции по контролю (надзору) за соблюдением отдельными категориями лиц запретов и ограничений, установленных в соответствии с федеральным законом;

— организация индивидуальной профилактической работы с населением в жилом секторе и на отдельных объектах социального назначения, в том числе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

— мониторинг состояния, структуры и динамики подростковой преступности, а также преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних;

— организация деятельности по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации; подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, находящихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел Российской Федерации; подразделений, обеспечивающих содержание, охрану, конвоирование лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, органов внутренних дел Российской Федерации; центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел Российской Федерации; исполнения решений суда (судьи) о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов управления образованием;

— организационное обеспечение деятельности Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, а также участие (в пределах компетенции Главного управления) в реализации необходимых подготовительных мероприятий по участию руководства МВД России в деятельности Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

— организационное обеспечение деятельности Оперативного штаба МВД России по профилактике правонарушений;

— организация деятельности территориальных органов МВД России по участию в реализации решений и предложений постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации;

— организация взаимодействия с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам участия в установленном порядке подразделений полиции в охране общественного порядка в ходе избирательных кампаний в соответствии с установленной областью деятельности;

— участие в разработке мер по развитию сферы применения служебных животных в практической деятельности патрульно-постовых и охранно-конвойных подразделений, новых форм и методов их применения;

— организация и осуществление подготовки заключений о возможности (невозможности) осуществления представительствами иностранных государственных органов (организаций) или иностранными некоммерческими неправительственными организациями деятельности по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации, участие во взаимодействии с территориальными органами МВД России в осуществлении контроля за их деятельностью в установленном порядке;

— выявление, обобщение и распространение передового отечественного и зарубежного опыта по обеспечению охраны общественного порядка, а также перспективных форм и методов наиболее эффективного применения сил и средств полиции в установленной области деятельности;

— организационно-методическое обеспечение, осуществление в установленном порядке контроля деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления, разработка рекомендаций и методических пособий;

— организационно-методическое обеспечение участия участковых уполномоченных полиции и подразделений патрульно-постовой службы в розыске лиц, совершивших преступления, или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; лиц, пропавших без вести. Организационно-методическое обеспечение участия сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства;

— участие в установленном порядке в инспектированиях, осуществление целевых выездов для проведения проверок территориальных органов МВД России и оказания практической помощи в части, касающейся организации оперативно-служебной деятельности, относящейся к сфере ведения Главного управления;

— формирование заявок на проведение научных исследований и опытно-конструкторских работ, участие в обеспечении внедрения дости-

жений науки в деятельность территориальных органов МВД России по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

— использование в своей деятельности достижений науки и техники, информационных систем, сетей связи, а также современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

— определение потребности в материальных ресурсах на основе норм положенности, составление и представление в обеспечивающие подразделения заявок на получение материально-технических средств и средств связи, необходимых для функционирования Главного управления, а также ведение их учета;

— рассмотрение обращений граждан, иных писем, заявлений, публикаций в средствах массовой информации по вопросам деятельности Главного управления;

— осуществление в пределах своей компетенции мероприятий по защите государственной тайны и конфиденциальной информации;

— выполнение иных функций в установленной области деятельности, предусмотренных нормативными правовыми актами МВД России.

ГУОООП МВД России для осуществления своих задач и функций имеет право:

— создавать рабочие группы и комиссии;

— запрашивать и получать в установленном порядке от соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц этих органов и организаций, а также граждан документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности Главного управления;

— по поручению заместителя министра внутренних дел РФ привлекать в установленном порядке образовательные и научные организации МВД России для выполнения задач, поставленных перед Главным управлением, и осуществления возложенных функций;

— участвовать в проведении научных исследований по вопросам деятельности Главного управления;

— пользоваться в установленном порядке базами данных ведомства и его территориальных органов, образовательных и научных организаций МВД России для решения задач, возложенных на Главное управление;

— проводить по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления, проверки служебной деятельности территориальных орга-

нов МВД России на региональном и районном уровнях и их структурных подразделений;

— вносить предложения заместителю министра внутренних дел РФ о постановке на особый контроль территориальных органов МВД России и подразделений полиции, входящих в сферу ведения Главного управления, имеющих низкие результаты деятельности, а также о привлечении к дисциплинарной ответственности их руководителей;

— заслушивать отчеты руководителей подразделений территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организационно-методическое руководство деятельностью которых осуществляет Главное управление, а по согласованию с руководством министерства — начальников территориальных органов МВД России и их заместителей по вопросам, относящимся к предмету ведения Главного управления;

— проводить совещания, рабочие встречи, научно-практические конференции и семинары;

— проводить в установленном порядке стажировку руководителей территориальных органов МВД России, состоящих в резерве для назначения на указанные должности, по направлениям деятельности Главного управления, а также образовательных и научных организаций МВД России;

— использовать при выполнении возложенных задач возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций, средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— участвовать в установленном порядке в организации и проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, по которым Главное управление является головным разработчиком, а также принимать участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан и общественных объединений по наиболее актуальным вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

— осуществлять иные полномочия, предоставленные Главному управлению нормативными правовыми актами МВД России.

Организация и обеспечение деятельности ГУОООП МВД России

Главное управление возглавляет начальник, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра внутренних дел РФ.

Начальник Главного управления имеет заместителей, назначаемых и освобождаемых от должности в установленном порядке.

Начальник Главного управления:

— осуществляет непосредственное руководство деятельностью Главного управления, несет персональную ответственность за надлежащее выполнение возложенных на Главное управление задач и функций, а также за реализацию предоставленных прав;

— распределяет по согласованию с заместителем министра функциональные обязанности между своими заместителями; осуществляет контроль за исполнением ими возложенных на них обязанностей; делегирует часть своих полномочий своим заместителям;

— утверждает положения и планы работы структурных подразделений Главного управления;

— издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, обязательные для выполнения всем личным составом Главного управления;

— создает в пределах утвержденного штатного расписания Главного управления временные подразделения целевого назначения для выполнения задач, возложенных на Главное управление;

— устанавливает в соответствии с законодательством Российской Федерации и служебной необходимостью внутренний распорядок и режим работы Главного управления;

— осуществляет в пределах прав, предоставленных нормативными правовыми актами МВД России, прием, назначение, перемещение, временное отстранение, освобождение от должности и увольнение сотрудников Главного управления до заместителя начальника управления, входящего в Главное управление, включительно;

— реализует в соответствии с законодательством Российской Федерации и в пределах, предоставленных нормативными правовыми актами МВД России, полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации в отношении граждан, поступающих на федеральную государственную гражданскую службу в Главное управление, федеральных государственных гражданских служащих, проходящих государственную службу в Главном управлении;

— организует и обеспечивает подбор, расстановку, перемещение и профессиональную подготовку кадров, соблюдение служебной дисциплины, в установленном порядке направляет сотрудников на переподготовку и повышение квалификации;

— организует в установленном порядке аттестацию сотрудников Главного управления; присваивает сотрудникам Главного управления специальные звания до подполковника полиции включительно. Представляет в установленном порядке руководству министерства предложение

ния о присвоении специального звания «полковник полиции» сотрудникам Главного управления;

— поощряет в пределах предоставленных министром прав сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих Главного управления, налагает на них дисциплинарные взыскания соответственно до начальника управления включительно; вносит заместителю министра представления к награждению государственными и ведомственными наградами указанных сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, а также предложения об их поощрении либо применении к ним дисциплинарных взысканий правами заместителя министра или министра;

— вносит начальникам органов, организаций и подразделений системы МВД России предложения о поощрении либо привлечении к дисциплинарной ответственности руководителей территориальных органов МВД России;

— в установленном порядке в пределах предоставленных министром прав поощряет граждан, оказавших содействие Главному управлению в решении поставленных задач, вносит начальникам органов, организаций и подразделений системы МВД России и заместителю министра предложения о поощрении граждан, оказавших содействие Главному управлению в решении поставленных задач;

— направляет сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих Главного управления в плановые служебные командировки, в исключительных случаях (в установленном порядке) — во внеплановые с последующим уведомлением заместителя министра;

— устанавливает в пределах своей компетенции сотрудникам и федеральным государственным гражданским служащим Главного управления соответствующие надбавки и выплаты;

— предоставляет в пределах своей компетенции отпуска сотрудникам и федеральным государственным гражданским служащим Главного управления;

— решает в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России иные вопросы, связанные с прохождением службы в Главном управлении;

— разрабатывает и реализует меры по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих Главного управления в соответствии с гарантиями и льготами, предоставленными законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России;

— оказывает (по поручению заместителя министра в соответствии с законодательством Российской Федерации) правовую помощь сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим Главного управления в защите их прав и свобод по делам, возникшим в связи с осуществлением ими служебной деятельности;

— организует и обеспечивает в установленном порядке мобилизационную подготовку и мобилизацию в Главном управлении, а также обеспечивает выполнение в Главном управлении мероприятий гражданской обороны;

— участвует (по решению заместителя министра) в согласовании назначения руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне и руководителей подразделений полиции, реализующих задачи и функции, отнесенные к сфере ведения Главного управления;

— ведет личный прием граждан в Приемной МВД России согласно графику, утвержденному министром;

— отвечает за организацию и организует в установленном порядке защиту сведений, составляющих государственную тайну, и конфиденциальной информации, включая мероприятия по технической защите информации в подразделениях Главного управления;

— осуществляет общее руководство морально-психологическим обеспечением, участвует в проведении мероприятий морально-психологического обеспечения, несет личную ответственность за морально-психологическое состояние личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах, состояния служебной дисциплины и законности в Главном управлении;

— обеспечивает подготовку в установленном порядке для представления в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

— обеспечивает участие уполномоченного сотрудника Главного управления в деятельности Постоянного комитета Совета Европы по Европейской конвенции о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, в частности, футбольных матчей (ETS N 120);

— реализует иные полномочия, отнесенные к компетенции Главного управления и предусмотренные нормативными правовыми актами МВД России.

При начальнике Главного управления действует совещание, порядок проведения и состав которого определяются начальником Главного управления.

Делопроизводство, мероприятия по обеспечению режима секретности, материально-техническое, финансовое, морально-психологическое и иное обеспечение Главного управления осуществляются в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите общие объекты административной деятельности органов внутренних дел (полиции).

2. Раскройте содержание понятия «общественный порядок» в широком и узком контексте.

3. Раскройте содержание понятия «общественное место».

4. Раскройте содержание понятий «безопасность» и «общественная безопасность».

5. Как соотносятся категории «общественный порядок» и «правопорядок»?

6. Охарактеризуйте роль плана комплексного использования сил и средств органов внутренних дел (полиции) по обеспечению правопорядка.

7. Какие основные задачи выполняет ГУОООП МВД России?

8. Назовите и охарактеризуйте основные функции и полномочия ГУОООП МВД России.

9. Какие права для осуществления своих задач и функций имеет ГУОООП МВД России?

10. Раскройте организационную структуру ГУОООП МВД России.

ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

§ 1. Назначение и основные задачи дежурных частей органов внутренних дел (полиции)

Порядок организации деятельности дежурных частей полиции (органов внутренних дел) регламентирован приказом МВД России от 12 апреля 2013 г. о мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России.

На дежурные части возлагаются следующие основные задачи:

- сбор и анализ информации об оперативной обстановке;
- прием и регистрация поступивших заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, прием иных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также обеспечение своевременного реагирования на них;
- управление комплексными силами и средствами органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в общественных местах, участие в их подготовке к несению службы;
- осуществление прав и обязанностей полиции после доставления граждан в служебные помещения дежурной части;
- контроль за соблюдением установленного порядка содержания, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- обеспечение сохранности вооружения, боеприпасов, специальных средств, оперативной и криминалистической техники, средств связи, защиты и другого имущества, числящегося за дежурной частью;
- обеспечение оповещения о непосредственной подготовке к переводу на работу в условиях военного времени, о введении степеней готовности, о начале выполнения мероприятий по гражданской обороне,

а также обеспечение оповещения по плану действий при чрезвычайных обстоятельствах;

— обеспечение приема-передачи информации служебного характера и корреспонденции;

— контроль за состоянием охраны и обороны территориального органа МВД России;

— контроль за обеспечением пожарной безопасности и соблюдением противопожарного режима территориального органа МВД России;

— обеспечение учета осужденных лиц, прибывших в отпуск и по другим причинам;

— обеспечение приема найденных и сданных в полицию документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества.

Персональную ответственность за работу дежурной части несет руководитель (начальник) территориального органа МВД России.

Обязанности по организации деятельности дежурной части возлагаются на начальника дежурной части, а в территориальных органах МВД России, где не предусмотрена штатная должность начальника дежурной части, данные обязанности возлагаются приказом руководителя (начальника) территориального органа внутренних дел на сотрудника из числа руководящего состава.

Дежурные части нижестоящих территориальных органов МВД России в обязательном порядке информируют дежурные части вышестоящих территориальных органов МВД России об имеющихся в наличии силах и средствах, о проводимых специальных операциях, мерах, принимаемых к раскрытию преступлений в течение дежурных суток и к задержанию лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

Вся информация, поступающая в дежурные части, отражается в основных рабочих документах: Книге учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях (далее — КУСП) и в Тетради для записей оперативного дежурного.

В своей деятельности сотрудники дежурной части руководствуются Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Законом о полиции¹, иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, На-

¹ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900 ; Рос. газета. 2015. 16 июля.

ставлением по организации деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России (утв. приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389²), а также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Возложенные на дежурную часть задачи выполняет дежурная смена, организационная структура которой определяется в соответствии с утверждаемыми МВД России типовыми штатными расписаниями дежурных частей.

Кроме дежурной смены, в суточный наряд по территориальному органу МВД России входят: группа немедленного реагирования, следственно-оперативная группа (далее — СОГ), водители служебного автотранспорта дежурной части.

Начальник дежурной части обязан:

— обеспечивать готовность заступающей дежурной смены к несению службы и эффективное выполнение возложенных на нее задач;

— контролировать соблюдение сотрудниками дежурной смены действующего законодательства по вопросам приема и регистрации в дежурной части заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

— анализировать состояние работы дежурной части в целях принятия мер к ее совершенствованию, выявления и устранения причин и условий возникновения недостатков и нарушений, допускаемых сотрудниками дежурной части при выполнении служебных обязанностей;

— обеспечивать отбор, расстановку, воспитание и обучение сотрудников дежурной части;

— осуществлять контроль за правильностью ведения сотрудниками дежурной смены служебной документации, в том числе в электронном виде;

— обеспечивать соблюдение сотрудниками дежурной смены установленного режима секретности;

— контролировать правильность и своевременность выполнения сотрудниками дежурной смены поступивших в дежурную часть распоряжений (указаний) начальника (руководителя) территориального органа МВД России и его заместителей.

² Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан : приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 // Рос. газета. 2012. 11 июля.

Заступающие в суточный наряд сотрудники дежурной смены дежурной части обязаны принять от сменяемых сотрудников:

- вооружение и боеприпасы, специальные средства, оперативную и криминалистическую технику, средства связи поштучно и по номерам, с проверкой их исправности и комплектности (оружие принимается в вычищенном, смазанном виде и исправном состоянии), другое имущество, закрепленное за дежурной частью, согласно описи;

- изъятое, добровольно сданное, найденное и переданное на временное хранение оружие и боеприпасы, принятые в течение суток сдающей сменой, а также документацию на них;

- законодательные и иные правовые акты, согласно перечню, служебную документацию, карточки и справочные материалы, находящиеся в дежурной части;

- материалы на лиц, находящихся в специальных помещениях дежурной части для задержанных, с проверкой наличия данных лиц по счету и по материалам на них, с производением их опроса, а также со сверкой изъятых у них вещей и документов;

- ключи и путевые листы от закрепленного за дежурной частью автотранспорта;

- автоматические и первичные средства пожаротушения;

- помещение дежурной части в соответствующем санитарном состоянии.

Обо всех выявленных недостатках делается запись в Книге приема и сдачи дежурства, принимаются меры к их устранению.

Старшие заступающей и сдающей дежурных смен докладывают руководителю (начальнику) территориального органа внутренних дел о приеме-сдаче дежурства.

Сотрудники дежурной смены, за исключением сотрудников экспертно-криминалистической службы, входящих в состав следственно-оперативной группы, несут службу в форменной одежде. Руководитель территориального органа МВД России вправе разрешить сотрудникам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, нести службу в составе СОГ в гражданской одежде. Они обязаны иметь при себе служебное удостоверение, жетон с личным номером, а сотрудники дежурной части — личную карточку оперативного дежурного.

Продолжительность несения службы каждой дежурной смены составляет 24 часа.

Сотрудникам дежурной смены запрещается покидать помещение дежурной части, исключение — доклад руководителю территориального

органа МВД России о приеме-сдаче дежурства, вызов прямым или непосредственным начальником для доклада о состоянии оперативной обстановки. Сотрудники дежурной смены могут покинуть дежурную часть для водворения (освобождения) в ИВС подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, для проверки несения службы нарядом ИВС, для выезда на место происшествия, необходимого для объективной оценки ситуации и принятия своевременного управленческого решения, для осуществления действий по обеспечению правил пожарной безопасности в зданиях и помещениях территориального органа МВД России, их охраны, а также во время перерывов для приема пищи и кратковременного отдыха.

В случае временного отсутствия старший дежурной смены обязан оставить за себя одного из сотрудников дежурной части.

Запрещается оставлять в дежурной части в составе дежурной смены одного сотрудника, возлагать на сотрудников дежурной смены дежурной части ответственность за обеспечение сохранности имущества в зданиях (на прилегающих территориях) территориального органа МВД России, если к ним имеется свободный или неконтролируемый доступ, если отсутствуют выведенные непосредственно в дежурную часть средства охранно-пожарной и тревожной сигнализаций, а также запрещается хранить в дежурной части ключи, путевые листы и иную документацию от служебного автотранспорта, закрепленного за другими службами и подразделениями органов внутренних дел.

§ 2. Организация работы дежурных частей органов внутренних дел (полиции)

Дежурная смена в течение дежурных суток обязана владеть оперативной обстановкой на обслуживаемой территории, непрерывно собирать, обобщать, анализировать данные об ее изменениях.

В случае поступления в дежурную часть телефонного сообщения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении необходимо выяснить данные о лице, сообщившем о преступлении. Если это не представилось возможным, то оперативный дежурный заносит соответствующую информацию в Тетрадь для записей оперативного дежурного и организует немедленную проверку указанных в сообщении фактов имеющимися силами и средствами. При подтверждении информация регистрируется в КУСП и докладывается руководителю территориального органа МВД России для принятия решения.

При обращении в дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне граждан по телефону или лично с заявлени-

ем, сообщением о преступлении на территории, обслуживаемой данным территориальным органом, оперативный дежурный обязан принять и зарегистрировать заявление или сообщение, выяснить данные о времени, месте и обстоятельствах преступления, приметах лиц, его совершивших, состоянии потерпевших, а также об очевидцах и о лице, сообщившем о преступлении, незамедлительно организовать выезд на место происшествия сотрудников группы немедленного реагирования (далее — ГНР), а также направить на место происшествия ближайшие наряды.

С учетом полученной первичной информации о преступлении, исходя из характера совершенного преступления, оперативный дежурный определяет состав и организует выезд следственно-оперативной группы.

Дежурная смена обеспечивает управление комплексными силами и средствами органов внутренних дел, задействованными в обеспечении правопорядка в общественных местах, координирует действия дежурных нарядов, осуществляет контроль за их местонахождением, оперативно информирует дежурные наряды о происшествиях, преступлениях, разыскиваемых лицах, транспортных средствах, вещах, похищенных при совершении преступлений, об утраченном и похищенном оружии.

По прибытии сотрудников органов внутренних дел, заступающих на службу, оперативный дежурный обязан произвести отметку в постовой ведомости об их прибытии на службу в соответствии с расчетом сил и средств в Книге постовых ведомостей, проверить их готовность к несению службы, выдать им необходимое вооружение, снаряжение, средства связи и индивидуальной защиты, специальные средства и служебные документы, ключи от автотранспорта и путевые листы, довести ориентировки о совершенных преступлениях, приметы разыскиваемых лиц и похищенного имущества, объявить им маршрут патрулирования.

Контроль за заряданием и разряданием оружия осуществляют командиры строевых подразделений полиции, а в их отсутствие — заместитель руководителя территориального органа МВД России, начальник полиции или ответственный от руководящего состава территориального органа МВД России (строевого подразделения).

В территориальном органе МВД России, где штатным расписанием не предусмотрена должность помощника дежурного ИВС, при отсутствии в помещении ИВС начальника ИВС оперативный дежурный водворяет, освобождает либо отправляет из ИВС, размещает по камерам подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также обеспечивает их охрану.

В территориальном органе МВД России, где нет штатных подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, оператив-

ный дежурный с помощью имеющихся технических средств осуществляет контроль за действиями дежурных нарядов, назначенных для конвоирования указанных лиц. В целях осуществления надлежащего контроля оперативный дежурный обязан:

— знать решение руководителя территориального органа МВД России по организации конвоирования, оперативную обстановку на маршруте конвоирования и на объектах, где будут временно содержаться конвоируемые, принять меры безопасности и меры по недопущению побега;

— проверить готовность назначенных сотрудников, наличие и готовность оперативно-служебного автомобиля для перевозки подозреваемых и обвиняемых, информировать руководителя территориального органа МВД России о готовности нарядов (конвоев) к проведению инструктажа;

— обеспечить своевременный выезд наряда для конвоирования, для выполнения поставленных задач.

В обязанности дежурной смены входит организация хранения оружия, боеприпасов, а также специальных средств в территориальном органе внутренних дел, их выдача и прием.

Оперативный дежурный обязан проверять исправность технических средств и оборудования, числящихся за дежурной частью, с занесением результатов в Книгу учета повреждений и проверки исправности электронно-вычислительной техники, средств связи, видеонаблюдения, сигнализаций, оперативной и криминалистической техники.

Информация служебного характера, поступающая в дежурную часть территориального органа МВД России (кроме заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, подлежащих регистрации в КУСП), заносится в Тетрадь для записей оперативного дежурного, о чем докладывается руководителю территориального органа МВД России.

В целях отражения возможного нападения на территориальный орган МВД России оперативный дежурный обязан владеть информацией по плану охраны и обороны административного здания территориального органа «Крепость», о порядке пропускного режима и о расположении служебных помещений, быть готовым к своевременному оповещению и сбору сотрудников по тревоге, закрывать в ночное время (с 22.00 до 6.00) все входы в здание территориального органа МВД России, проверять не менее двух раз в ночное время (с 22.00 до 6.00) несение службы нарядом по охране здания, исправность звонков, сигнализации, средств связи.

§ 3. Порядок приема, регистрации, учета и разрешения в органах внутренних дел заявлений, сообщений и другой информации о происшествиях

В территориальных органах МВД России осуществляется прием, регистрация и разрешение:

— заявлений о преступлении (письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем); протоколов принятия устного заявления о преступлении; заявлений о явке с повинной; протоколов явки с повинной; рапортов сотрудников органа внутренних дел об обнаружении признаков преступления; материалов, направленных налоговыми органами для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; постановления прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании; поручения прокурора (руководителя следственного органа) о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации; заявления потерпевших (законных представителей) по уголовному делу частного обвинения; анонимных заявлений о совершенном или готовящемся террористическом акте;

— письменного заявления или рапорта сотрудника об административном правонарушении:

— письменного заявления о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, для проверки наличия признаков преступления или административного правонарушения;

— устных или анонимных сообщений о совершенном или готовящемся террористическом акте;

— устных сообщений об административном правонарушении или о происшествии, а также сообщений о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом отделом вневедомственной охраны объекте.

Заявления и сообщения о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях (вне зависимости от места и времени совершения, а также от полноты сведений и формы представления) подлежат обязательному круглосуточному приему в дежурных частях всех территориальных органов МВД России.

Электронные заявления распечатываются на бумажном носителе, дальнейшая работа ведется с ними как с письменными заявлениями.

Заявления о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, содержащиеся в письменных обращениях заявителей, на-

правленных посредством операторов почтовой связи с доставкой письменной корреспонденции в здание территориального органа МВД России, официальных сайтов, факсимильной связи, федеральной фельдъегерской связи и специальной связи, почтового ящика, полученные в ходе личного приема, принимаются подразделением делопроизводства и режима территориального органа МВД России, регистрируются в установленном порядке и направляются руководителем (начальником) территориального органа МВД России в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП.

Вне пределов административных зданий территориальных органов МВД России или в административных зданиях территориальных органов МВД России, где дежурные части не предусмотрены, заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях принимаются уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел, которые обязаны незамедлительно передать в дежурную часть (по телефону, электронной почте, а также посредством иных доступных видов связи) информацию по существу принятого заявления (сообщения) для регистрации в КУСП.

Сотрудникам подразделения делопроизводства запрещается лично принимать и учитывать указанные заявления (сообщения), поданные в территориальный орган внутренних дел непосредственно заявителем.

На принятом заявлении сотрудник в обязательном порядке указывает дату и время его получения, свои должность, инициалы, фамилию и заверяет эти сведения подписью.

Если у сотрудника, принявшего заявление (сообщение), по объективным причинам нет возможности сообщить об этом в дежурную часть, то заявление (сообщение) передается по прибытии сотрудника в территориальный орган внутренних дел.

При приеме письменного заявления о преступлении необходимо предупредить заявителя об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ, о чем делается отметка, удостоверяемая подписью заявителя.

Сообщения о ДТП с пострадавшими (вне зависимости от степени тяжести причиненного вреда здоровью), если они требуют проверки для обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения, поступившие непосредственно в подразделения ГИБДД, а также информация о принятых по ним решениях и мерах неотложного реагирования незамедлительно передаются в соответствующую дежурную часть (по телефону, электронной почте, посредством иных доступных видов связи).

Сообщения о преступлении, об административном правонарушении, поступившие по «телефону доверия», входящему в систему «горячей линии МВД России» по приему и учету сообщений граждан о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, регистрируются в журнале учета сообщений, поступивших по «телефону доверия», оформляются рапортом, который регистрируется в КУСП.

Сообщения, не содержащие фамилии заявителя, почтового либо электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ, рапортом не оформляются.

Регистрация в КУСП заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях осуществляется независимо от территории оперативного обслуживания незамедлительно и круглосуточно в дежурных частях.

Обязанности по ведению КУСП и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях возлагаются на оперативного дежурного дежурной части.

Оперативный дежурный дежурной части, принявший заявление о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии лично от заявителя, одновременно с регистрацией заявления в КУСП обязан оформить талон, который состоит из двух частей: талона-корешка и талона-уведомления, имеющих одинаковый регистрационный номер.

Передача в иной территориальный орган МВД России по территориальности заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях осуществляется с приложением талона-уведомления, о чем делается соответствующая отметка в КУСП с указанием даты и исходящего номера сопроводительного письма. Заполненный корешок талона-уведомления о передаче остается в дежурной части.

В талоне-уведомлении указываются: специальное звание, фамилия, имя, отчество оперативного дежурного, принявшего заявление о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, регистрационный номер по КУСП, наименование территориального органа МВД России, адрес и номер служебного телефона, дата и время приема, подпись оперативного дежурного. Заявитель расписывается за получение талона-уведомления на талоне-корешке, ставит дату и время получения талона-уведомления. Талоны-корешки остаются в дежурной части и используются при сверках полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о проис-

шествиях, а также при рассмотрении жалоб заявителей на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел.

По каждому зарегистрированному заявлению (сообщению) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии руководитель территориального органа обязан дать письменное поручение в форме резолюции с указанием исполнителя, срока проверки и порядка разрешения заявления (сообщения).

Передача заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии исполнителю для разрешения осуществляется оперативным дежурным дежурной части незамедлительно под роспись в КУСП с фиксацией времени, даты передачи и фамилии исполнителя.

Для проведения проверки передача заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, не зарегистрированного в КУСП, исполнителю запрещается.

Исполнитель обязан проверять действительность факта обращения заявителя, достоверность его личных данных: фамилии, имени, отчества, адреса, а в случае неполноты или отсутствия таких данных принять меры к их установлению.

Если в ходе проверки заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии стало известно, что в качестве заявителя указано лицо, не обращавшееся в территориальный орган МВД России, либо в заявлении и сообщении названы вымышленные адрес и (или) фамилия, имя, отчество, то заявление (сообщение) признается анонимным.

Если при проверке заявления (сообщения) об административном правонарушении, о происшествии выявлены обстоятельства, указывающие на признаки преступления, исполнитель обязан незамедлительно подготовить рапорт об обнаружении признаков преступления для доклада руководителю территориального органа и регистрации в КУСП.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору. При этом заявителю разъясняется его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования.

Сотрудник органов внутренних дел, проводивший проверку, должен в кратчайший срок (в течение 24 часов с момента принятия решения) проинформировать о нем оперативного дежурного дежурной части для обеспечения своевременного заполнения графы 9 КУСП, а также представить оперативному дежурному копию решения.

При приеме и сдаче дежурства оперативный дежурный подает письменный рапорт руководителю (начальнику) территориального органа МВД России, в котором отражаются: количество поступивших в течение суток заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в том числе количество зарегистрированных в КУСП, но не полученных соответствующими сотрудниками на момент сдачи дежурства, а также данные о сотрудниках, проводящих проверки, срок разрешения которых истек в течение дежурных суток, не проинформировавших дежурную часть о результатах проверок.

Руководитель территориального органа МВД России несет персональную ответственность за соблюдение законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; обеспечивает ежедневный контроль за соблюдением сроков их разрешения, а также правильностью ведения КУСП с записью об этом в книге приема и сдачи дежурства.

Контроль за соблюдением сроков проверки заявлений и сообщений о преступлениях возлагается на руководителя органа предварительного следствия территориального органа МВД России, в чьем производстве находятся материалы проверки заявлений и сообщений о преступлениях.

Для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальном органе МВД России создается комиссия, которая в соответствии с периодичностью, установленной руководителем территориального органа МВД России (не реже одного раза в квартал), проверяет полноту регистрации в КУСП и результаты разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также проводит сверку сведений, содержащихся в КУСП, и сведений, полученных из других источников информации, включая корешки талонов-уведомлений о передаче, талоны-корешки.

В случае выявления фактов нарушения порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях руководитель (начальник) территориального органа МВД России безотлагательно принимает меры по устранению обстоятельств, следствием которых явились нарушения, и привлечению виновных лиц к ответственности.

§ 4. Порядок исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части органа внутренних дел после доставления граждан

Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» устанавливает последовательность действий оперативного дежурного после доставления в дежурную часть территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в целях выполнения процессуальных действий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также обеспечения соблюдения прав и свобод лиц, доставленных в дежурные части.

Выяснение обстоятельств факта задержания и доставления должно незамедлительно осуществляться оперативным дежурным в специальном помещении, по результатам чего принимается одно из следующих решений:

— о помещении лица в специальное помещение дежурной части, предназначенное для содержания лиц, задержанных полицией;

— об освобождении лица при отсутствии оснований для его помещения в помещение для задержанных;

— о направлении лица в медицинскую организацию государственной или муниципальной систем здравоохранения, если по заключению медицинского работника выездной бригады скорой медицинской помощи оно нуждается в лечении в стационарных условиях;

— о передаче несовершеннолетнего лица органу дознания или предварительного следствия, сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних, родителям или иным законным представителям, должностным лицам образовательных или учебно-воспитательных учреждений, должностным лицам учреждений органов здравоохранения или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

— о передаче военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, совершивших административные правонарушения, за которые в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ они несут дисциплинарную ответственность, представителю воинской части или соответствующего органа (учреждения);

— об освобождении лица, обладающего неприкосновенностью (в соответствии с законодательством Российской Федерации).

После доставления граждан в дежурную часть оперативный дежурный обязан:

— выяснить основания доставления, принять от должностного лица, осуществившего доставление, письменный рапорт или протокол о доставлении;

— установить личность доставленного лица, выяснить сведения о его регистрации по месту жительства (месту пребывания);

— зарегистрировать факт доставления в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России;

— разъяснить доставленному основания ограничения его прав и свобод, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

— поместить доставленное лицо в помещение для задержанных.

Если при установлении личности доставленного выяснится, что в соответствии с законодательством Российской Федерации он обладает иммунитетом от задержания, оперативный дежурный обязан незамедлительно освободить данного гражданина, о чем в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России, производится соответствующая запись.

О доставлении указанного лица составляется письменный рапорт на имя начальника территориального органа МВД России, информируется дежурная часть вышестоящего территориального органа МВД России.

При выяснении неправомерности задержания или доставления гражданина в дежурную часть последний незамедлительно освобождается с одновременным принесением извинений старшим дежурной смены, о чем производится запись в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России и незамедлительно докладывается начальнику территориального органа МВД России или лицу, исполняющему его обязанности.

Перед размещением лиц, доставленных в дежурную часть, в помещения для задержанных все доставленные и находящиеся при них вещи, а также документы подвергаются досмотру.

Личный досмотр должен осуществляться сотрудниками полиции одного пола с доставленными в присутствии двух понятых того же пола.

У доставленных лиц изымаются предметы, вещества и продукты питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья или могут быть использованы в качестве орудия преступления, а также продукты питания и предметы, не включенные в Перечень продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви, одежды, которые задержанные

лица могут иметь при себе, хранить и получать в передачах³, о чем делается отметка в протоколе личного досмотра или в протоколе задержания.

Оперативный дежурный обязан организовать дактилоскопирование доставленных лиц, подлежащих обязательной дактилоскопической регистрации; проверить наличие сведений о доставленных лицах по оперативно-справочным, криминалистическим и розыскным учетам МВД России; предоставить доставленному лицу в кратчайший срок (не позднее трех часов с момента задержания) возможность уведомить близких родственников или близких лиц о факте его задержания и месте нахождения путем осуществления одного телефонного разговора либо (по просьбе данного лица) произвести указанные уведомления лично (за исключением случаев, предусмотренных ч. 11 ст. 14 Закона о полиции, о чем необходимо сделать отметку в протоколе задержания); провести опрос лица о наличии у него хронических заболеваний и жалоб на состояние здоровья (результаты опроса занести в протокол задержания).

Если доставленное лицо имеет видимые ранения, телесные повреждения или находится в состоянии, требующем срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни и здоровью), а также в случае заявления с его стороны об ухудшении состояния здоровья, причинения себе телесных повреждений, попытки самоубийства в помещении дежурной части, доложив о произошедшем начальнику территориального органа МВД России либо лицу, исполняющему его обязанности, оперативный дежурный обязан:

— вызвать выездную бригаду скорой медицинской помощи, до приезда которой начать оказание первой помощи;

— выяснить причины и обстоятельства получения ранений, телесных повреждений у доставленного лица, отразить это в составленном протоколе задержания;

— получить письменное объяснение (рапорт) от очевидцев обстоятельств происшествия (в случае причинения доставленным лицом себе телесных повреждений и покушения на самоубийство в помещении дежурной части);

— сообщить о тяжелом заболевании, травме, увечье либо смерти доставленного лица незамедлительно (не позднее трех часов) его близким родственникам или близким лицам, а также прокурору.

³ Приложение № 4 к Наставлению о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан.

О задержании либо об административном задержании составляется протокол. Одна копия протокола вручается задержанному лицу, другая направляется в подразделение информационного обеспечения территориального органа МВД России для включения сведений о задержанном в реестр лиц, подвергнутых задержанию.

В отношении лиц, подвергнутых административному задержанию, после установления их личности и выяснения всех обстоятельств, свидетельствующих о наличии или отсутствии состава административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении либо (при наличии оснований) выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

После составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении указанные лица подлежат освобождению либо (когда за совершенное ими административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста или административного выдворения) подлежат направлению в суд для рассмотрения в их присутствии дела об административном правонарушении.

В отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений оперативный дежурный обязан обеспечить составление протокола о задержании в порядке и в сроки, предусмотренные ст. ст. 91 и 92 УПК РФ, а также организовать проведение личного обыска, о производстве которого составить протокол в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

О доставлении указанных лиц оперативный дежурный докладывает начальнику территориального органа МВД России либо лицу, исполняющему его обязанности, а также по его указанию передает доставленное лицо, материалы, изъятые вещи и ценности сотруднику органа дознания или предварительного следствия (с отметкой о передаче в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России).

О задержании несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) незамедлительно извещаются его законные представители.

При задержании гражданина или подданного другого государства в течение 12 часов с момента задержания уведомляется посольство или консульство этой страны.

При задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания, не прибывших к месту отбы-

вания наказания в установленный в указанном предписании срок, уведомляются соответствующие органы, учреждения или должностные лица этих органов и учреждений.

После задержания лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста, организуется их передача в места отбывания административного ареста.

О задержании лиц, находящихся в розыске, уведомляется инициатор розыска. Если доставленное лицо разыскивается в рамках возбужденного исполнительного производства либо как без вести пропавшее, то после уведомления инициатора розыска данное лицо освобождается, о чем производится запись в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России.

Если задержанный, разыскиваемый как без вести пропавший, является несовершеннолетним, оперативный дежурный обязан передать его сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних.

При задержании лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия, оперативный дежурный обязан установить и уведомить соответствующие учреждения, обеспечивающие исполнение мер, назначенных судом.

После задержания лиц, предпринявших попытку самоубийства, имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями непосредственную опасность для себя и окружающих, оперативный дежурный обязан вызвать врача-психиатра или иных специалистов и медицинский персонал, участвующий в оказании психиатрической помощи; по результатам заключения медицинского работника передать таких лиц в лечебное учреждение либо по месту жительства.

В случае задержания лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, оперативный дежурный обязан вызвать врача-психиатра или иных специалистов и медицинский персонал, участвующий в оказании психиатрической помощи; по заключению медицинского работника передать таких лиц в ближайшее психиатрическое лечебное учреждение, осуществляющее принудительное лечение.

В случае задержания лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче, оперативный дежурный обязан (после получения постановления суда об избрании лицу меры пресечения в виде заключения под стражу) незамедлительно организовать направление указанного лица в следственный изолятор уголовно-исполнительной системы.

Начальник территориального органа МВД России несет персональную ответственность за исполнение обязанностей и реализацию прав полиции соответствующими оперативными дежурными после доставления граждан в дежурные части территориальных органов МВД России.

Доставленные лица (в соответствии с законодательством Российской Федерации) вправе обжаловать действия/бездействие должностных лиц территориальных органов МВД России, решения, принятые ими в ходе исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части после доставления граждан, в суд или в досудебном порядке вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий территориальный орган МВД России, а также прокурору.

Вопросы для самоконтроля

1. Задачи дежурных частей территориальных органов МВД России.
2. Права и обязанности дежурной смены.
3. Обязанности начальника дежурной части.
4. Задача дежурной части по управлению комплексными силами и средствами органов внутренних дел, задействованными в обеспечении правопорядка в общественных местах.
5. Обязанности оперативного дежурного после доставления граждан в дежурную часть.
6. Порядок приема и регистрации в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.
7. Действия оперативного дежурного при неправомерном задержании или доставлении лица в дежурную часть.
8. Алгоритм действий оперативного дежурного при обнаружении у доставленного лица видимого ранения, телесного повреждения, если данное лицо находится в состоянии, требующем срочного медицинского вмешательства.
9. Порядок приема и сдачи дежурства суточными нарядами дежурных смен.
10. Порядок действий оперативного дежурного в случае поступления в дежурную часть телефонного сообщения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении.

ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРОЕВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ

§ 1. Понятие, задачи и функции патрульно-постовой службы полиции

Потребность в обеспечении своей безопасности появилась одновременно с возникновением человеческого общества, но специализированные государственные органы, предназначенные непосредственно для поддержания общественного порядка, появляются только на определенном этапе развития общества и государства.

Впервые понятие «полицейская постовая служба» встречается в утвержденном в 1838 г. Положении о столичной полиции. В этот период характерным для деятельности городской полиции становится усиление наружной постовой службы, для чего во многих городах увеличивается число полицейских будок.

На этом этапе наблюдается формирование и становление постовой службы по территориальному принципу. Основным исполнительным звеном полиции являлся участок под руководством пристава. В его подчинении находился один офицер и письмоводитель. Участок делился на околотки во главе с околоточными надзирателями, городовыми постовой службы и дворниками¹.

Такая организация постовой службы просуществовала до марта 1917 г., а после ряда постановлений Временного правительства Министерство внутренних дел Российской империи перестало существовать как единая централизованная единица.

2 сентября 1923 г. приказом № 4 Центрального административного управления НКВД г. Москвы была объявлена Инструкция постовому милиционеру, регламентирующая общие положения о постовой службе, пра-

¹ *Инструкция* околоточным надзирателям Московской столичной полиции. История полиции России : учеб. пособие. М., 1998. С. 187–191.

ва и обязанности сотрудника. Именно эту дату признано считать днем образования подразделений патрульно-постовой службы².

Окончательно цели и задачи постовой службы милиции были закреплены 4 октября 1948 г. введением в действие Устава постовой службы милиции. В нем впервые после 1917 г. утверждены принципы постовой службы, которая вводилась в общую систему наружной службы милиции и должна была осуществляться постоянно (по плану, утвержденному Управлением милиции). Постовая служба милиции (до этого эпизодическая) стала обязательной для наружной службы³.

Основные принципы и правовое положение патрульно-постовой службы позднее были прописаны в Уставе патрульно-постовой службы милиции, утвержденном приказом МВД СССР от 20 июля 1974 г.⁴

Организация патрульно-постовой службы получила свое развитие в 1976 г. — по принципу патрульных участков и по единой дислокации, сохранив эти черты до настоящего времени, а в 1979 г. были созданы отдельные строевые части патрульно-постовой службы милиции.

18 января 1993 г. приказом МВД Российской Федерации № 17 «О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции» был утвержден Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации⁵, который определил главные задачи патрульно-постовой службы:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- участие в раскрытии преступлений и в задержании преступников.

29 января 2008 г. утвержден Устав патрульно-постовой службы милиции⁶, действующий и в настоящее время с незначительными изменениями.

² *Об объявлении Дня образования патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации* : приказ МВД России от 5 сентября 2002 г. № 866. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.03.2016).

³ *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества. М., 2007. С. 227.

⁴ *Устав патрульно-постовой службы советской милиции.* М., 1974. 263 с.

⁵ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.04.2015).

⁶ *Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции* : приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27. С. 5–54.

Законом о полиции определен смысл деятельности всего ведомства, одно из основных направлений — обеспечение правопорядка в общественных местах (п. 6 ч. 1 ст. 2). Именно на полицию возлагается обязанность обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции).

Для реализации задач, относящихся к ведению полиции, на нее распространяется широкий круг полномочий, в их числе право патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать (при необходимости) контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты (в том числе стационарные) и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка (п. 6 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции).

Основной структурный элемент полиции, непосредственно осуществляющий охрану общественного порядка, — патрульно-постовая служба полиции (далее — ППСП), на которую возлагается ответственность за оперативную обстановку, складывающуюся в общественных местах. В отличие от других служб, реализующих ограниченный круг специальных функций, ППСП принимает участие в решении практически всех задач, возложенных на полицию. В настоящее время ППСП — универсальное, одно из наиболее многочисленных, подразделение полиции.

В теории и практике термин «патрульно-постовая служба» употребляется в двух значениях: как совокупность подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, и как вид деятельности специальных нарядов полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Они оба с разных сторон раскрывают содержание патрульно-постовой службы полиции.

Совокупность подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, представляет собой четкую систему, функционирующую на всех уровнях органов внутренних дел.

В структуру центрального аппарата МВД России входит Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁷, осуществляющее в пределах своей компетенции

⁷ *Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

функции министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На этом уровне обеспечивается правовое регулирование деятельности ППСР; анализируется состояние правопорядка и общественной безопасности в общественных местах, состояние оперативной обстановки; определяются приоритетные направления совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России; решаются вопросы, связанные с оказанием регионам своевременной методической, материально-технической и другой помощи; выявляется, обобщается и распространяется положительный опыт, решаются многие другие вопросы, связанные с охраной общественного порядка и безопасности силами ППСР.

ГУОООП МВД России осуществляет общее руководство службой обеспечения общественного порядка, реализуя свои функции через нижестоящие аппараты.

На уровне территориальных органов МВД России по субъектам РФ в составе управлений (отделов) по обеспечению охраны общественного порядка функционируют отделы, отделения или группы, назначением которых является обеспечение организационно-методического руководства подразделениями ППСР. Эти аппараты действуют на основе положений о них, руководят подчиненными им строевыми подразделениями и специализированными учреждениями. На этом уровне принимаются меры, направленные на организацию охраны общественного порядка и безопасности, эффективное использование возможностей ППСР в регионе.

На районном уровне создаются отделения (группы) обеспечения охраны общественного порядка (далее — ООП) и строевые подразделения (полки, батальоны, роты, взводы, отделения) ППСР. Строевые подразделения ППСР входят в состав подразделений полиции, осуществляющих деятельность по охране общественного порядка. Аналогичные подразделения образуются в структуре органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

В своей деятельности строевые подразделения ППСР взаимодействуют с подразделениями дорожно-патрульной службы ГИБДД, внедомственной охраны полиции, с другими подразделениями полиции.

Патрульно-постовая служба, как вид деятельности специальных подразделений полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступно-

стью, подразумевает участие в охране общественного порядка и в обеспечении общественной безопасности не только личного состава подразделений ППС, но и других сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к несению патрульно-постовой службы.

Порядок организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции по обеспечению правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах определен приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80, утвердившим Устав патрульно-постовой службы полиции (далее — Устав ППС). Помимо Устава ППС, в качестве одного из основных ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию несения патрульно-постовой службы, необходимо указать приказ МВД России от 5 октября 2013 г. о совершенствовании организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах. В указанных документах непосредственно определяются организация и порядок несения патрульно-постовой службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, охраны различных форм собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, а также дается перечень сил и средств ППС, предусматриваются полномочия нарядов полиции, обязанности и права должностных лиц по руководству ППС, приводятся типовые тактические действия нарядов ППС в различных ситуациях оперативно-служебной деятельности. Уставом ППС руководствуются все сотрудники органов внутренних дел, участвующие в организации и несении патрульно-постовой службы.

Работа нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения строится в соответствии с приказом МВД России, Минтранса России от 27 декабря 2013 г. № 1022/487 «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения»⁸.

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Правовую основу деятельности патрульно-постовой службы полиции составляет систематизированная совокупность правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах различной юридической силы, регламентирующих обязанности, права, организационное построение и деятельность строевых подразделений ППСП и патрульно-постовых нарядов полиции по выполнению задач и функций, возложенных на них.

Основные задачи ППСП:

1) обеспечение правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах;

2) обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования;

3) выявление на постах, маршрутах и задержание лиц, совершивших преступления, скрывающихся от следствия и суда;

4) оказание содействия подразделениям полиции, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в исполнении возложенных на них обязанностей.

Строевые подразделения ППСП выполняют следующие функции:

1) защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств;

2) оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для жизни и здоровья;

3) пресечение противоправных деяний, задержание лиц, совершивших преступления, по горячим следам. Активное предотвращение преступлений и административных правонарушений, выявление обстоятельств, способствующих их совершению, в пределах своей компетенции — принятие мер к устранению данных обстоятельств;

4) обеспечение правопорядка при массовых мероприятиях, своевременное реагирование и пресечение попыток нарушений установленного порядка их проведения;

5) принятие неотложных мер (совместно с другими подразделениями органов внутренних дел) по спасению людей и оказанию им в установленном порядке доврачебной помощи при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных обстоятельствах;

6) взаимодействие с гражданами по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

7) участие (в пределах своей компетенции) в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и иных правонарушений, осуществляемых по линии других подразделений органов внутренних дел, правоохранительных органов, органов государственной власти;

8) участие (в пределах своих полномочий) в выполнении задач, определенных планами перевода органов внутренних дел на военное время и действий при чрезвычайных обстоятельствах;

9) участие (в соответствии с законодательством Российской Федерации) в проведении контртеррористических операций.

Патрульно-постовая служба полиции (по своему правовому и организационно-функциональному положению) является ключевым звеном в охране общественного порядка и борьбе с преступностью на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах, в том числе при проведении массовых мероприятий. Патрульно-постовая служба — это вид административной деятельности органов внутренних дел (полиции), который осуществляется специально назначенными нарядами, несущими службу в форменной одежде, на наружных постах и маршрутах патрулирования в целях обеспечения личной безопасности граждан, общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью.

§ 2. Организация патрульно-постовой службы полиции.

Единая дислокация

Для достижения наиболее эффективной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности руководителям органов внутренних дел и командирам строевых подразделений ППСП необходимо постоянно осуществлять комплекс управленческих мероприятий, направленных на согласованную расстановку и использование сил и средств данной службы. Организация деятельности патрульно-постовой службы полиции включает планирование деятельности подразделений ППСП, выработку решений, обеспечивающих успешное выполнение поставленных задач, организацию их неуклонного исполнения и контроль за несением службы сотрудниками ППСП.

Организация патрульно-постовой службы — сложный процесс, содержащий следующие основные элементы:

1) изучение и анализ оперативной обстановки на обслуживаемой территории;

2) установление обязательных норм ежесуточного выставления личного состава и выделение автотранспорта для несения патрульно-постовой службы;

3) разработка плана комплексного использования сил и средств полиции;

4) управление нарядами в период несения ими службы.

Рассмотрим каждый элемент организации патрульно-постовой службы полиции подробнее.

1. *Изучение и анализ оперативной обстановки, т. е. условий и факторов, характеризующих состояние общественного порядка и преступности.*

Для успешного решения патрульно-постовой службой возложенных на нее задач необходимо знать, в каких условиях будут действовать наряды. Лица, организующие патрульно-постовую службу, должны владеть объективной информацией об особенностях обслуживаемой территории; о состоянии общественного порядка и преступности; о силах и средствах патрульно-постовой службы, результатах их деятельности. На основе анализа и оценки этих сведений осуществляется вся дальнейшая организаторская деятельность субъектов управления данной службой.

Источники информации (при изучении оперативной обстановки):

1) статистическая отчетность, аналитические материалы, оперативные и рабочие карты (схемы), другие документы, отражающие состояние обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью, ориентировки о совершенных преступлениях и о розыске преступников;

2) оперативные данные, сведения, поступающие от сотрудников подразделений полиции;

3) доклады нарядов ППС и других нарядов комплексных сил;

4) сообщения органов внутренних дел и других правоохранительных органов, воинских частей внутренних войск МВД России (частей национальной гвардии России), подразделений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации;

5) сообщения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных учреждений, общественных объединений и организаций;

6) заявления граждан,

7) сообщения средств массовой информации;

8) сведения, полученные по техническим каналам связи от систем видеонаблюдения, мониторинговых систем и т. д.

Изучение и анализ оперативной обстановки на обслуживаемой территории являются первоначальным этапом в цепи последующих действий при выработке управленческого решения об организации патрульно-постовой службы.

2. Установление обязательных норм ежедневного выставления личного состава и выделение автотранспорта для несения патрульно-постовой службы.

Обязательные нормы определяются в каждом территориальном органе МВД России на районном уровне с учетом максимального использования сил и средств в охране общественного порядка и в борьбе с преступностью, в связи со штатной численности сотрудников ППСП и с учетом коэффициента потребности сотрудников (составляет 2,39 единицы для маршрутов (постов), закрываемых по 8 часов в сутки. Если маршруты (посты) закрываются более 8 часов, то на каждый час коэффициент увеличивается на 0,29 единицы).

Для районов Крайнего Севера, приравненных к ним территорий или для других местностей с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями (в том числе для отдаленных) коэффициент потребности сотрудников ППСП составляет 2,74 единицы для маршрутов (постов), закрываемых по 8 часов в сутки. Если маршруты (посты) закрываются более 8 часов, то на каждый час коэффициент увеличивается на 0,34 единицы.

3. Разработка плана комплексного использования сил и средств полиции (единой дислокации).

В соответствии с Наставлением об организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, утвержденным приказом МВД России от 5 октября 2013 г., план комплексного использования сил патрульно-постовой службы и других служб разрабатывается в каждом органе внутренних дел не реже одного раза в два года. Это позволяет (с учетом анализа и оценки оперативной обстановки) разместить силы органа внутренних дел и общественности таким образом, чтобы под контролем находились именно те криминогенные зоны (участки) и точки, где совершается наибольшее количество правонарушений.

План комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (далее — План единой дислокации нарядов) — это текстовое и картографическое решение (выполненное в масштабе условными знаками) на определенный период (на перспективу) по организации деятельности комплексных сил, задействованных в обеспечении правопорядка на территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России на районном уровне или участке оперативного обслуживания на железнодорож-

ном, водном и воздушном транспорте (на межрегиональном и районном уровнях), определяющее расстановку нарядов комплексных сил и обязанности (применительно к конкретной территории). Данный план утверждается начальником территориального органа МВД России на районном уровне либо лицом, исполняющим его обязанности.

План единой дислокации нарядов составляет организационную основу деятельности комплексных сил в обеспечении правопорядка, предусматривает расстановку сил и средств органов внутренних дел в общественных местах на обслуживаемой территории, возможность маневра при осложнении оперативной обстановки, представляет собой текстуальное и картографическое решение, касающееся деятельности всех видов нарядов полиции, других сил и средств органов внутренних дел, задействованных в обеспечении правопорядка в общественных местах.

При разработке Плана единой дислокации нарядов территория обслуживания, на которой обеспечение правопорядка осуществляется нарядами комплексных сил, делится на посты и маршруты патрулирования. Протяженность маршрута и его границы определяются с учетом оперативной обстановки и с поправкой на максимально быстрое (как правило, до 7 минут) прибытие наряда к месту совершения противоправного деяния в любом пункте маршрута патрулирования с условием соблюдения безопасности дорожного движения. Для патрулей на автомобиле это расстояние составляет 10 км, на мотоцикле (квадроцикле, снегоходе) — 5 км, на катере — 3,5 км, на служебных лошадях — 3 км, на велосипеде — 2 км, для пеших патрулей (в том числе со служебной собакой) — 1,5 км.

В целях устранения дублирования постов и маршрутов патрулей разных служб и подразделений план комплексного использования сил и средств органа внутренних дел составляется следующим образом: первыми рассматриваются и вносятся в текст посты и маршруты патрулирования нарядов вневедомственной охраны полиции (далее — ВОП), затем дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения (далее — ДПС ГИБДД). Первоочередность расстановки нарядов этих служб обусловлена зависимостью действий сотрудников от объектов охраны и надзора. Нарядам строевых подразделений ВОП и ДПС ГИБДД (кроме выполнения своих задач) вменяются обязанности по поддержанию общественного порядка и по борьбе с преступными деяниями.

По данным ГИАЦ МВД России⁹, на сентябрь 2015 г. в планы единой дислокации по обеспечению правопорядка на улицах и в иных обще-

⁹ URL: http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/txt029_201509.001.txt (дата обращения: 23.11.2015).

ственных местах включено 212 802 сотрудника, в том числе 85 883 (40%) сотрудников ППСП, 45 339 (21%) — ВОП и 56 943 (26%) — ДПС ГИБДД. За январь–сентябрь 2015 г. нарядами патрульно-постовой службы комплексных сил, задействованных в системе единой дислокации по обеспечению правопорядка в общественных местах, задержано 166 515 лиц за совершение преступлений: сотрудниками ППСП — 63 743 (38%), ВОП — 43 266 (25%), ДПС ГИБДД — 57 735 (34%); раскрыто 152 621 преступление, сотрудниками ППСП — 60 632 (39%), ВОП — 41 340 (27%), ДПС ГИБДД — 49 550 (32%).

Силы строевого подразделения (части) ППСП являются связующим звеном в расстановке нарядов перечисленных служб, размещаются на оставшейся незакрытой территории города (района). В расстановку сил районного (городского) органа внутренних дел вносятся маршруты патрулей специальной моторизованной воинской части (при наличии таковой в городе).

Кроме того, должны разрабатываться маршруты, ориентированные на дополнительные и приданные силы (для осуществления маневра нарядами).

На каждый пост и маршрут патрулирования составляется карточка, в которой указываются краткие сведения из Плана единой дислокации нарядов, касающиеся особенностей конкретного маршрута патрулирования или поста, виды нарядов, определяется порядок несения службы, взаимодействия с другими нарядами комплексных сил, обязанности сотрудников полиции и военнослужащих внутренних войск МВД России, а также основные сведения об участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки на данном маршруте патрулирования.

4. Управление нарядами в период несения ими службы.

Это целенаправленное непрерывное воздействие руководителя на патрульно-постовые наряды путем принятия решений, подачи команд управления, осуществления маневра и выполнения других функций в целях оптимального использования сил и средств подразделений ППСП, поддержания постоянной готовности подразделения ППСП к выполнению поставленных задач.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне, начальник полиции и его заместитель по охране общественного порядка, командир подразделения ППСП управляют подчиненными подразделениями лично или через подчиненный аппарат. Оперативное управление нарядами ППСП в период несения службы возлагается на дежурные части органов внутренних дел, а также на группы управления нарядами

ППСП. Непосредственное управление нарядами (в границах патрульного участка или отдельного микрорайона) осуществляется начальником патрульного участка, старшим патрульной группы с последующим докладом в дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне, а также в группу управления нарядами подразделений ППС о произошедших изменениях в расстановке личного состава.

Основные функции управления патрульно-постовыми нарядами:

1) анализ оперативной обстановки, разработка на его основе управленческого решения об организации патрульно-постовой службы;

2) подготовка сил и средств подразделений ППС для выполнения поставленных задач, инструктаж нарядов перед заступлением на службу и далее по мере необходимости;

3) обеспечение постоянной и устойчивой связи с нарядами ППС, обеспечение своевременного обмена информацией;

4) организация взаимодействия, маневра силами и средствами подразделений ППС;

5) контроль за организацией и несением патрульно-постовой службы;

6) учет и оценка результатов деятельности нарядов ППС;

7) выявление и внедрение положительного опыта по организации службы;

8) выявление и своевременное устранение недостатков в организации работы нарядов ППС;

9) материально-техническое и финансовое обеспечение подразделений и сотрудников ППС, в том числе решение вопросов стимулирования личного состава за эффективную работу;

10) обучение сотрудников подразделений ППС формам и методам несения патрульно-постовой службы.

Рассмотрим отдельные функции управления патрульно-постовыми нарядами.

Анализ оперативной обстановки и разработка на его основе управленческого решения об организации патрульно-постовой службы. Принятие решений об охране правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах на конкретные сутки (в соответствии с планом единой дислокации) оформляется решением начальника территориального органа МВД России на районном уровне с учетом оперативной обстановки ежедневно до 18:00 часов на последующие сутки, занесение в постовую ведомость обязательно. В решении определяются расчет сил и средств, расстановка нарядов подразделения ППС, задействованных в обеспечении правопорядка.

Кроме постовой ведомости, в каждом органе внутренних дел должен составляться график работы личного состава, где указывается фамилия, имя, отчество, дата несения службы полицейскими, а также болезнь, отпуск, командировка и другие причины отсутствия на службе сотрудников полиции.

На период выполнения конкретной задачи нарядами ППСП решение оформляется приказом, специальным планом обеспечения правопорядка, планом расстановки личного состава ППСП. Порядок несения службы нарядами ППСП в период проведения массовых мероприятий и при возникновении чрезвычайных обстоятельств определяется приказами начальника территориального органа МВД России на районном уровне и МВД России.

При принятии решения по организации патрульно-постовой службы учитываются:

1) географические, социально-экономические особенности региона (города, района), численность, состав и движение коренного населения, приток иногородних (иностранных) граждан и лиц без гражданства, характеристики улиц, места размещения и режим работы предприятий, организаций и учреждений, расположение объектов особой важности, жизнеобеспечения, разрешительной системы, банков, специальных учреждений органов внутренних дел;

2) плотность пассажиропотока на объектах метрополитена, железнодорожного, воздушного и водного транспорта с учетом сезонности (времени года);

3) количество, уровень, динамика и структура преступности, административных правонарушений, совершаемых на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах (с учетом времени года, суток и метеорологических условий);

4) расстановка нарядов ППСП согласно складывающейся оперативной обстановке, система установленных технических средств (видеонаблюдения, система экстренной связи «гражданин — полиция» и др.) на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах;

5) результаты работы нарядов и подразделений, участвующих в патрульно-постовой службе, а также обеспеченность личного состава вооружением, средствами связи, патрульным транспортом и их использование;

6) места скопления несовершеннолетних, в том числе состоящих на учете в территориальных органах МВД России (групп несовершеннолетних антиобщественного и иного характера).

Перед принятием решения о заступлении на службу начальник территориального органа МВД России на районном уровне и начальник полиции, командир подразделения ППСП (в необходимых случаях) проводят рекогносцировку на местности с участием своих заместителей, руководителей, командиров подчиненных и приданных подразделений, воинских частей внутренних войск МВД России. Во время рекогносцировки уточняется расчет и расстановка сил и средств, определяется расположение постов и маршрутов патрулирования, виды и состав нарядов, порядок и время несения службы, их особые обязанности, численность, размещение и задачи резерва.

Проведение рекогносцировки и оформление картографического решения обязательны при выработке мер по обеспечению правопорядка во время массовых мероприятий, при обеспечении безопасности передвижения объектов государственной охраны, при упреждении и предотвращении террористических актов, стихийных бедствий, крупных производственных аварий и катастроф, эпидемий, эпизоотий, а также в целях ликвидации групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков.

В решении об организации патрульно-постовой службы на последующие сутки учитываются:

- 1) общая задача территориального органа (подразделения) МВД России на районном уровне, исходя из сложившейся оперативной обстановки;
- 2) обязательные нормы выставления сотрудников и выделения технических средств;

- 3) состав, расстановка и задачи патрульно-постовых нарядов, особенности несения службы, организация взаимодействия между ними и с участковыми уполномоченными полиции, другими сотрудниками полиции, представителями общественных формирований правоохранительной направленности, частных охранных организаций по охране общественного порядка;

- 4) возможность и формы маневра силами и средствами при изменении оперативной обстановки;

- 5) система связи с нарядами, сроки представления информации, сигналы и условные знаки;

- 6) порядок контроля за несением патрульно-постовой службы.

Подготовка сил и средств подразделений ППСП для выполнения поставленных задач, инструктаж нарядов перед заступлением на службу и далее по мере необходимости. Подготовка и инструктаж нарядов ППСП проводятся, как правило, в специально оборудованном классе службы. Лица, назначенные в наряд для несения патрульно-

постовой службы, прибывают в орган внутренних дел или специально назначенное место за 15 минут до начала инструктажа. О прибытии они докладывают оперативному дежурному и своему непосредственному начальнику (командиру).

Ежедневные инструктажи нарядов перед заступлением на службу проводятся должностными лицами командного состава подразделений ППСП под руководством начальника органа внутренних дел или его заместителей с обязательным участием оперативного дежурного по территориальному органу МВД России на районном уровне.

К участию в инструктажах привлекаются руководители и наиболее опытные сотрудники подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и оперативно-розыскную деятельность согласно утвержденным графикам.

Инструктирующий обязан знать оперативную обстановку на обслуживаемой территории, задачи, порядок и особенности несения службы на каждом маршруте (посту), оценить действия и довести результаты работы нарядов за прошедшие сутки, наметить вопросы и вводные задачи для проверки знаний и для обучения полицейских действиям в различных ситуациях.

Подразделения ППСП участвуют в совместных инструктажах всех нарядов органов внутренних дел в масштабе муниципального образования, которые проводятся не реже одного раза в месяц.

Обеспечение постоянной и устойчивой связи с нарядами ППСП, обеспечение своевременного обмена информацией. В процессе оперативного управления патрульно-постовыми нарядами важна организация связи и информационное обеспечение нарядов. Организация связи включает такой важный элемент оперативного управления, как передача информации патрульно-постовым нарядам (т. е. их информационное обеспечение). Собственно, передача информации — это и есть основная функция различных видов связи.

Схема организации связи обусловлена структурой органов внутренних дел, характером выполняемых задач и необходимостью взаимодействия между собой при несении патрульно-постовой службы и во время проведения различных мероприятий по выявлению и раскрытию преступлений, иных правонарушений.

Для обеспечения управления подразделениями и нарядами ППСП применяются радио-, видео-, проводные и сигнальные средства связи, а также используются посыльные. Радиостанции являются основным средством связи с подвижными нарядами ППСП.

Связь с помощью зрительных и звуковых сигналов организуется непосредственно между нарядами для передачи команд и поддержания взаимодействия. Если требуется помощь соседних нарядов или других сотрудников органов внутренних дел, патрульный или постовой использует все виды связи, в том числе подает сигнал свистком.

При крайней необходимости сотрудник полиции имеет право применить табельное оружие для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

В ходе оперативного управления нередко осуществляется маневр силами и средствами.

Маневр заключается в организованном и своевременном сосредоточении сил и средств полиции в местах, где складывается напряженная обстановка. Перестановка нарядов ППСП при маневре отражается в постовой ведомости.

Особое значение имеет маневр силами и средствами при решении задач, возникающих внезапно в связи со стихийными бедствиями, массовыми беспорядками, групповыми нарушениями общественного порядка и другими чрезвычайными обстоятельствами. В этих случаях маневр осуществляется в соответствии со специальными планами, имеющимися в органах внутренних дел.

Контроль за организацией и несением патрульно-постовой службы.

Одна из важных функций оперативного управления нарядами — организация и осуществление контроля путем проведения систематических проверок нарядов (не менее одного раза в течение двух часов), во время которых устанавливается:

1) соответствие расстановки и использования личного состава, технических средств принятому решению начальника территориального органа МВД России на районном уровне и складывающейся оперативной обстановки, наличие нарядов на закрепленных постах и маршрутах;

2) четкость и оперативность управления нарядами, своевременность доведения до них информации об изменениях оперативной обстановки;

3) знание нарядами не только обстановки на территории поста и маршрута, но и выполняемой задачи, дислокации постов и границ маршрутов ближайших нарядов, способов связи с ними, а также своих прав и обязанностей;

4) качество несения службы нарядами, их активность в предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений;

5) уровень взаимодействия между нарядами ППСП, сотрудниками других подразделений полиции и общественными формированиями правоохранительной направленности, частными охранными организациями, участвующими в охране общественного порядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах;

6) соблюдение нарядами законности и дисциплины;

7) количество совершенных преступлений и административных правонарушений на посту и маршруте, принятые по ним меры;

8) правильность оформления и ведения служебных документов.

При обнаружении недостатков в организации и несении патрульно-постовой службы проверяющий обязан принять меры к их устранению. За грубое нарушение требований Устава ППСП наряд может быть снят с маршрута (поста) лицами, которым он подчинен, с докладом начальнику территориального органа МВД России на районном уровне (командиру подразделения ППСП), с уведомлением оперативного дежурного (начальника смены дежурной части).

О результатах проверки патрульно-постового наряда проверяющий в обязательном порядке делает запись в служебной книжке сотрудника, бортовом журнале автопатруля подразделения ППСП.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне, начальник полиции и его заместитель (по ООП), командир подразделения не реже одного раза в квартал проводят на оперативном совещании анализ эффективности контроля за несением службы ППСП, определяя степень его влияния на повышение эффективности работы подразделения ППСП по основным направлениям оперативно-служебной деятельности.

Учет и оценка результатов деятельности нарядов ППСП ведутся в целях:

1) определения фактического состояния правопорядка на обслуживаемой территории;

2) соответствия расстановки сил и средств оперативной обстановки на улицах, объектах транспорта и других общественных местах;

3) обеспечения персональной ответственности сотрудников за выполнение поставленных задач.

Результаты работы нарядов учитываются и оцениваются руководителями территориального органа внутренних дел и командирами (ежедневно — при подведении итогов за сутки).

Учету и анализу подлежат:

1) преступления, совершенные в зонах ответственности постов и маршрутов патрулирования нарядов;

2) выявляемые сотрудниками ППСП преступления и административные правонарушения;

3) количество задержанных лиц, скрывавшихся от следствия и суда;

4) данные о состоянии дисциплины, о соблюдении законности сотрудниками подразделений ППСП, а также меры, принимаемые по их предупреждению;

5) предложения организаций, общественных объединений и граждан, касающиеся обеспечения правопорядка в общественных местах.

Работа по анализу происшествий, правонарушений и правоприменительной деятельности организуется командиром подразделения через структурные штабные подразделения ППСП, а при их отсутствии — через организационно-аналитические подразделения управления (отдела, отделения) охраны общественного порядка, входящего в структуру территориального органа МВД России на районном уровне.

Учет работы ППСП отражается в постовой ведомости, карточках индивидуального учета, анализируется с учетом оперативной обстановки ежемесячно.

Работа отдельного наряда оценивается в соответствии с методиками и требованиями нормативных актов МВД России с поправкой на сравнительные статистические и динамические показатели, экспертные оценки состояния правопорядка на территории, обслуживаемой нарядом, его активности в предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, дисциплины при несении службы и состояния законности действий наряда по приведенным ниже основным критериям.

Состояние правопорядка в общественных местах:

1) количество зарегистрированных преступлений, совершенных на улицах, площадях в парках и скверах, расположенных на территории маршрута или поста;

2) количество зарегистрированных административных правонарушений на территории маршрута или поста.

Активность в предупреждении, пресечении преступлений и административных правонарушений:

1) количество преступлений, выявленных сотрудниками подразделения ППСП на территории маршрута или поста;

2) количество лиц, задержанных за совершение преступлений;

3) количество задержанных лиц, находящихся в розыске за совершенные преступления;

4) количество лиц, задержанных за совершение административных правонарушений в общественных местах и на улицах, в том числе за

совершение мелкого хулиганства, появление в пьяном виде и распитие спиртных напитков.

Для оценки деятельности патрульно-постового наряда применение исключительно количественных критериев, а также установление для них со стороны вышестоящих должностных лиц плановых показателей по выявлению на территории маршрута или поста преступлений или административных правонарушений не допускается.

§ 3. Силы и средства патрульно-постовой службы полиции

Подразделения ППСП создаются и дислоцируются в городах и других населенных пунктах, где есть объективная необходимость охраны правопорядка, реорганизуются и ликвидируются в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Подразделения ППСП входят в штаты соответствующих территориальных органов МВД России на районном уровне и находятся в непосредственном подчинении их начальников.

Командный состав подразделений ППСП комплектуется из числа сотрудников полиции, имеющих высшее или среднее профессиональное образование, прошедших соответствующую профессиональную подготовку, способных по деловым и моральным качествам руководить подчиненным личным составом.

Функции, возложенные на подразделения полиции, осуществляются силами, которые, с учетом назначения, роли и места в ППСП, подразделяются на основные, дополнительные, приданные и взаимодействующие.

Основные силы составляют части и подразделения полиции, специально предназначенные для несения патрульно-постовой службы — строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции.

Полиция имеет и другие службы, выполняющие линейные задачи путем выделения соответствующих видов нарядов, которые привлекаются к выполнению задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

К таким службам относят строевые подразделения полиции ДПС ГИБДД, вневедомственной охраны полиции. К участию в обеспечении правопорядка могут быть привлечены участковые уполномоченные полиции, сотрудники уголовного розыска, подразделений по делам несовершеннолетних, а также иные сотрудники органов внутренних дел. Для них охрана общественного порядка является дополнительной задачей, следовательно, эти силы относятся к дополнительным силам патрульно-постовой службы.

Приданные силы привлекаются для усиления борьбы с преступностью при осложнении криминогенной обстановки, при проведении операций по поиску и задержанию групп вооруженных преступников, для обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, при возникновении чрезвычайных обстоятельств и т. д.

В качестве приданных сил патрульно-постовой службы могут использоваться специальные моторизованные соединения и воинские части внутренних войск МВД России (подразделения национальной гвардии России), курсанты, слушатели, адъюнкты, докторанты, руководящий и профессорско-преподавательский состав и иные сотрудники образовательных организаций системы МВД России, сотрудники аппаратов управлений (отделов, отделений) на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений (отделов, отделений) МВД России на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России.

Привлекаемые к обеспечению правопорядка сотрудники органов внутренних дел, не являющиеся сотрудниками полиции, выполняют в этот период обязанности полиции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К участию в обеспечении правопорядка (в соответствии с законодательством Российской Федерации) могут привлекаться работники частных охранных организаций, ведомственная охрана, члены казачьих обществ, члены народных дружин, а также представители общественных объединений правоохранительной направленности¹⁰. Данные силы можно отнести к взаимодействующим.

Средствами обеспечения правопорядка являются:

- специальные автомобили;
- бронемшины;
- вертолеты;
- мотоциклы;
- квадроциклы;
- снегоходы;
- катера;
- вооружение;
- специальные средства;
- аппаратно-программные комплексы;

¹⁰ *Об участии граждан в охране общественного порядка* : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Рос. газета. 2014. 4 апр.

— средства видеонаблюдения, радио- и проводной связи и иные технические специальные средства, принятые на снабжение территориальных органов МВД России;

— служебные животные (собаки, лошади).

§ 4. Виды патрульно-постовых нарядов и их назначение

Виды нарядов и их состав обусловлены особенностями территории и сложившейся оперативной обстановки.

Для несения патрульно-постовой службы используются следующие виды нарядов:

1. *Патруль* — подвижной наряд в составе двух и более сотрудников органов внутренних дел или военнослужащих внутренних войск МВД России, выполняющий возложенные на него обязанности на маршруте патрулирования на автомобиле (ПА), мотоцикле (ПМ), катере (ПКТ), снегоходе (ПСХ), квадроцикле (ПКЦ), велосипеде (ПВЛ), вертолете (ПВ), служебных лошадях (ПСЛ), в пешем порядке (ПП), в том числе и со служебными собаками.

Патрули применяются в случаях, когда в постоянном нахождении постов в определенных пунктах нет необходимости. Патруль закрепляется за двумя-тремя маршрутами (постами) и без особых обстоятельств на другие участки не назначается.

В целях профилактики правонарушений, а также для обозначения местонахождения нарядов комплексных сил в темное время суток несение службы на ПА осуществляется с периодическим (ежечасно, не менее 10 минут) включением проблесковых маячков. При этом скорость движения — не более 30–40 км/ч, с соблюдением установленных правил дорожного движения, за исключением случаев использования служебного автотранспорта в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий, требующих обеспечения скрытности работы нарядов, при осуществлении розыска и задержания по горячим следам лиц, совершивших преступление либо административное правонарушение.

Временные отключения проблесковых маячков допускаются и для выполнения технических требований по их безопасной эксплуатации.

2. *Патрульная группа* — подвижной наряд в составе двух и более патрулей, объединенных для несения службы по обеспечению правопорядка под единым руководством на нескольких маршрутах патрулирования, зонах обслуживания.

Основу патрульной группы составляют патрули на автомобилях, квадроциклах, снегоходах, катерах. В подчинение им придается пеший па-

трुль или патруль на велосипеде с носимыми радиостанциями, при необходимости — патруль на мотоцикле, служебных лошадях, со служебной собакой или патруль на вертолете, используемый, как правило, для координации действий комплексных сил.

3. *Пост* — наряд, выставляемый в определенном месте или участке местности, который круглосуточно или в течение установленного времени обеспечивает непрерывный визуальный контроль за состоянием правопорядка на обслуживаемой территории с удалением от центра поста не более 300 м.

4. *Стационарный пост* устанавливается в местах массового пребывания людей, а также наиболее удаленных от территориального органа МВД России на районном уровне местах, в которых необходимо обеспечить постоянный визуальный контроль за состоянием правопорядка на обслуживаемой территории. Допускается создание стационарного поста полиции в помещении, специально оборудованном техническими средствами управления нарядами, видеонаблюдения и связи, специальной громкоговорящей установкой, надписью «полиция», инженерными коммуникациями, освещением, водоснабжением, а при необходимости и канализацией.

5. *Стационарный пост ДПС ГИБДД* — наряд, несущий службу на автомагистралях, оборудован специальными служебными помещениями, оснащенными оперативно-техническими и специальными средствами, инженерными и иными сооружениями.

6. *Группа немедленного реагирования* — наряд, создаваемый в целях оперативного реагирования на заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, административных правонарушениях и для принятия безотлагательных мер по задержанию лиц, совершивших преступление (административное правонарушение).

7. *Группа задержания* — подвижной наряд ВОП численностью не менее двух сотрудников полиции, осуществляющий патрулирование и оперативное реагирование на сигналы «Тревога», поступающие из охраняемых объектов, квартир, мест хранения имущества граждан на пункт централизованной охраны.

8. *Наряд сопровождения* — наряд для обеспечения правопорядка в пути следования поездов дальнего следования и пригородного сообщения, пассажирских речных, морских и воздушных судов.

9. *Контрольно-пропускной пункт* — наряд, выставляемый для обеспечения пропускного режима или ограничения движения транспорта и пешеходов в определенном районе (местности) при проведении массовых

мероприятий, возникновении стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотии и других чрезвычайных обстоятельств.

10. *Заслон* — наряд в составе группы (подразделения), выполняющий задачу по контролю за определенным участком местности или перекрытию отдельных транспортных направлений.

11. *Передвижной пункт полиции* — наряд полиции, базирующийся на специально оборудованном транспорте, предназначенный для организации и управления нарядами полиции по обеспечению правопорядка в жилом секторе, зонах отдыха граждан, в местах проведения публичных мероприятий и на иной местности, удаленной от территориального органа МВД России на районном уровне, а также для оперативного реагирования на сообщения о происшествиях.

12. *Подвижная полицейская группа* — комбинированный наряд, состоящий из представителей нескольких подразделений полиции, выполняющий задачи по задержанию лиц, совершивших преступления (административные правонарушения), по горячим следам либо на территории, удаленной на значительном расстоянии от расположения территориального органа МВД России на районном уровне.

13. *Наряд скрытого патрулирования* — наряд, осуществляющий патрулирование по определенному маршруту, зоне обслуживания, состоящий из сотрудников подразделений полиции, предназначенный для скрытого наблюдения за местами вероятного совершения преступлений (административных правонарушений) и иного рода чрезвычайных происшествий.

Время выставления нарядов и продолжительность несения патрульно-постовой службы устанавливаются с таким расчетом, чтобы наряды полиции увеличивались в часы суток и в местах, где имеется наибольшая вероятность совершения преступлений и административных правонарушений.

Назначение сотрудника полиции в наряд для несения патрульно-постовой службы производится с учетом состояния его здоровья и физического развития, возраста, опыта работы и других индивидуальных особенностей, которые наиболее полно соответствуют условиям несения службы и обстановке на том или ином маршруте, посту. Запрещается назначать для самостоятельного несения службы и вооружать полицейских, не прошедших первоначальную подготовку и не принявших присягу.

Режим работы ППСП определяется распорядком дня и графиком, в котором указываются дни и часы (смены) несения службы каждым сотрудником полиции, а также его выходные дни.

Служебное время (при несении службы) определяется нахождением нарядов в оперативном подчинении дежурного по территориальному органу МВД России на районном уровне, подразделению или иных должностных лиц, осуществляющих руководство службой (с начала инструктажа до поступления команды об окончании службы). Время инструктажей, боевой, служебной и физической подготовки, служебных совещаний, учебных занятий включается в график работы как рабочее время.

Для сотрудников полиции, несущих патрульно-постовую службу, устанавливается общая продолжительность рабочего времени не более 40 часов в неделю, выходные дни предоставляются по графику.

§ 5. Взаимодействие ППС полиции с другими службами, общественными формированиями и гражданами в охране правопорядка

Охрана общественного порядка (на основе комплексного плана расстановки сил и средств) представляет собой объединенный труд различных служб и подразделений органов внутренних дел. Единая дислокация использования сил и средств пронизана идеей согласованного выполнения задач нарядами полиции, действующими по этому плану. В противном случае теряется его смысл. Добиться единства действий в ходе оперативного управления нарядами можно лишь на основе организованного взаимодействия. Это означает согласованные по цели, времени и месту усилия нарядов полиции и общественности, оказание взаимной помощи друг другу в охране общественного порядка и при выполнении других задач.

Основные формы взаимодействия:

1) взаимный обмен информацией об оперативной обстановке, ориентирование других нарядов о совершенных преступлениях и иных правонарушениях;

2) участие сотрудников других подразделений органов внутренних дел в проведении инструктажей и занятий с личным составом подразделений ППСП по обучению их приемам и методам предупреждения, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, предупреждения и пресечения нарушений Правил дорожного движения в пределах полномочий, а также тактике и методике охраны места происшествия и других задач полиции;

3) оказание взаимной помощи в решении служебных задач, совместное проведение оперативно-профилактических мероприятий и обмен опытом;

4) участие (в пределах своей компетенции) в осуществлении иных мероприятий по борьбе с правонарушениями, в том числе в соответствии с планом действий органа внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах;

5) проведение совместных с подразделениями соседних территориальных органов МВД России на районном уровне и (или) структурными подразделениями органа внутренних дел, в состав которого входит подразделение ППСП, учебно-тренировочных занятий, тактико-специальных, командно-штабных и оперативно-тактических учений по пресечению возможных нарушений общественного порядка и общественной безопасности, в том числе террористических актов, массовых беспорядков, противоправных посягательств на объекты жизнеобеспечения и другие особо важные объекты, по поиску и задержанию лиц, пытающихся совершить или совершивших данные посягательства. В ходе совместного решения задач по охране общественного порядка сотрудники ППС полиции получают от них необходимую информацию, оказывают им практическую помощь в пределах своих патрульных участков, постов и маршрутов, приобретая опыт профилактики и пресечения отдельных видов правонарушений.

Взаимодействие нарядов полиции с общественными объединениями, негосударственными правоохранительными формированиями и гражданами способствует повышению эффективности обеспечения общественного порядка и безопасности. Наиболее часто осуществляется взаимодействие с народными дружинами, внештатными сотрудниками полиции, а также с представителями иных общественных объединений, частными охранными организациями и др. Значительную роль в профилактике и предупреждении правонарушений играют общественные объединения правоохранительной направленности. Созданные в соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», они оказывают содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка, принимают участие в предупреждении и пресечении правонарушений, распространяют правовые знания, разъясняют нормы поведения в общественных местах.

В охране общественного порядка принимают участие и формирования российского казачества, использующие свое право заключения договоров о несении государственной и иной службы членами казачьих обществ. Казаки взаимодействуют с нарядами полиции во время охраны общественного порядка на улицах, в других общественных местах, а также

при обеспечении правопорядка в период проведения различных массовых и природоохранных мероприятий.

Частные охранные организации взаимодействуют с патрульно-постовыми нарядами полиции при обеспечении правопорядка в местах проведения массовых мероприятий, при осуществлении охраны объектов — на основании соглашений, заключенных с территориальными органами внутренних дел в соответствии с Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹¹.

Во время несения службы патрульно-постовые наряды полиции взаимодействуют с народными дружинниками, которые оказывают им содействие в задержании и доставлении в полицию правонарушителей. При совместном несении службы по охране общественного порядка сотрудники полиции обучают дружинников приемам и методам работы по предупреждению и пресечению наиболее распространенных видов правонарушений, знакомят их с оперативной обстановкой на обслуживаемой территории. Наряды патрульно-постовой службы полиции управлений (отделов) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте осуществляют охрану общественного порядка и обеспечивают безопасность в постоянном контакте с представителями администрации железнодорожных вокзалов, службы авиационной безопасности, морских и речных портов, иных объектов транспорта. При этом общественные формирования привлекаются к мероприятиям по обеспечению безопасности пассажиров и перевозок грузов, по пресечению хищений, детской безнадзорности, бродяжничества, незаконной торговли в районах дислокации транспортных объектов и сооружений.

При получении информации о преступлениях и иных правонарушениях наряды ППС полиции информируют народных дружинников, другие общественные объединения правоохранительной направленности о приметах разыскиваемых лиц и похищенного, задействуют их в установлении свидетелей и очевидцев, в охране места происшествия.

Патрульно-постовая служба полиции является основным средством обеспечения общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах. Это самая многочисленная и универсальная служба полиции, от правильной организации деятельности которой зависит состояние общественного порядка и общественной безопасности. Главная особенность ППСП состоит в том, что (в отличие от других служб, реализующих ограниченный

¹¹ Рос. газета. 1992. 30 апр.

круг специальных функций) она участвует в решении практически всех задач, возложенных на полицию.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте систему аппаратов и подразделений патрульно-постовой службы полиции.

2. Назовите основные нормативные акты, регламентирующие деятельность патрульно-постовой службы полиции.

3. Каковы основные задачи и функции строевых подразделений ППСП?

4. Назовите и охарактеризуйте основные элементы организации патрульно-постовой службы полиции.

5. Что представляет собой план комплексного использования сил и средств по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности?

6. Какие силы и средства могут быть задействованы в охране общественного порядка по плану единой дислокации?

7. Назовите основные виды нарядов ППСП, используемых в охране правопорядка в общественных местах.

8. Как организован контроль за несением патрульно-постовой службы полиции на постах и маршрутах патрулирования?

9. Какие основные показатели работы строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции закреплены в нормативных актах?

10. Раскройте основные формы взаимодействия нарядов ППСП с другими службами, общественными формированиями и гражданами в охране правопорядка в общественных местах.

ГЛАВА IV. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

§ 1. Роль и место участковых уполномоченных полиции в выполнении задач и функций полиции

В работе органов внутренних дел особое место принадлежит участковым уполномоченным полиции. Как важнейшее звено органов внутренних дел они призваны надежно обеспечивать общественный порядок на обслуживаемых участках. Они ближе остальных сотрудников полиции стоят к населению, наделены правами самостоятельно решать многие вопросы по охране общественного порядка и по борьбе с преступностью, от эффективности их работы в значительной мере зависят итоговые результаты практической деятельности органов внутренних дел.

Участковым уполномоченным принадлежит главная роль в решении задач, возложенных на полицию. Формы и методы работы участковых уполномоченных полиции, как правило, доступны для наблюдения и оценки со стороны населения, поэтому именно они во многом определяют социальный престиж полиции.

В соответствии с Законом о полиции¹ при несении службы участковые уполномоченные полиции руководствуются принципами соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, беспристрастности, открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Участковый уполномоченный на закрепленной части территории муниципального образования выполняет задачи по защите жизни, здоро-

¹ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900 ; Рос. газета. 2015. 16 июля.

вья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по профилактике и пресечению преступности, охране общественного порядка, собственности и по обеспечению общественной безопасности.

Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»² регламентировано положение, что участковый уполномоченный полиции осуществляет оперативно-служебную деятельность на должности среднего или старшего начальствующего состава.

Своя роль в организации деятельности участковых уполномоченных полиции отводится начальнику территориального органа МВД России, который осуществляет общее руководство организацией несения службы участковыми уполномоченными полиции; постоянно совершенствует формы и методы управления и организации этой службы (на основе внедрения положительного и передового опыта); обеспечивает взаимодействие подразделений по организации деятельности участковых уполномоченных полиции с другими подразделениями территориальных органов МВД России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; организует (не реже одного раза в полугодие) обобщение и анализ эффективности работы участковых уполномоченных полиции.

Заместитель начальника полиции по охране общественного порядка территориального органа МВД России:

— организует несение службы участковыми уполномоченными полиции;

— обеспечивает изучение и внедрение положительного и передового опыта в практику организации деятельности участковых уполномоченных полиции;

— осуществляет лично (через начальника отдела участковых уполномоченных полиции или дежурную часть территориального органа МВД России) оперативное управление участковыми уполномоченными полиции;

— организует подготовку и проведение инструктажей участковых уполномоченных полиции, заступающих на службу;

— при приеме участковым уполномоченным полиции административного участка представляет его должностным лицам органов государ-

² Рос. газета. 2013. 27 марта.

ственной власти и органов местного самоуправления, а при необходимости — руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории административного участка;

- контролирует несение службы участковыми уполномоченными полиции, соблюдение ими законности и дисциплины;

- не реже одного раза в квартал проверяет участковые пункты полиции, расположенные на территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России;

- организует учет и оценку результатов работы участковых уполномоченных полиции, принимает необходимые меры по повышению эффективности их деятельности;

- проводит в пределах компетенции работу по подбору и обучению участковых уполномоченных полиции, организует наставничество;

- готовит предложения по улучшению материально-технического снабжения и социально-бытового обеспечения участковых уполномоченных полиции, оборудованию пунктов полиции;

- организует взаимодействие участковых уполномоченных полиции с сотрудниками подразделений уголовного розыска по предупреждению и раскрытию преступлений;

- организует обмен информацией участковых уполномоченных полиции о совершенных на административных участках преступлениях, похищенном имуществе, лицах, объявленных в розыск, а также о прекращении розыска.

В территориальных ОВД организацию деятельности участковых уполномоченных полиции осуществляет начальник органа внутренних дел, его заместитель, начальник отдела (отделения) организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних.

Последний осуществляет непосредственное руководство работой участковых уполномоченных. Установлены четыре должностные категории в службе участковых уполномоченных полиции:

- начальник отделения организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних;

- старший участковый уполномоченный полиции;

- участковый уполномоченный полиции;

- помощник участкового уполномоченного полиции.

Служба участковых уполномоченных полиции имеет стройную внутреннюю организацию и четкую правовую регламентацию, ей принадлежит ведущая роль в охране общественного порядка, в обеспече-

нии общественной и личной безопасности граждан, противодействию преступности.

§ 2. Правовое положение и организационное построение службы участковых уполномоченных полиции

Деятельность участковых уполномоченных полиции регулируется следующими основными нормативными правовыми актами:

1) Законом о полиции, который устанавливает общие принципы и задачи деятельности полиции, ее структуру, права и обязанности;

2) приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»³;

3) приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁴;

4) приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»⁵;

5) приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»⁶;

6) приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»⁷.

Центральным структурным звеном, организующим работу службы участковых уполномоченных полиции, является Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которое входит в состав структуры центрального аппарата МВД России.

³ Рос. газета. 2009. 7 июля.

⁴ Там же. 2011. 26 авг.

⁵ Там же. 2013. 27 марта.

⁶ *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36. С. 141–156.

⁷ Рос. газета. 2014. 14 нояб.

Это самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата МВД России, осуществляющее (в пределах своей компетенции) функции ведомства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Главное управление в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России, совместно с территориальными органами МВД России обеспечивает эффективность деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции.

Ниже по иерархической лестнице стоит Управление организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних на уровне субъектов Российской Федерации. Данное Управление делится на :

- отдел организации деятельности участковых уполномоченных полиции;

- отдел организации зонального контроля подразделений по делам несовершеннолетних и ЦВСНП.

К третьему структурному элементу следует отнести отдел (отделения) организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России и отделений полиции в составе территориальных органов МВД России.

Начальник отдела (отделения, группы) по организации деятельности участковых уполномоченных полиции осуществляет повседневное руководство старшими участковыми уполномоченными полицией, участковыми уполномоченными полицией и их помощниками, направляет и координирует их деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, по предупреждению и раскрытию преступлений. Он обеспечивает взаимодействие своих подчиненных с сотрудниками других подразделений органов внутренних дел по всем направлениям оперативно-служебной деятельности.

Начальник отдела (отделения, группы) по организации деятельности участковых уполномоченных полиции:

- организует профессиональную служебную и физическую подготовку, проводит индивидуальную воспитательную, культурно-просветительную, психологическую и социальную работу, а также работу по укреплению служебной дисциплины и законности среди участковых уполномоченных полиции;

— обеспечивает проведение занятий в системе профессиональной служебной и физической подготовки с участковыми уполномоченными полиции по изучению законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, правовых актов МВД России по вопросам профилактики преступлений и административных правонарушений;

— осуществляет повседневное руководство участковыми уполномоченными полиции, направляет и координирует их деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, подводит итоги их работы;

— проверяет до начала инструктажа прибытие участковых уполномоченных полиции на службу (в соответствии с графиком), наличие оружия, средств связи, специальных средств. При невыходе участкового уполномоченного полиции организует его замену, а при обнаружении недостатков в экипировке принимает меры по их устранению;

— контролирует своевременное и качественное рассмотрение участковыми уполномоченными полиции сообщений и заявлений граждан, должностных лиц по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, а также раскрытия преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно;

— осуществляет контроль и учет деятельности по соблюдению участковыми уполномоченными полиции законности при рассмотрении жалоб и заявлений граждан, сообщений организаций, учреждений, при производстве неотложных следственных действий и выполнении других возложенных на них обязанностей;

— проводит ежемесячную проверку наличия и ведения участковыми уполномоченными полиции служебной документации (при наличии автоматизированных информационных систем — полноту и регулярность пополнения), находящейся в участковом пункте полиции, с отражением результатов проверки в книге замечаний и предложений проверяющих (из расчета проверки всей служебной документации каждого участкового уполномоченного не менее одного раза в квартал);

— разрабатывает и представляет начальнику территориального органа МВД России на утверждение графики службы участковых уполномоченных полиции, приема ими граждан, отчетов перед населением. Организовывает и контролирует их исполнение;

— проводит анализ жалоб и заявлений граждан, поступающих в территориальный орган МВД России, публикаций в средствах массовой информации, сети Интернет о недостатках в работе подчиненных участковых уполномоченных полиции, проводит по ним проверки и принимает меры по устранению выявленных недостатков;

— анализирует деятельность участковых уполномоченных полиции по защите личной и имущественной безопасности граждан, по предупреждению и раскрытию преступлений, охране общественного порядка, исполнению административного законодательства;

— организует участие участковых уполномоченных полиции в мероприятиях, проводимых территориальным органом МВД России, по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, охране общественного порядка;

— осуществляет контроль за проведением участковыми уполномоченными полиции профилактического обхода административных участков, закрепленных за ними;

— оказывает практическую помощь по организации работы на административных участках, по подготовке отчетов, своевременно рассматривает вопросы, связанные с замечаниями и предложениями, высказанными гражданами в ходе обсуждения отчетов;

— обеспечивает контроль за соблюдением участковыми уполномоченными полиции в участковых пунктах полиции санитарно-гигиенических норм и правил пожарной безопасности;

— готовит отчеты, докладные записки, а также справки, информацию и иные документы в органы государственной власти по вопросам деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений;

— изучает, обобщает и внедряет в работу участковых уполномоченных полиции передовой опыт территориальных органов МВД России, а также новейшие достижения науки и техники;

— осуществляет прием граждан по вопросам, относящимся к деятельности участковых уполномоченных полиции, контролирует рассмотрение их обращений в установленные сроки, изучает общественное мнение о работе участковых уполномоченных полиции;

— проводит анализ результатов деятельности отдела участковых уполномоченных полиции за месяц, квартал, полугодие и год;

— вносит предложения начальнику территориального органа МВД России о поощрении участковых уполномоченных полиции по

результатам их деятельности или о привлечении их к дисциплинарной ответственности;

— вносит предложения начальнику территориального органа МВД России о применении мер материального стимулирования граждан, оказавших существенную помощь в раскрытии преступлений и административных правонарушений, в обеспечении охраны общественного порядка;

— вносит предложения начальнику территориального органа МВД России о назначении и освобождении от должности подчиненных участковых уполномоченных полиции, а также о предоставлении им очередных и иных отпусков.

На период отсутствия начальника отдела участковых уполномоченных полиции его обязанности (на основании приказа начальника территориального органа МВД России) исполняет наиболее подготовленный сотрудник.

В территориальных органах внутренних дел на каждые две должности участкового уполномоченного полиции вводится должность старшего участкового уполномоченного полиции, которая замещается лицом, имеющим, как правило, высшее юридическое образование, способным руководить группой участковых уполномоченных и обслуживать самый сложный в оперативном отношении участок.

Старший участковый уполномоченный полиции (наряду с обслуживанием административного участка) выполняет следующие функции:

— оказывает помощь участковым уполномоченным полиции в повышении их профессионального мастерства, в подборе и организации работы внештатных сотрудников полиции, в укреплении взаимодействия с общественными объединениями правоохранительной направленности, проведении индивидуальной профилактической работы с гражданами, стоящими на профилактическом учете, в рассмотрении обращений граждан, выполнении других обязанностей по службе;

— оказывает содействие участковым уполномоченным полиции в раскрытии преступлений, совершенных на административном участке;

— организует взаимодействие участковых уполномоченных полиции с сотрудниками других подразделений;

— контролирует время и порядок ведения приема граждан в участковом пункте полиции участковыми уполномоченными полиции, принимает участие в проведении ими отчета перед населением о проделанной работе;

— обобщает и оценивает результаты деятельности участковых уполномоченных полиции за месяц, квартал, полугодие, год, вносит начальнику отдела участковых уполномоченных полиции или заместителю начальника территориального органа МВД России — начальнику полиции предложения по повышению эффективности и качества работы участковых уполномоченных полиции;

— за добросовестное выполнение участковыми уполномоченными полиции служебных обязанностей, достижение высоких результатов в деятельности вносит (в установленном порядке) предложения руководству территориального органа МВД России об их поощрении, а в случае нарушения ими служебной дисциплины или в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸, — о наложении дисциплинарных взысканий;

— вносит предложения на период отсутствия участкового уполномоченного полиции (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или иными уважительными причинами) о назначении исполняющим его обязанности другого участкового уполномоченного полиции, а при вакансии должности — о возможных кандидатах на ее замещение.

Обязанности и права старшего участкового уполномоченного полиции по замещаемой должности, конкретизирующие его деятельность, определяются в должностном регламенте (должностной инструкции).

Участковый уполномоченный полиции назначается и освобождается от должности начальником территориального органа МВД России.

На период отсутствия участкового уполномоченного полиции (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или по иным уважительным причинам) его обязанности (на основании приказа начальника территориального органа МВД России) исполняет участковый уполномоченный полиции, которому устанавливается дополнительная выплата за совмещение обязанностей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Изменения в приказе о закреплении за участковым уполномоченным полиции административного участка вносятся в течение 10 дней.

За участковым уполномоченным полиции приказом начальника территориального органа МВД России на срок не менее одного года закрепляется административный участок. В городах его размер зависит от чис-

⁸ Рос. газета. 2011. 7 дек.

ленности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете; в сельской местности — в границах одного или нескольких сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией; на территории закрытого административно-территориального образования — в пределах контролируемой зоны (в соответствии с установленными нормативами их штатной численности).

Размеры и границы административного участка определяются и пересматриваются начальником территориального органа МВД России с учетом количества населения, в том числе сезонно проживающего на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, исходя из оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования.

В случае расположения на административном участке образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, организаций и предприятий — при расчете штатной численности участковых уполномоченных полиции во внимание берется количество компактно проживающих в общежитиях студентов и иных категорий обучающихся в образовательных учреждениях, профессорско-преподавательского состава и иных граждан. Приказом начальника территориального органа МВД России может создаваться административный участок с включением в него только общежитий, административных зданий образовательных учреждений, организаций, предприятий и прилегающих к ним территорий. Административному участку приказом начальника территориального органа МВД России присваивается порядковый номер.

В целях усиления охраны общественного порядка и для обеспечения общественной безопасности на административных участках, создания и обучения резерва участковых уполномоченных полиции в штатное расписание территориального органа МВД России может вводиться должность помощника участкового уполномоченного полиции из расчета на одну должность старшего участкового уполномоченного полиции — одна должность помощника участкового уполномоченного полиции (в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности — на одну должность участкового уполномоченного полиции — одна должность помощника участкового уполномоченного полиции).

Помощник участкового уполномоченного полиции приказом начальника территориального органа МВД России закрепляется за конкретным участковым уполномоченным полиции, осуществляет свою деятельность

под непосредственным руководством старшего сотрудника на должности младшего начальствующего состава.

§ 3. Характеристика обязанностей участковых уполномоченных полиции

Участковый уполномоченный полиции является представителем органа внутренних дел, занимает центральное место в ежедневной профилактике правонарушений и преступлений, непосредственно общается с населением, проживающим на территории обслуживаемого административного участка. По результатам исследований общественного мнения, в 2015 г. в среднем каждый десятый россиянин имел дело с сотрудниками той или иной службы полиции, из них со службой участковых уполномоченных полиции — 20%, из числа обратившихся к участковым уполномоченным полиции, 63% респондентов довольны результатом их работы⁹.

Совокупность прав и обязанностей участкового уполномоченного полиции, необходимых для реализации профессиональной деятельности, закреплена в Законе о полиции, в Наставлении по организации деятельности участкового уполномоченного полиции (утв. приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166)¹⁰ и в других нормативных правовых актах МВД России.

Участковый уполномоченный полиции для выполнения возложенных на него обязанностей пользуется и правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах компетенции. Права и обязанности участкового уполномоченного полиции по замещаемой должности, конкретизирующие его деятельность, определяются в должностном регламенте (должностной инструкции).

Служебная деятельность участкового уполномоченного полиции сфокусирована на четырех основных направлениях:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений;
- производство по делам об административных правонарушениях.

⁹ *Профессионал*. 2016. № 1. С. 5.

¹⁰ *Вопросы организации деятельности участкового уполномоченного полиции* : приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Рос. газета. 2013. 27 марта.

Каждому из обозначенных направлений соответствует определенная сбалансированная совокупность прав и обязанностей участкового уполномоченного полиции.

В число обязанностей участкового (при несении службы на административном участке) входит:

— прием заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях, незамедлительная передача полученной информации в дежурную часть территориального органа МВД России с использованием всех доступных средств связи; по прибытии в участковый пункт полиции либо в иное служебное помещение участковый должен записать полученную информацию в журнал учета приема граждан, обращений и заявлений;

— проверка заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, прием по таким заявлениям и сообщениям мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

— информирование (в пределах компетенции) заявителей о ходе рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, проверку по которым осуществляет участковый уполномоченный полиции;

— информирование соответствующих государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными участковому уполномоченному полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

— при получении сведений о совершении противоправных деяний участковый должен сообщать о них в дежурную часть территориального органа МВД России, прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать (в пределах компетенции) обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов административного правонарушения, происшествия, а до прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы — сохранность следов преступления;

— незамедлительно докладывать оперативному дежурному при обнаружении лиц, пострадавших от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лиц, находящихся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья,

оказывать первую помощь, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

— выявлять в пределах компетенции причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, докладывать руководителю территориального органа МВД России о необходимости внесения руководителям и должностным лицам организаций обязательных для исполнения представлений по принятию мер по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в пропаганде правовых знаний;

— участвовать в работе по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции, осуществлять непосредственное руководство внештатными сотрудниками полиции, взаимодействовать с общественными объединениями и гражданами в сфере предупреждения правонарушений, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

— при чрезвычайных ситуациях принимать неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

— исполнять в пределах компетенции решения суда (судьи), по письменному поручению начальника территориального органа МВД России — письменные поручения следователя, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, о задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

— пресекать административные правонарушения и осуществлять в пределах компетенции производство по делам об административных правонарушениях.

Участковый уполномоченный полиции в пределах своей компетенции обязан оказывать содействие сотрудникам подразделений территориального органа МВД России, других федеральных органов исполнительной власти:

- а) в установлении на административном участке местонахождения:
 - лиц, находящихся в розыске;
 - лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении;
 - скрывшихся от органов дознания, следствия или суда;
 - уклоняющихся от исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия;

— уклоняющихся от принудительной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства;

— пропавших без вести;

б) в розыске похищенного имущества;

в) в идентификации неопознанных трупов, обнаруженных на административном участке;

г) в розыске и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания.

Участковый уполномоченный полиции (в пределах своей компетенции) обязан участвовать в:

— мероприятиях по противодействию терроризму;

— осуществлении контроля (административного надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹¹ запретов и ограничений;

— наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией, представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений, а также в оказании содействия медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации;

— профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

— розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием;

— выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, в занятия проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством. Принимать в пределах компетенции меры по пресечению их деятельности, в том числе информировать об указанных лицах заинтересованные подразделения полиции.

Полномочия участкового уполномоченного полиции отражают довольно широкий спектр направлений его служебной деятельности в пределах административного участка, который не ограничивается охраной

¹¹ Рос. газета. 2011. 8 апр.

общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, а распространяется на профилактику безнадзорности, соблюдение миграционного законодательства, обеспечение безопасности дорожного движения и т. д.

§ 4. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции. Служебная документация участкового уполномоченного полиции

Непосредственная организация деятельности участковых уполномоченных полиции возлагается на начальника отдела полиции, его заместителей, а также начальника отдела (отделения) организации деятельности УУП и ПДН территориальных подразделений МВД России. Назначение и освобождение от должности участкового уполномоченного (старшего участкового уполномоченного и помощника участкового уполномоченного) полиции осуществляется на основании приказа начальника территориального органа МВД России. В целях реализации принципа открытости и публичности в деятельности полиции, закрепленного ст. 8 Закона о полиции, на официальном сайте Министерства внутренних дел Российской Федерации размещается информация о конкретном участковом уполномоченном полиции. Также на официальном сайте МВД России отражена информация о системе и структуре службы участковых уполномоченных полиции, ее руководителях, ходе работы и результатах служебной деятельности участковых уполномоченных полиции.

В последние годы МВД России обращает особое внимание на организацию деятельности участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки сельских поселений, в том числе — на повышение уровня их обеспеченности автотранспортом, средствами связи и другими материально-техническими ресурсами, повышение профессионального уровня всех участковых уполномоченных полиции. К числу обязательных требований к кандидату на должность участкового уполномоченного полиции отнесено наличие высшего юридического образования.

Сотрудник, впервые принятый в органы внутренних дел на должность участкового уполномоченного полиции, допускается к самостоятельной работе на административном участке только после прохождения специальной подготовки, а назначенный на должность по окончании высшего учебного заведения МВД России или переведенный из других подразделений полиции (если он ранее не работал в этой должности) — после прохождения месячной стажировки под руководством наставника.

Прием административного участка вновь назначенным участковым уполномоченным полиции производится с участием заместителя начальника полиции территориального органа МВД России (по охране общественного порядка) или заместителя начальника отдела (отделения) полиции, начальника отдела участковых уполномоченных полиции, заместителя начальника отдела (отделения) полиции в составе территориального органа МВД России. После приема и передачи административного участка вновь назначенный участковый уполномоченный полиции производит об этом соответствующую запись в паспорте на административный участок.

В служебное время участковый уполномоченный полиции обязан соблюдать установленный порядок ношения форменной одежды, а при выполнении специальных заданий (поручений) допускается нахождение на службе в гражданской одежде, но с разрешения начальника отдела полиции. Кроме того, на территории административного участка или участковом пункте полиции участковый уполномоченный полиции должен быть вооружен табельным огнестрельным оружием, специальными средствами, средствами связи и индивидуальной защиты, которые выдаются ему на постоянное ношение и хранение в установленном порядке.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет свою деятельность в следующих направлениях:

1. Проведение профилактического обхода административного участка: посещение зданий, строений и сооружений, расположенных на административном участке, посещение лиц, состоящих на профилактических учетах в органах внутренних дел, знакомство с жильцами квартир (жилых домов, комнат), встречи для решения вопросов взаимодействия с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на административном участке. Результаты профилактического обхода, посещения каждой квартиры (жилого дома, комнаты) заносятся в схему жилого дома.

2. Осуществление приема граждан и рассмотрение их обращений, при этом участковый уполномоченный полиции проявляет вежливое, внимательное, тактичное отношение к гражданам. Прием граждан производится в участковом пункте полиции не реже трех раз в неделю, в том числе в один из выходных дней (обязательно в субботу или воскресенье) как в дневное, так и в вечернее время. Прием граждан (как проживающих на обслуживаемой территории, так и прибывших по каким-либо вопросам из иных административно-территориальных образований) осуществ-

вляется в соответствии с п. 55 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Участковый может организовать прием граждан в здании отдела полиции или в ином помещении по согласованию с начальником территориального органа МВД России, органами местного самоуправления или администрацией объекта. Сведения о месте и времени приема граждан, номере контактного телефона участкового уполномоченного полиции размещаются в средствах массовой информации и на официальном сайте территориального органа МВД России, равно как и информация о месте расположения участковых пунктов полиции, их порядковых номерах, а также об участковых уполномоченных обслуживающих административные участки (Ф. И. О., специальное звание и фотография).

3. Проведение индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете. Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции включает:

— проведение профилактических бесед с лицами, состоящими на профилактическом учете;

— наблюдение за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете, их образом жизни, кругом общения;

— опрос родственников лиц, состоящих на профилактическом учете, их соседей и других лиц;

— применение мер административного принуждения к лицам, состоящим на профилактических учетах и нарушающим законодательство Российской Федерации.

4. Проведение отчетов перед населением о проделанной работе, которые необходимы для информирования населения об оперативной обстановке и проделанной работе, а также для получения информации об оценке населением деятельности участкового уполномоченного полиции и территориального органа МВД России. Собрания населения по вопросу отчета участкового уполномоченного полиции проводятся в соответствии с графиком. Оповещение населения о проведении собрания по вопросу отчета участкового уполномоченного полиции производится заблаговременно через объявление в местах с массовым пребыванием граждан, использование местных средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также через органы местного самоуправления, администрацию предприятий, учреждений и организаций. Результаты проведения собрания оформляются протоколом, который подписывается руководителем территориального органа МВД России.

Участковый уполномоченный полиции ведет следующую служебную документацию:

1. Паспорт на административный участок, где накапливается и изучается информация о социально-экономических, демографических и других особенностях административного участка, о состоянии преступности и общественного порядка, о наличии общественных объединений правоохранительной направленности и иные сведения. Паспорт заводится сроком на 5 лет, является документом для служебного пользования. По окончании срока действия паспорта при его повреждении и невозможности дальнейшего ведения, а также при изменении границ административного участка оформляется новый паспорт, в который переносится информация, не утратившая значения на момент оформления нового паспорта. Ранее заведенный паспорт сдается в подразделение делопроизводства и режима, где он уничтожается в установленном порядке.

2. Паспорт на жилой дом (жилые дома), где фиксируются сведения о лицах, проживающих на участке. При заполнении является документом для служебного пользования.

3. Журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений предназначен для регистрации заявлений (сообщений) граждан, полученных участковым уполномоченным полиции в ходе осуществления приема населения или при иных обращениях граждан к нему.

4. Книга отзывов и предложений граждан предназначена для изучения мнения населения о работе участковых уполномоченных полиции.

Книга отзывов и предложений граждан размещается на информационном стенде, расположенном в коридоре (холле) участкового пункта полиции.

С записями в книге отзывов и предложений граждан ознакомляются: начальник территориального органа МВД России ежеквартально; его заместитель — начальник полиции и заместитель начальника полиции по охране общественного порядка ежемесячно; старший участковый уполномоченный полиции один раз в десять дней; отметка данных лиц об ознакомлении обязательна.

Документация, предназначенная для организации работы участкового уполномоченного полиции, регистрируется в подразделении делопроизводства и режима, выдается участковому уполномоченному полиции под расписку, листы служебных документов должны быть пронумерованы, прошиты и скреплены печатью территориального органа МВД России. В настоящее время допускается ведение служебной документации в электронном виде с использованием автоматизированных систем в порядке, установленном правовыми актами МВД России, кроме книги отзывов и предложений граждан, книги замечаний и предложений проверяющих.

Вся служебная документация, за исключением книги отзывов и предложений граждан, хранится в металлическом шкафу (сейфе) в служебном помещении участкового пункта полиции. Запрещено оставлять на рабочем столе в период отсутствия участкового уполномоченного полиции служебную документацию и полученные для исполнения служебные материалы. За ведение и качественное оформление служебной документации участковый уполномоченный полиции несет персональную ответственность.

Отметим, что в участковом пункте полиции должны иметься: Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, списки похищенных вещей, предметов, автотранспорта, а также списки лиц, находящихся в розыске, списки старших по подъездам.

Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» четко регламентированы не только направления деятельности участкового уполномоченного полиции, но и порядок осуществления контроля за его деятельностью, требования к работе с населением, правила заполнения, хранения, проверки и списания служебных документов, что позволяет качественно и профессионально организовать повседневную деятельность участкового уполномоченного полиции.

Вопросы для самоконтроля

1. Опишите структуру службы участковых уполномоченных полиции в России.
2. Назовите основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции.
3. Обозначьте особенности компетенции участкового уполномоченного полиции.
4. Раскройте содержание профилактического обхода административного участка участковым уполномоченным полиции.
5. Раскройте особенности правового статуса старшего участкового уполномоченного полиции.
6. Назовите правила ведения служебной документации участковым уполномоченным полиции.
7. Назовите основные права участкового уполномоченного полиции.
8. Назовите нормативные правовые акты МВД России, регламентирующие деятельность участкового уполномоченного полиции.
9. Назовите задачи, направления работы начальника отдела (отделения, группы) по организации деятельности участковых уполномоченных полиции.
10. Назовите виды служебной документации участкового уполномоченного полиции.

ГЛАВА V. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Государственная политика в сфере предупреждения и пресечения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав

Одна из важнейших задач государства — контроль за воспитанием несовершеннолетних и надлежащим исполнением нормативных установлений в сфере, включающей разнообразные по своей природе направления, связанные с делами несовершеннолетних. Необходимость реакции государства (в лице компетентных органов) обусловлена возрастающей динамикой безнадзорности и беспризорности, а также стабильно высоким числом преступлений и административных правонарушений, совершенных подростками.

В настоящее время существуют разнообразные модели реагирования государства на различные угрозы в рассматриваемой сфере: как направленные в отношении детей, так и от них исходящие. В некоторых странах Европейского Союза все большую роль вершителей детских судеб стало принимать на себя именно государство в лице сотрудников социальных служб, судей, прокуроров и др. Например, изъять у родителей ребенка может любой чиновник из органов социальной опеки, а понятие семейного «неблагополучия» настолько расплывчато, что это способствует ювенальному произволу. Иная модель реакции государства и общества на угрозы, связанные с несовершеннолетними, существует в странах с так называемым восточным менталитетом, где контроль за поведением и воспитанием несовершеннолетних возлагается на институт семьи, религиозные общины и т. д. В России существует иная модель взаимоотношений семьи, общества и государства в отношении вопросов воспитания, профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних.

Во-первых, это наличие правовой основы деятельности государства по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которую составляют различные по своей правовой силе нормативные акты. Изначально отметим Конституцию Российской Федерации (в частности, ч. 2 ст. 7, чч. 1 ст. ст. 20–22, 38 и др.). Среди прочих нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы, связанные с несовершеннолетними, особое место занимают общепризнанные принципы и нормы международного права, направленные на предупреждение их безнадзорности и противоправного поведения¹.

Данные международные правовые акты являются краеугольным камнем построения российской государственной политики в области предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В целях ее реализации были приняты федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и ряд иных нормативных правовых актов². Согласно Национальной стра-

¹ Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI ; *Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»)* : приняты на 96-м пленарном заседании ООН в 1985 г. // Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 195–210 ; *Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Риядские руководящие принципы»)* : приняты на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1990 г. резолюцией 45/112 // Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/juveniles_deinquency_prevention.shtml (дата обращения: 12.11.2015).

² *Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации* : федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ : в ред. Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 358-ФЗ // Рос. газета. 1998. 5 авг. ; 2015. 30 нояб. ; *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ : в ред. Федерального закона от 23 ноября 2015 г. № 313-ФЗ // Там же. 1999. 30 июня ; 2015. 25 нояб. ; *Об опеке и попечительстве* : федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ : в ред. Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 358-ФЗ // Там же. 2008. 30 апр. ; 2015. 30 нояб. ; *О создании фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации* : указ Президента Российской Федерации от 26 марта 2008 г. № 404 : в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10 октября 2014 г. № 659 // Там же. 2008. 29 марта ; *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 41, ст. 5534 ; *О мерах по совершенствованию организации медицинской помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей* : постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 116 :

тегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации, главной целью является определение основных направлений и задач государственной политики в интересах детей и ключевых механизмов ее реализации, базирующихся на общепризнанных принципах и нормах международного права³.

Следующее звено правовой системы — конституции (уставы) некоторых субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права и свободы несовершеннолетних, а также муниципальные правовые акты⁴.

Во-вторых, государственная политика включает систему органов и их должностных лиц, которые от имени государства не только наделяются властными полномочиями по реализации функций по предупреждению безнадзорности и правонарушений подростков, но и реализуют комплекс разнообразных мероприятий социально-экономического, организационного и воспитательного характера. Данную систему субъектов образуют:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения;

в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 558 // Рос. газета. 2013. 19 февр. ; Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28, ст. 3829 ; *Об утверждении* Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11. С. 83–156 ; *О взаимодействии* учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел : приказ Минздрава России, МВД России от 20 августа 2003 г. № 414/633 // Рос. газета. 2003. 24 сент. ; *О совершенствовании* деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей : приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 // Там же. 2012. 17 дек. ; и др.

³ *О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы* : указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

⁴ См., напр.: *Устав Московской области* от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ // Подмосковные известия. 1996. 18 дек. ; *О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Омской области* : закон Омской области от 8 октября 2001 г. № 307-ОЗ // Ведомости Законодательного собрания Омской области. 2001. № 3, ст. 1418.

- органы управления образованием;
- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодежи;
- органы управления здравоохранением;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел.

Значительное количество субъектов системы профилактики предполагает должное обеспечение взаимодействия между ними. Это осуществляется путем передачи информации между заинтересованными субъектами.

Российское законодательство, регламентируя полномочия государства по реагированию на безнадзорность и совершение противоправных деяний несовершеннолетними, строго закрепляет круг лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, а также основания ее проведения. Что касается общей профилактики, то ее направления существенно шире, поскольку не затрагивают прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

Так, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста:

- 1) безнадзорных или беспризорных;
- 2) занимающихся бродяжничеством или попрошайничеством;
- 3) содержащихся в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, социальных приютах, центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных и других учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации;
- 4) употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющих одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию;
- 5) совершивших правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания;
- 6) совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;
- 7) освобожденных от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;

8) совершивших общественно опасное деяние и не подлежащих уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность, вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;

9) обвиняемых или подозреваемых в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, предусмотренные УПК РФ;

10) отбывающих наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях;

11) условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, освобожденных от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;

12) несовершеннолетних, которым предоставлена отсрочка отбывания наказания или отсрочка исполнения приговора;

13) освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа (далее — СУВУЗТ), если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния и (или) после освобождения (выпуска) находятся в социально опасном положении и (или) нуждаются в социальной помощи и (или) реабилитации;

14) осужденных за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

15) осужденных условно, осужденных к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Система предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних формируется в охранно-защитную, представленную комплексом мер медико-психологической, социально-психологической, социально-правовой, педагогической помощи и поддержки семье, детям и подросткам. Административно-правовые меры, применяемые полицией, должны выполнять в данной системе необходимую, но не ведущую роль.

Таким образом, основная цель государственной политики в сфере предупреждения и пресечения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав состоит, с одной стороны, в преодолении нарастания негативных тенденций и стабилизации положения несовершеннолетних, создании реальных предпосылок для положительной динамики процессов их жизнеобеспечения, полного включения в социально-экономическую и культурную жизнь общества, а с другой —

в строгом соблюдении гарантированных Конституцией Российской Федерации, международными правовыми актами и российским законодательством прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних лиц.

§ 2. Правовое положение, организационное построение и основные направления деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

Подразделения по делам несовершеннолетних (далее — ПДН) организуют и проводят работу с несовершеннолетними, которые (в силу определенных обстоятельств) «оступились», поэтому основная задача этой службы — предупреждение и пресечение правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, следовательно, осуществление профилактической работы. Профилактика является основным направлением деятельности инспектора ПДН, но на практике ему приходится сталкиваться с различными ситуациями и вопросами, поэтому инспектор ПДН (как профессиональный сотрудник) должен иметь познания в области юриспруденции, в том числе семейного и гражданского права, психологии, педагогики и в иных сферах.

Российское законодательство, регулирующее деятельность органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, опирается на Конституцию Российской Федерации, нормы международного права.

Органы внутренних дел являются важным звеном в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, так как непосредственно занимаются борьбой с правонарушениями несовершеннолетних, но они — лишь единственный элемент данного звена. Помимо органов внутренних дел, Федеральный закон «Об основах системы профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних» указывает и ряд других ведомств, занимающихся данными вопросами. Кроме общих нормативных правовых актов, в соответствии с которыми строится профилактическая работа, есть и те, что регламентируют непосредственную деятельность того или иного органа (учреждения), занимающегося вопросами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В соответствии с Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних система аппаратов и подразделений по профилактике правонарушений несовершеннолетних имеет три уровня.

На *федеральном уровне* — это ПДН Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с

органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России, ПДН Главного управления на транспорте МВД России. В пределах компетенции эти структуры обеспечивают координацию и контроль за деятельностью ПДН территориальных органов МВД России на окружном и региональном уровнях, Восточно-Сибирского, Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте.

Вторым звеном данной системы являются ПДН территориальных органов МВД России на окружном и региональном уровнях, Восточно-Сибирского, Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте. В пределах своей компетенции они обеспечивают координацию и контроль за деятельностью ПДН территориальных органов МВД России на межрегиональном и районном уровнях.

Указанные подразделения ежеквартально анализируют состояние, структуру и динамику правонарушений несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей на территориях и объектах, обслуживаемых территориальными органами МВД России на межрегиональном и районном уровнях, а также эффективность принимаемых мер по их предупреждению и пресечению⁵.

Данные службы (в пределах своей компетенции) осуществляют общее руководство, организационно-методическое обеспечение и контроль за деятельностью соответствующих аппаратов органов внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований, органов внутренних дел (управлений-отделов) на железнодорожном, водном и воздушном транспорте в целях повышения эффективности работы территориальных органов МВД России на межрегиональном и районном уровнях.

Третье звено системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних — подразделения по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России на межрегиональном и районном уровнях.

ПДН территориальных органов МВД России на межрегиональном (далее — обслуживаемая территория) и районном уровнях строят работу по зональному принципу. Размеры и границы территории (объектов транспорта), обслуживаемой сотрудниками ПДН, определяются и пересматриваются начальником территориального органа МВД России на межрегиональном и районном уровнях (с учетом оперативной обстановки по данному направлению деятельности, численности сотрудников ПДН, предусмотренной штатным расписанием указанного органа).

⁵ *Об утверждении* Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845. С. 83–156.

Закрепление обслуживаемой территории за сотрудниками ПДН осуществляется приказом начальника территориального органа МВД России.

При наличии в штатном расписании территориального органа МВД России одной должности сотрудника ПДН в случаях его временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске или командировке, обучения с отрывом от выполнения служебных обязанностей, временного отстранения от выполнения служебных обязанностей сотрудника, замещающего эту должность, если должность вакантна, приказом начальника территориального органа МВД России обязанности по данной должности возлагаются на наиболее подготовленных сотрудников полиции, преимущественно — участковых уполномоченных полиции (в соответствии с закрепленными административными участками с установлением соответствующей выплаты за совмещение обязанностей).

Изменения в приказ о закреплении обслуживаемой территории вносятся в течение двух рабочих дней.

Подразделения по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России входят в состав полиции, являются структурным подразделением профилактической службы. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее — Закон об основах системы профилактики) основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

1) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Это своего рода различные меры профилактического характера, направленные на недопущение того или иного противоправного поведения со стороны несовершеннолетнего;

2) выявление и устранение причин и условий, способствующих этому. Все указанные выше меры должны быть направлены на выявление и устранение тех причин и условий, которые способствовали безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Названные меры должны осуществляться в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении;

3) обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Данная задача приоритетна не только при проведении работы по профилактике безнадзорности, но и при осуществлении государственной политики в интересах детей, целями и принципами которой являют-

ся осуществление и законодательная защита конституционных прав несовершеннолетних, восстановление нарушенных прав несовершеннолетних, защита от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие;

4) социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении. Работа осуществляется органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних путем воздействия на личность несовершеннолетнего, имеет широкий спектр охвата — от воспитания элементарных навыков до адаптации несовершеннолетнего в обществе. Социально-педагогическая реабилитация проводится индивидуально (в соответствии с реабилитационной программой);

5) выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий. Эти действия являются уголовно наказуемыми (ст. ст. 150 и 151 УК РФ). Если органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в результате работы с последними) становятся известны факты вовлечения, то о них должно быть немедленно сообщено в органы внутренних дел и прокуратуру. Вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность несет большую социальную опасность, так как взрослый преступник способствует формированию у несовершеннолетнего самостоятельного умысла на совершение преступлений. Способы вовлечения — обещания, обман, угрозы со стороны взрослого лица⁶.

В Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних определены категории несовершеннолетних, в отношении которых должностные лица ПДН проводят индивидуальную профилактическую работу по предупреждению и пресечению правонарушений со следующими категориями несовершеннолетних:

а) употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, употребляющие одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе (далее — алкогольная и (или) спиртосодержащая продукция);

б) совершившие правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания;

⁶ *Белянинова Ю. В.* Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в) совершившие правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;

г) освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии, в связи с изменением обстановки, в связи с примирением с потерпевшим (ст. 76 УК РФ), деятельным раскаянием (ст. 75 УК РФ), а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;

д) совершившие общественно опасное деяние, не подлежащее уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого таковая наступает, или вследствие отставания в психическом развитии, что не связано с психическим расстройством;

е) обвиняемые или подозреваемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;

ж) условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания, освобожденные от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;

з) получившие отсрочку отбывания наказания или отсрочку исполнения приговора;

и) освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы Федеральной службы исполнения наказаний (далее — учреждения уголовно-исполнительной системы), вернувшиеся из СУВУЗТ, если в период пребывания в указанных учреждениях они допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния;

к) освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из СУВУЗТ, если после освобождения (выпуска) они находятся в социально опасном положении и (или) нуждаются в социальной помощи и (или) реабилитации;

л) осужденные за совершение преступления небольшой или средней тяжести, освобожденные судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

м) осужденные условно, осужденные к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Судьба ребенка во многом зависит от семьи, от поведения его родителей. Совершение подростком правонарушения и преступления — это, как правило, результат плохого воспитания в семье, отсутствие со сторо-

ны родителей внимания, заботы, любви к своему ребенку. Ведь именно родители несут ответственность за своих детей.

Для подразделений по делам несовершеннолетних индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними правонарушителями, состоящими на профилактическом учете, является ведущим элементом профилактикой деятельности.

В соответствии со ст. 1 Закона об основах системы профилактики под индивидуальной профилактической работой понимается «...деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий».

Другими словами, к индивидуальной профилактике относится любая деятельность различных субъектов системы профилактики в целях недопущения противоправного поведения со стороны несовершеннолетних. Конечно, профилактическая работа должна осуществляться систематически, чтобы иметь определенный результат. Но и разовая мера тоже способна изменить многое, если она была своевременной. Однако ни систематические меры, ни разовые не могут гарантировать, что подросток не совершит правонарушение. Помимо работы определенных должностных лиц, ребенок должен получать и достойное семейное воспитание.

Если подросток совершает административное правонарушение или преступление, его ставят на профилактический учет. Инспектор ПДН по месту жительства беседует с ребенком и родителями, принимает меры по оказанию им той или иной помощи. В соответствии с п. 2.1.2 Инструкции подразделения по делам несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию, отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

На сотрудников ПДН возлагается обязанность проводить индивидуальную профилактическую работу не только в отношении несовершеннолетних и их родителей или иных законных представителей, которые указаны в подп. 2.1.1 и 2.1.2 Инструкции, но и в отношении тех, кто не обозначен в данных пунктах, но с кем эта работа в обязательном порядке должна проводиться (при профилактике совершения ими правонарушений либо для оказания социальной помощи и (или) реабилитации несовершеннолетних — с согласия руководителя территориального органа МВД России или его заместителя).

Деятельность сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних в целях профилактики противоправного поведения несовершеннолетних разнообразна. В соответствии с Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних основными направлениями деятельности инспекторов ПДН являются:

- организация деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних;

- организация работы по выявлению несовершеннолетних правонарушителей, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, злоупотребляющих алкогольной и (или) спиртосодержащей продукцией, употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо одурманивающие вещества, не исполняющих (ненадлежащим образом исполняющих) свои обязанности по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних, допускающих жестокое обращение с ними, а также отрицательно влияющих на поведение несовершеннолетних;

- организация работы по профилактическому учету несовершеннолетних правонарушителей, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, злоупотребляющих алкогольной и (или) спиртосодержащей продукцией, употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо одурманивающие вещества, не исполняющих (ненадлежащим образом исполняющих) свои обязанности по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних, допускающих жестокое обращение с ними, а также отрицательно влияющих на поведение несовершеннолетних;

- организация индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями, их родителями или иными законными представителями.

Особенности организации индивидуальной профилактической работы с отдельными категориями несовершеннолетних правонарушителей:

- организация работы с несовершеннолетними, доставленными в территориальные органы МВД России;

- осуществление производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

- организация работы с группами несовершеннолетних антиобщественной направленности;

- организация деятельности ПДН в образовательных учреждениях.

Отметим, что основной задачей подразделений по делам несовершеннолетних является профилактика правонарушений и преступлений среди детей и подростков. Это первое, чем должен заниматься каждый инспектор по делам несовершеннолетних. Необходимо проводить профилактические беседы на правовые темы в образовательных учреждениях с разъяснением действующего административного и уголовного законодательства; принимать участие в проведении школьных родительских собраний, на которых родителям разъясняют ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних; участвовать в школьных советах профилактики, на которых рассматривают поведение подростков, относящихся к группе риска; совместно с членами совета профилактики по месту жительства посещать учащихся, состоящих на контроле.

Деятельность инспектора по делам несовершеннолетних не должна ограничиваться проведением индивидуальных профилактических бесед и рейдов. Необходимо, чтобы подростки воспринимали инспектора не только как сотрудника полиции, стоящего на страже правопорядка, но и как человека, который защищает его интересы, заботится о нем, т. е. он должен быть воспитателем, психологом, а в иных случаях детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, заменять родителей.

§ 3. Правовое положение и организация работы центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

Инструкция по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее — Инструкция) регулирует деятельность центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее — ЦВСНП), являющихся структурными подразделениями территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях.

В соответствии с Инструкцией ЦВСНП предназначены для:

- приема и временного содержания несовершеннолетних правонарушителей;
- проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями;
- дальнейшего устройства несовершеннолетних правонарушителей.

В своей деятельности ЦВСНП руководствуются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Фе-

дерации, Законом об основах системы профилактики, Законом о полиции⁷, другими федеральными и региональными нормативными правовыми актами, а также ведомственными нормативными правовыми актами, например, Инструкцией, утвержденной приказом МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

Частью 1 ст. 22 Закона об основах системы профилактики определены основные функции ЦВСНП, в соответствии с которыми они:

1) обеспечивают круглосуточный прием и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений;

2) проводят индивидуальную профилактическую работу с доставленными несовершеннолетними, выявляют среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также устанавливают обстоятельства, причины и условия, способствующие их совершению, информируют об этом соответствующие органы внутренних дел и другие заинтересованные органы и учреждения;

3) доставляют несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, осуществляют в пределах своей компетенции другие меры по устройству несовершеннолетних, содержащихся в указанных учреждениях.

В ЦВСНП помещают определенные категории несовершеннолетних, которые указаны в ст. 22 Закона об основах системы профилактики. В соответствии с пп. 1–6 ч. 2 ст. 22 в ЦВСНП помещаются следующие категории несовершеннолетних:

1) направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

2) временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 26 Закона об основах системы профилактики;

3) самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

4) совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, если:

— необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья несовершеннолетних;

⁷ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

— предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния;

— их личность не установлена;

— они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного п. 1 ч. 2 ст. 21 Закона об основах системы профилактики (т. е. в течение не более трех часов);

5) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, если:

— личность несовершеннолетних не установлена;

— они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного п. 1 ч. 2 ст. 21 указанного Закона (т. е. в течение не более трех часов);

6) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, если:

— их личность не установлена;

— они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного п. 1 ч. 2 ст. 21 указанного Закона (т. е. в течение не более трех часов).

Отметим, что помещению в ЦВСНП подлежат только несовершеннолетние правонарушители, указанные в Законе об основах системы профилактики, помещение лиц иных категорий недопустимо.

Основания и порядок помещения в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей

Помимо определенных категорий несовершеннолетних, подлежащих помещению в ЦВСНП, необходимы основания, которые указаны в ч. 3 ст. 22 Закона об основах системы профилактики:

— приговор суда или постановление судьи — в отношении несовершеннолетних, направляемых в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (п. 1 ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики);

— постановление судьи — в отношении несовершеннолетних, указанных в пп. 2–6 ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики;

— в соответствии с ч. 4 ст. 22 Закона об основах системы профилактики несовершеннолетние, указанные в пп. 3–6 ч. 2 указанной статьи, могут быть помещены в ЦВСНП на срок не более 48 часов *на основании постановления руководителя органа внутренних дел* или уполномоченного сотрудника органов внутренних дел (приказ МВД России от 9 апреля 2013 г. № 198⁸).

Согласно п. 82 Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845, а также в соответствии с приложением 24 к данной Инструкции установлена определенная форма постановления, подписываемого начальником территориального органа МВД России или уполномоченным сотрудником органов внутренних дел о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП на срок не более 48 часов.

Как правило, это время, необходимое для сбора соответствующих материалов и принятия судебного решения в отношении помещаемого. Такие материалы в течение первых суток направляются в суд по месту задержания несовершеннолетнего для решения вопроса о его дальнейшем содержании или освобождении.

При помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП на основании постановления руководителя территориального органа внутренних дел или уполномоченного сотрудника органов внутренних дел решение должно быть принято уполномоченными лицами в течение трех часов после до-

⁸ *Об утверждении* Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных выносить постановление о помещении несовершеннолетних на срок до 48 часов в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел : приказ МВД России от 9 апреля 2013 г. № 198 // Рос. газета. 2013. 26 июня.

ставления несовершеннолетнего в подразделение органов внутренних дел.

Материалы на несовершеннолетних, указанных в пп. 3–6 ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики, представляются судье в порядке и в срок, установленные ст. 31.1 Закона об основах системы профилактики (т. е. до истечения 48 часов пребывания несовершеннолетнего в ЦВСНП), для решения вопроса о дальнейшем содержании или освобождении несовершеннолетнего.

Если в течение первых 24 часов нахождения несовершеннолетнего в ЦВСНП будет установлено, что отпали основания, по которым он был направлен в ЦВСНП (установлена личность, устранена угроза жизни и здоровью, появилась возможность передать его родителям или иным законным представителям), руководитель органа внутренних дел или его заместитель вправе материалы в суд не направлять.

Начальник ЦВСНП или его заместитель незамедлительно (не позднее 24 часов) уведомляет прокурора по месту нахождения Центра о помещении в него лиц, указанных в ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики (ч. 5 ст. 22 Закона об основах системы профилактики).

Порядок подготовки и направления в районный (городской) суд материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел определен ст. 31.1 Закона об основах системы профилактики.

В соответствии с ч. 1 ст. 31.1 Закона об основах системы профилактики постановление о помещении в ЦВСНП несовершеннолетних, указанных в пп. 3–6 ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики, материалы к данному постановлению направляются в суд начальником органа внутренних дел или его заместителем по месту задержания несовершеннолетних не позднее, чем за 24 часа до истечения срока нахождения несовершеннолетних в ЦВСНП, указанного в ч. 4 ст. 22 Закона об основах системы профилактики.

В постановлении необходимо четко указывать конкретную норму закона, которая является основанием для помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП, а также мотивы и цели помещения, следующие из содержания ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики.

Согласно ч. 2 ст. 31.1 Закона об основах системы профилактики указанные материалы должны содержать:

— достаточные данные, подтверждающие совершение общественно опасного деяния несовершеннолетним, не достигшим возраста, с которого наступает уголовная ответственность за эти деяния, или правонару-

шения, влекущего административную ответственность, либо факт самовольного ухода из специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа;

— указание на цели и мотивы помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП;

— данные, свидетельствующие о необходимости обеспечения защиты жизни или сохранения здоровья несовершеннолетнего либо предупреждения совершения им повторного общественно опасного деяния.

Сведения, которые могут подтвердить указанные обстоятельства, раскрыты выше. Помимо указанных данных, в суд предоставляется копия свидетельства о рождении несовершеннолетнего.

Если личность несовершеннолетнего не установлена, необходимо представить:

— объяснения несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей по поводу его метрических данных, места жительства или места пребывания; переписку всеми видами связи с ОВД по вопросам установления личности, справку о проверке по адресному бюро с указанием фамилии проверяющего, а также иные материалы проверки личности несовершеннолетнего, на основе которых делается мотивированный вывод о невозможности установления на данный момент личности несовершеннолетнего;

— постановление руководителя органа внутренних дел или его заместителя, или оперативного дежурного о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП на срок не более 48 часов (если несовершеннолетний предварительно помещался в ЦВСНП);

— документ из ЦВСНП, подтверждающий время помещения несовершеннолетнего в центр на срок не более 48 часов (если несовершеннолетний предварительно помещался в ЦВСНП)⁹.

Материалы по основаниям, предусмотренным пп. 3–6 ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики, представляются в суд по месту задержания несовершеннолетнего, а по п. 2 ч. 2 ст. 22 Закона об основах системы профилактики — в суд, где уже находятся материалы о помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

С материалами, направляемыми в суд, вправе ознакомиться несовершеннолетний, его родители (если личность несовершеннолетнего установлена, если они проживают в районе совершения им противоправных действий) или иные законные представители, либо представитель органа

⁹ Настольная книга инспектора по делам несовершеннолетних : метод. пособие / под ред. С. И. Гринько, Ю. Н. Демидова. М., 2014. 768 с.

опеки и попечительства, а также адвокат и прокурор. Материалы должны обязательно содержать письменные сведения о фактическом ознакомлении данных лиц с имеющимися материалами, в случае отказа от ознакомления — сведения о том, что право на ознакомление им разъяснялось.

Закон не указывает, кто может выступать в качестве законного представителя несовершеннолетнего. Возможно признавать в качестве законных представителей лиц, перечисленных в п. 12 ст. 5 УПК РФ: родителей, усыновителей, опекунов или попечителей несовершеннолетних, представителей учреждений или организаций, на попечении которых находится несовершеннолетний, органы опеки и попечительства.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским учреждением.

Постановление необходимо зарегистрировать в канцелярии суда с указанием даты и времени поступления.

Отметим, что материалы о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП должны быть направлены в суд своевременно, чтобы избежать нарушений сроков задержания несовершеннолетнего и своевременного помещения в целях обеспечения защиты жизни и здоровья несовершеннолетнего, а также проведения профилактических мероприятий для предупреждения повторных правонарушений.

В центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей установлен режим и определены сроки их содержания.

На территории центра временного содержания, как правило, размещаются здание ЦВСНП, гараж-стоянка, складские помещения, столовая, мусоросборник, спортивные и игровые площадки, ограждения с охранно-тревожной сигнализацией, контрольно-пропускной пункт с открытым (крытым) шлюзом для проезда автотранспорта.

Центры временного содержания в установленном порядке обеспечиваются оперативно-техническими средствами, автомобилями, мебелью, инвентарем, одеждой, продовольственными товарами и иным имуществом. Комнаты для несовершеннолетних центра временного содержания оборудуются одноярусными кроватями и другой мебелью.

Несовершеннолетние, помещенные в ЦВСНП, пользуются правами, предусмотренными ч. 2 ст. 8 Закона об основах системы профилактики. В установленном порядке они имеют право на:

— уведомление родителей или иных законных представителей о помещении несовершеннолетнего в учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При наличии

сведений о месте жительства или месте пребывания родителей или иных законных представителей информация о помещении несовершеннолетнего в указанное учреждение должна быть направлена им в течение 12 часов с момента его помещения, а при отсутствии сведений о родителях или иных законных представителях указанное уведомление в течение трех суток с момента помещения несовершеннолетнего направляется в орган опеки и попечительства по его последнему месту жительства;

— получение информации о целях своего пребывания в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, правах и обязанностях, основных правилах, регулирующих внутренний распорядок в данном учреждении;

— обжалование решений, принятых работниками органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в вышестоящие органы указанной системы, органы прокуратуры и суд;

— гуманное обращение, не унижающее человеческого достоинства;

— поддержание связи с семьей путем телефонных переговоров и свиданий без ограничения их количества;

— получение писем, посылок, бандеролей, передач, отправление писем и телеграмм без ограничения их количества;

— обеспечение (на безвозмездной основе) питанием, одеждой, обувью и другими предметами вещевого довольствия по установленным нормам, необходимым для сохранения здоровья и обеспечения жизнедеятельности несовершеннолетних;

— обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом.

Режим дня составляется с учетом круглосуточного пребывания несовершеннолетних в ЦВСНП, отдельно для учебного времени и времени каникул.

Образовательный процесс организуется по программе общеобразовательной школы в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰.

Режим содержания несовершеннолетних в ЦВСНП обеспечивается должностными лицами ЦВСНП. По судебному решению, на основании которого несовершеннолетние помещаются в ЦВСНП, определяются и сроки их содержания там. В соответствии с ч. 6 ст. 22 Закона об основах

¹⁰ Рос. газета. 2012. 31 дек.

системы профилактики несовершеннолетние могут находиться в ЦВСНП в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток.

В исключительных случаях время нахождения несовершеннолетних в ЦВСНП может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток, в который не входят:

— период карантина, объявленного органом управления здравоохранением или учреждением здравоохранения;

— время болезни несовершеннолетних, которое подтверждено учреждением здравоохранения и препятствует их возвращению в семью или направлению в соответствующие учреждения;

— время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор суда или постановление судьи о помещении несовершеннолетних в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

В соответствии с ч. 7 ст. 22 Закона об основах системы профилактики ответственность за нарушение срока содержания несовершеннолетних в ЦВСНП возлагается на должностных лиц органов и учреждений, по вине которых было допущено указанное нарушение.

Подготовка материалов о продлении срока содержания несовершеннолетних в ЦВСНП возлагается на начальников ЦВСНП либо их заместителей. Необходимые материалы представляются в суд не позднее 24 часов до истечения срока содержания несовершеннолетних в ЦВСНП.

В Центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел должны быть созданы все условия, обеспечивающие не только защиту жизни и здоровья несовершеннолетних, но и проведение с ними профилактической работы в целях предупреждения совершения повторного правонарушения; должен быть строгий контроль за сроками нахождения несовершеннолетних в Центре.

Роль центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Основное направление деятельности ЦВСНП — проведение с подростками профилактической работы, оказание им необходимой помощи в решении тех или иных вопросов.

При наличии оснований, указанных в ст. 6 Закона об основах системы профилактики, в отношении несовершеннолетних с учетом их возраста, поведения, общественной опасности, ранее совершенных правонарушений, а также других обстоятельств, имеющих значение для применения эффективных мер профилактического воздействия, в течение всего

времени их нахождения в ЦВСНП проводится индивидуальная профилактическая работа.

Основания проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних — обстоятельства, предусмотренные ст. 5 указанного Закона, если они зафиксированы в следующих документах:

1) заявление несовершеннолетнего либо его родителей или иных законных представителей об оказании им помощи по вопросам, входящим в компетенцию органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

2) приговор, определение или постановление суда;

3) постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, прокурора, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел;

4) документы, определенные Законом об основах системы профилактики как основания помещения несовершеннолетних в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

5) заключение, утвержденное руководителем органа или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по результатам проведенной проверки жалоб, заявлений или других сообщений.

В целях повышения эффективности индивидуальной профилактической работы начальниками ЦВСНП устно или в письменной форме могут применяться к несовершеннолетним меры взыскания, предусмотренные ст. 8.1 Закона об основах системы профилактики:

— предупреждение;

— выговор;

— строгий выговор.

По отношению к несовершеннолетним не допускается:

— применение физического и психического насилия;

— применение мер воздействия без учета возраста несовершеннолетних;

— применение мер, носящих антипедагогический характер, унижающих человеческое достоинство;

— ограничение контактов несовершеннолетних с родителями или иными законными представителями, лишение несовершеннолетних контактов с родителями или иными законными представителями;

— уменьшение норм питания;

— лишение прогулок.

В целях предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, установления обстоятельств, причин и условий, способствующих их совершению, должностные лица ЦВСНП:

1) выясняют условия жизни и воспитания несовершеннолетних в семье; их личные качества, интересы, причины самовольного прекращения работы, учебы, ухода из семьи, учебного заведения; недостатки в деятельности организаций и учебных заведений, способствующие совершению правонарушений;

2) осуществляют взаимодействие с сотрудниками подразделений уголовного розыска, принимают меры по установлению фактов вовлечения несовершеннолетних в преступную и иную антиобщественную деятельность, совершения в отношении несовершеннолетних преступлений и иных противоправных действий, а также лиц, их совершивших;

3) незамедлительно докладывают рапортом непосредственным руководителям о выявлении лиц, причастных к совершению преступлений, или об иных обстоятельствах, имеющих значение для их раскрытия.

Полученная информация подлежит регистрации в порядке, предусмотренном Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736¹¹;

4) проводят индивидуальные профилактические мероприятия с несовершеннолетними, находящимися в ЦВСНП, обращая особое внимание на развитие положительных склонностей и интересов, устранение недостатков в поведении, приобщение к учебе и труду;

5) информируют заинтересованные органы и учреждения о причинах и условиях безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, вносят соответствующие предложения об их устранении, а также по вопросам организации обучения, досуга и трудового воспитания детей и подростков, находящихся в ЦВСНП, оказания им помощи в бытовом и трудовом устройстве¹².

¹¹ *Об утверждении* Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 // Там же. 2014. 14 нояб.

¹² *О совершенствовании* деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей : приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

В случае доставления в ЦВСНП несовершеннолетних, личность которых не установлена, должностные лица ЦВСНП принимают меры к установлению личности доставленных несовершеннолетних.

В этих целях должностные лица ЦВСНП:

— выявляют обстоятельства задержания несовершеннолетних доставленных, путь следования, вид транспорта, места возможного проживания, источники и средства существования, а также иные обстоятельства, имеющие значение для установления их личности;

— составляют описание внешности по методу словесного портрета, организуют фотографирование несовершеннолетних (фас, оба профиля), а также составляют описание одежды и имеющихся у них вещей;

— организуют направление для определения возраста в медицинские организации государственной или муниципальной системы здравоохранения по месту расположения ЦВСНП несовершеннолетних, личность которых не установлена;

— немедленно передают доставленного оперативному дежурному территориального органа МВД России на районном уровне по месту дислокации ЦВСНП либо по месту его задержания для принятия мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в случаях, когда установлено, что он достиг 18 лет;

— в течение суток после установления личности несовершеннолетнего письменно информируют о месте его нахождения соответствующие территориальные органы МВД России, заинтересованные органы и общественные организации, а также незамедлительно уведомляют родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего путем проведения телефонных переговоров либо через территориальные органы МВД России по месту жительства несовершеннолетнего;

— при отсутствии сведений о родителях или иных законных представителях в течение трех суток с момента помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП направляют уведомление в орган опеки и попечительства по последнему месту жительства несовершеннолетнего.

Отметим, что Центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей относятся к учреждениям системы профилактики и являются специальными учреждениями полиции. Данные учреждения играют большую роль в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, так как индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними, находящимися в ЦВСНП, проводится в течение всего времени их нахождения и осуществляется с учетом индивидуальных особенностей каждого подростка.

§ 4. Особенности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних

Ключевой задачей государства является улучшение эффективности профилактической деятельности в сфере предупреждения и пресечения правонарушений несовершеннолетних. Так, количество противоправных деяний, совершаемых самими подростками или при их участии, в последние годы увеличивается¹³. На учете в подразделениях по делам несовершеннолетних состоит более 159 тыс. несовершеннолетних, в том числе более 35 тыс. — за систематическое употребление алкогольных напитков, более 6 тыс. — наркотических и одурманивающих веществ¹⁴.

Совершение подростком административного правонарушения и последующее привлечение его или родителей (законных представителей) к административной ответственности часто не является единичным фактом, а служит платформой для определенного рода девиаций поведения личности в будущем, что негативным образом сказывается на формировании социального благополучия и способствует ухудшению криминогенной обстановки как в настоящее время, так и в перспективе.

Цель привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения несовершеннолетним — предупреждение совершения ими новых административных правонарушений и преступлений.

Под административной ответственностью, применяемой к несовершеннолетним правонарушителям, понимают форму реагирования государства на административные правонарушения, совершенные лицами, не достигшими совершеннолетия, выраженную в применении к ним конкретных административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм, и одновременно — их специфическую обязанность нести определенные законодательством неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных правовых мер¹⁵.

¹³ В 2015 г. рост по отношению к 2014 г. составил 3,8% (*В МВД* состоялось заседание Правительственной комиссии по профилактике правонарушений. URL: <https://mvd.ru/> (дата обращения: 01.04.2016)).

¹⁴ *Доклад* о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 году. URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 01.04.2016).

¹⁵ *Беженцев А. А.* Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы интерпретации и применения // *Административное право и процесс.* 2013. № 3. С. 11.

Особенности административной ответственности несовершеннолетних:

1) минимальная степень ограничения прав и свобод несовершеннолетних лиц (по сравнению с правонарушителем, достигшим возраста 18 лет);

2) значительная доля совершенных несовершеннолетними административных правонарушений предполагает наступление ответственности по ст. ст. 6.8, 6.9, 6.24, 20.20, 20.21, 20.22 КоАП РФ;

3) возможное привлечение несовершеннолетних лиц к административной ответственности не только за нарушение норм КоАП РФ, но и в случае совершения ими деяний, предусмотренных региональными нормативными актами, содержащими нормы об административной ответственности;

4) невозможное применение к несовершеннолетним всех видов административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ, в силу прямого запрета (не применяется административный арест — ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ) либо в силу невозможности (дисквалификация, лишение специального права, административное приостановление деятельности и др.). Как правило, к подросткам применяются предупреждение и административный штраф;

5) наличие специальных ювенальных органов, в лице которых выступают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, наделяемых в силу ст. 23.2 КоАП РФ административно-юрисдикционными полномочиями. Согласно КоАП РФ, помимо специального органа, отдельные дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, вправе рассматривать иные органы и их должностные лица;

6) невозможность привлечения к административной ответственности, если несовершеннолетние не достигли установленного законодателем возраста — 16 лет. Исключение — совершение ими административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, — нахождение в состоянии опьянения, потребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, что влечет наложение административного штрафа на родителей (законных представителей) несовершеннолетнего;

7) освобождение комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав подростка от административной ответственности с применением меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних, в случае совершения административного правонарушения лицом в возрасте от шестнадцати до восемнадца-

ти лет (с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице). Постановлением Правительства Российской Федерации регламентирована деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав¹⁶. Ранее действовавший Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г.¹⁷ предусматривал перечень мер воздействия воспитательного характера, среди которых:

- вынесение предупреждения;
- объявление выговора или строгого выговора;
- передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих;
- направление в специальное лечебно-воспитательное учреждение;
- помещение несовершеннолетнего, достигшего одиннадцатилетнего возраста, в случае злостного и систематического нарушения правил общественного поведения, в специальное воспитательное учреждение для детей и подростков и ряд других. Однако в настоящее время данный документ утратил силу, система мер воспитательного характера не нашла пока отражения ни в одном нормативном правовом акте;

8) совершение несовершеннолетним административного правонарушения часто влечет привлечение к административной ответственности его родителей (законных представителей) — ст. 5.35 КоАП РФ. Ответственность по КоАП РФ родителей предусмотрена законодательством в связи с совершением подростками таких нарушений правопорядка, за которые сами несовершеннолетние не несут юридической ответственности, но подвергаются иным мерам правового принуждения, вследствие чего указанные правонарушения подростков являются одновременно частью основания для применения административной ответственности к родителям и самостоятельным основанием для применения принудительных средств к ним самим¹⁸;

9) несовершеннолетие лица, совершившего административное правонарушение, является обстоятельством, смягчающим административ-

¹⁶ *Об утверждении* Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2015 г. № 960 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 45, ст. 5829 ; 2015. № 38, ст. 5289.

¹⁷ *Об утверждении* Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. : в ред. Закона Российской Федерации от 25 февраля 1993 г. № 4549-1 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23, ст. 536 ; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12, ст. 429.

¹⁸ *Беженцев А. А.* Указ. соч. С. 12.

ную ответственность (п. 9 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ), а вовлечение несовершеннолетнего в совершение противоправного деяния, напротив, рассматривается юрисдикционными органами как обстоятельство, отягчающее административную ответственность (п. 3 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ). Однако существуют самостоятельные составы, предусматривающие ответственность взрослых: например, за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, в процесс потребления табака (ст. ст. 6.10, 6.23 КоАП РФ);

10) составление протокола об административном правонарушении, совершенном подростком, возлагается законодательством в большинстве случаев на органы внутренних дел. Перечень должностных лиц, имеющих данные полномочия, закреплен в ведомственном акте¹⁹;

11) совокупность определенных процессуальных гарантий, связанных с особым статусом субъекта, привлекаемого к административной ответственности. Так, несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо (ч. 4 ст. 25.1 КоАП РФ). Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает наличие специального участника производства по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, — законного представителя физического лица (ст. 25.3 КоАП РФ), чье присутствие при рассмотрении дела субъект, наделенный юрисдикционными полномочиями, вправе признать обязательным. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители, он в обязательном порядке находится отдельно от взрослых лиц (ч. 4 ст. 27.3, ч. 3 ст. 27.6 КоАП РФ). В статье 29.5 КоАП РФ содержится положение, согласно которому дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В статье 32.2 КоАП РФ закреплено: при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

¹⁹ *О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию* : приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36. С. 141–156.

Существенной особенностью административной ответственности данной категории лиц является то, что, помимо назначенного административного наказания, в качестве возможных последствий, которые будет вынужден претерпевать несовершеннолетний, выступает индивидуальная профилактическая работа, заведение учетной документации в отношении как самих подростков, так и их родителей. Это предусмотрено законодательством Российской Федерации²⁰ и является важной мерой предупреждения совершения несовершеннолетними новых правонарушений.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие нормативные правовые акты регулируют государственную политику в сфере предупреждения и пресечения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав?

2. В отношении каких категорий несовершеннолетних установлена необходимость проведения индивидуальной профилактической работы?

3. Разъясните порядок закрепления обслуживаемой территории за инспектором ПДН.

4. Раскройте основные задачи деятельности инспектора ПДН по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

5. Раскройте основные задачи Центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

6. Перечислите основания и порядок помещения в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

7. Назовите сроки и особенности режима содержания несовершеннолетних в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

8. Кто вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними?

9. Какие процессуальные положения, регламентирующие участие несовершеннолетних в производстве по делам об административных правонарушениях, можно назвать гарантиями обеспечения их прав и законных интересов?

10. В каких случаях к административной ответственности привлекаются родители (законные представители) несовершеннолетнего?

²⁰ *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ ; *Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11. С. 83–156.

ГЛАВА VI. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ И КОНВОИРОВАНИЮ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

§ 1. Назначение и организация работы изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел

Основными и специфичными видами административной деятельности территориальных органов внутренних дел являются охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых.

Согласно п. 14 ст. 12 Закона о полиции¹ на полицию возлагаются обязанности содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; конвоировать содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы осужденных и заключенных под стражу лиц для участия в следственных действиях или судебном разбирательстве; охранять указанных лиц во время производства процессуальных действий. Эти функции обеспечиваются специальными подразделениями по охране, содержанию и конвоированию подозреваемых и обвиняемых.

Правовую основу деятельности указанных подразделений составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, УПК РФ, Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

¹ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

мых и обвиняемых в совершении преступлений»², Закон о полиции, Наставление по служебной деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, утвержденное приказом МВД России³, Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел⁴ (далее — Правила внутреннего распорядка ИВС) и другие нормативные правовые акты.

Охрана подозреваемых и обвиняемых предусматривает комплекс организационных и практических мер, осуществляемых в целях недопущения побегов вышеуказанных лиц, защиты их от нападения, пресечения проникновения на охраняемую территорию посторонних лиц, незаконного выноса (вывоза) имущества либо проноса (провоза, передачи) предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию подозреваемыми и обвиняемыми, обеспечения исполнения судебных решений, режимных и иных требований, а также мероприятий, предусмотренных федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Содержание подозреваемых и обвиняемых состоит в обеспечении надлежащего режима их изоляции, раздельного размещения и осуществления постоянного надзора за ними в целях исключения возможности скрыться от следствия и суда, сокрыть вещественные доказательства, воспрепятствовать установлению истины по уголовному делу или продолжать заниматься преступной деятельностью.

Охрана, конвоирование и содержание под стражей подозреваемых и обвиняемых осуществляются в соответствии с принципами законности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, не должны сопровождаться пытками, иными действиями, нацеленными на причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей.

² *О содержании* под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // Рос. газета. 1995. 20 июля.

³ *Об утверждении* Наставления по служебной деятельности ИВС подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых : приказ МВД России от 7 марта 2006 г. № 140дсп.

⁴ *Об утверждении* Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел : приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 51. С. 21–48.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых» к местам содержания под стражей относятся:

- 1) следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы;
- 2) изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (далее — ИВС);
- 3) изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов Федеральной службы безопасности;
- 4) учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы.

Изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел предназначены для содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении преступлений в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. ст. 91, 92 УПК РФ.

Срок содержания в ИВС указанной категории граждан до судебного решения составляет 48 часов, а в исключительных случаях он может быть продлен до 72 часов.

В ИВС могут временно содержаться подозреваемые и обвиняемые, в отношении которых в соответствии со ст. 108 УПК РФ в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу.

Кроме того, согласно ст. 13 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в ИВС могут помещаться подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы и переведенные в изоляторы временного содержания в случаях, когда это необходимо для выполнения следственных действий, судебного рассмотрения дел за пределами населенных пунктов, где находятся следственные изоляторы, откуда их ежедневная доставка невозможна, на время выполнения указанных действий и судебного процесса, но не более чем на десять суток в течение месяца, а также осужденные, в отношении которых вынесенный приговор не вступил в законную силу, осужденные, доставленные из органов и учреждений исполнения уголовных наказаний в связи с расследованием или рассмотрением судом дел о преступлениях, совершенных этими или другими лицами.

Основание для такого перевода — постановление следователя или лица, производящего дознание, решение суда.

При отсутствии в территориальном органе внутренних дел специализированного приемника для лиц, отбывающих административное наказание в виде административного ареста, в исключительных случаях допускается их содержание в ИВС.

В ИВС в целях обеспечения охраны, конвоирования и содержания подозреваемых и обвиняемых могут назначаться следующие наряды:

1) постовой — сотрудник наряда, имеющий соответствующую экипировку и выполняющий поставленную задачу по охране и обороне порученного ему поста;

2) пост — все порученное постовому для охраны и обороны, а также место или участок местности, на котором он выполняет возложенные на него обязанности по службе.

В зависимости от характера выполняемой задачи в состав наряда могут входить дежурный ИВС⁵, помощник дежурного ИВС, полицейский, полицейский-кинолог, полицейский-водитель и дежурный фельдшер медицинской части⁶.

Содержание и охрана лиц, задержанных и заключенных под стражу в ИВС, обеспечиваются нарядами круглосуточно. На каждого задержанного или заключенного под стражу дежурным ИВС заводится личное дело.

В целях обеспечения режима в местах содержания под стражей утверждаются правила внутреннего распорядка, где прописаны:

- 1) прием и размещение подозреваемых и обвиняемых по камерам;
- 2) проведение личного обыска, дактилоскопирование, фотографирование, досмотр вещей подозреваемых и обвиняемых;
- 3) изъятие у подозреваемых и обвиняемых предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию;
- 4) материально-бытовое обеспечение подозреваемых и обвиняемых;
- 5) приобретение подозреваемыми и обвиняемыми продуктов питания, предметов первой необходимости и других промышленных товаров;
- 6) прием и выдача подозреваемым и обвиняемым посылок, передач;
- 7) получение и отправление подозреваемыми и обвиняемыми телеграмм, писем, денежных переводов;
- 8) направление подозреваемыми и обвиняемыми предложений, заявлений и жалоб;
- 9) отправление подозреваемыми и обвиняемыми религиозных обрядов;
- 10) привлечение подозреваемых и обвиняемых к труду;
- 11) участие подозреваемых и обвиняемых в семейно-правовых отношениях и гражданско-правовых сделках;

⁵ Или оперативный дежурный, когда ИВС находится при территориальном органе внутренних дел.

⁶ При наличии медицинского работника в штате ИВС.

12) проведение подписки подозреваемых и обвиняемых на газеты и журналы;

13) медико-санитарное обеспечение подозреваемых и обвиняемых;

14) проведение ежедневных прогулок подозреваемых и обвиняемых;

15) проведение свиданий подозреваемых и обвиняемых;

16) обеспечение участия подозреваемых, обвиняемых и подсудимых в следственных действиях и судебных заседаниях;

17) личный прием подозреваемых и обвиняемых начальником места содержания под стражей и уполномоченными им лицами;

18) выдача тел подозреваемых и обвиняемых, умерших в местах содержания под стражей.

Правилами внутреннего распорядка ИВС, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 205⁷ устанавливаются порядок поведения подозреваемых и обвиняемых в местах содержания под стражей, перечень и количество продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промышленных товаров, которые подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, получать в посылках, передачах и приобретать по безналичному расчету, а также перечень услуг, оказываемых подозреваемым и обвиняемым за установленную плату.

Отметим, что в изоляторах временного содержания осуществляется пропускной режим, в соответствии с которым доступ в ИВС ограничен. У всех лиц, прибывающих в ИВС, в том числе для проверки несения службы нарядами, производства следственных действий, надзора за законностью, для участия в свидании с подозреваемыми и обвиняемыми, проверяются документы, удостоверяющие личность.

Прибывших сотрудников правоохранительных органов и иных лиц в обязательном порядке опрашивают о наличии у них средств радиотелефонной связи, оружия. При их наличии предлагается сдать имеющиеся предметы на временное хранение.

⁷ О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов Федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на мирное время : постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 205 // Рос. газета. 2005. 15 апр.

Посещать изоляторы временного содержания имеют право:

1) прокуроры, их заместители и помощники, непосредственно осуществляющие надзор за местами содержания под стражей (при предъявлении служебного удостоверения) — в любое время суток с беспрепятственным допуском во все помещения и к содержащимся в ИВС подозреваемым и обвиняемым;

2) должностные лица, осуществляющие контроль за служебной деятельностью изоляторов временного содержания, подразделений охраны и конвоирования (при предъявлении служебного удостоверения) — в любое время суток;

3) сотрудники других служб органа (органов) внутренних дел, проверяющие ИВС, — при предъявлении служебного удостоверения и специального предписания;

4) следователи, а также лица, производящие дознание (при предъявлении служебного удостоверения) — в следственные кабинеты ИВС только для производства следственных действий с подозреваемыми и обвиняемыми, проходящими по уголовным делам, находящимся в производстве указанных лиц;

5) лица, участвующие в уголовном процессе (потерпевшие, свидетели, эксперты и иные лица), в сопровождении прокурора, следователя или лица, производящего дознание, — в следственные кабинеты ИВС;

6) лица, участвующие в деле в качестве защитников, при предъявлении ими соответствующих документов — в следственные кабинеты ИВС;

7) родственники и иные лица, которым в установленном порядке предоставлено свидание с подозреваемыми и обвиняемыми, при предъявлении соответствующего разрешения и паспорта (документа, его заменяющего) — в сопровождении сотрудника только в комнату для свиданий ИВС;

8) медицинские работники для оказания медицинской помощи нуждающимся лицам — к месту нахождения больного при предъявлении наряда и в сопровождении дежурного ИВС (помощника дежурного) или начальника ИВС;

9) специалисты санитарно-эпидемиологического надзора — во все помещения ИВС, при предъявлении специального предписания, в сопровождении дежурного ИВС (органа внутренних дел, помощника дежурного) или начальника ИВС;

10) лица, приглашенные в качестве понятых для проведения личного обыска подозреваемого или обвиняемого — в комнату проведения обыска, в сопровождении сотрудника ИВС, прокурора, следователя или дознавателя.

В случае проведения оперативно-розыскных мероприятий, согласно ст. 476 УПК РФ, допускаются встречи сотрудника органа дознания, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с подозреваемым (обвиняемым) — с письменного разрешения дознавателя, следователя, прокурора или суда, в производстве которых находится уголовное дело.

Обеспечение личной безопасности прибывших лиц, а также подозреваемых и обвиняемых возлагается на сотрудников ИВС.

При наличии достаточных оснований подозревать, что лицо, прибывшее в ИВС, намерено несанкционированно пронести в изолятор временного содержания либо вынести из него предметы, вещества, продукты питания, письма и записки, ему предлагается добровольно сдать запрещенные предметы, а также (по его согласию) произвести личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при нем, в том числе с применением технических средств обнаружения.

§ 2. Основания и порядок приема в изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел

Прием подозреваемых и обвиняемых, поступивших в ИВС, производится круглосуточно дежурным ИВС или оперативным дежурным по территориальному органу МВД России (при отсутствии начальника ИВС, лица, исполняющего его обязанности, дежурного ИВС).

Основания для приема, помещения и содержания в ИВС:

1) протокол задержания задержанных по подозрению в совершении преступления (в соответствии со ст. ст. 91, 92 УПК РФ), составленный следователем или лицом, производящим дознание;

2) постановление судьи об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу (ст. 108 УПК РФ);

3) для осужденных к лишению свободы — приговор суда о назначении лишения свободы (при невозможности доставить осужденного в следственный изолятор);

4) постановление суда об этапировании;

5) постановление прокурора о заключении лица под стражу, вынесенное в порядке исполнения ч. 2 ст. 466 УПК РФ — на основании прилагаемого решения судебного органа иностранного государства о заключении данного лица под стражу;

6) заявки сотрудников следствия, подразделений дознания, прокуратуры для осуществления вывоза подозреваемого (обвиняемого) для участия в проведении следственных действий;

7) определение или постановление суда для конвоирования подозреваемых и обвиняемых для участия в судебном заседании;

8) постановление судьи (или заверенная копия) для лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста (только при отсутствии специализированных мест отбывания административного ареста).

Основанием для помещения в ИВС будет являться предписание, выданное начальнику (старшему) конвоя, при конвоировании подозреваемых и обвиняемых на значительные расстояния или в ночное время для организации ночлегов и привалов — при наличии соответствующих процессуальных документов (личных дел или выписок из него на подозреваемых и обвиняемых).

Не подлежат приему в ИВС следующие категории подозреваемых и обвиняемых:

1) с неправильно оформленными документами или без документов⁸;

2) больные, не подлежащие конвоированию по заключению врача (фельдшера), требующие стационарного лечения;

3) беременные женщины без справки врача о возможности их содержания⁹;

4) женщины с детьми в возрасте до трех лет при отсутствии свидетельства о рождении ребенка или других документов, подтверждающих принадлежность детей, а при отсутствии таковых — письменное указание лица, производящего дознание, следователя, прокурора или суда, в производстве которых находится уголовное дело, о помещении женщины с ребенком в ИВС;

5) находящиеся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения;

6) одетые не по сезону;

7) бывшие в контакте с инфекционными больными и не прошедшие необходимого медицинского освидетельствования и лабораторного обследования — до получения результатов;

8) не прошедшие санитарную обработку.

После того как все вышеуказанные требования были устранены, подозреваемые и обвиняемые могут быть помещены в ИВС.

Дежурный ИВС (оперативный дежурный) проверяет наличие документов, дающих основание для приема лица, доставленного в ИВС, проводит опрос данного лица и сверяет его ответы со сведениями, указанными

⁸ Отсутствие гербовой печати на документе или подписи должностного лица.

⁹ Как правило, со сроком беременности свыше шести месяцев.

ми в процессуальном документе, послужившем основанием для задержания или взятия под стражу, а также с документами, удостоверяющими его личность (при наличии).

Медицинским работником, а при его отсутствии дежурным ИВС (оперативным дежурным), осуществляется опрос и осмотр лица, поступившего в изолятор.

При наличии у принимаемого лица телесных повреждений составляется акт об их наличии, который подписывается дежурным ИВС, должностным лицом, доставившим задержанного, обвиняемого, самим доставленным, которому вручается копия этого акта.

Лица, в отношении которых имеются подозрения на наличие инфекционных заболеваний, размещаются в камерах, выделяемых под карантин (изолятор). Срок карантина определяется по медицинским показаниям.

Подозреваемые и обвиняемые, поступившие в ИВС, подвергаются личному обыску, дактилоскопированию и фотографированию, а их личные вещи — досмотру.

Личный обыск подозреваемых и обвиняемых и досмотр вещей производятся в целях обнаружения и изъятия у них предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию либо не принадлежащих данному лицу. При этом обыск может быть с полным обнажением подозреваемого или обвиняемого — полный обыск, или без такового.

Полный обыск подозреваемых и обвиняемых проводится при поступлении в ИВС перед отправкой за его пределы, при водворении в карцер, а также при наличии оснований полагать, что эти лица имеют предметы или вещества, запрещенные к хранению и использованию, подвергаются личному обыску. При этом тщательно осматривается тело обыскиваемого, его одежда, обувь, а также протезы. Подозреваемым и обвиняемым предлагается полностью раздеться, обнажить соответствующие участки тела. Пластырные наклейки, гипсовые и другие повязки проверяются совместно с медицинским работником. При обнаружении предметов, зашитых в одежду, ткань распарывается. Из обуви извлекаются супинаторы, металлические набойки.

Запрещены к хранению и использованию подозреваемыми и обвиняемыми предметы, вещества и продукты питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья, могут быть использованы в качестве орудия преступления либо для воспрепятствования целям содержания под стражей, а также не включенные в Перечень продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промыш-

ленных товаров, которые подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, приобретать, получать в посылках и передачах.

Подозреваемым или обвиняемым оставляют только предметы, вещи и продукты питания, разрешенные иметь при себе и хранить в камере в ассортименте.

Личный обыск без обнажения подозреваемых и обвиняемых проводится при выводе их из камеры к специалисту-фотодактилоскописту, врачу, следователю, защитнику, до и после свидания с родственниками и иными лицами, при переводе в другую камеру просматривается и прощупывается одежда и обувь подозреваемого или обвиняемого без его раздевания.

Личный обыск подозреваемых или обвиняемых производится работниками ИВС одного с ними пола. При полном обыске не должны присутствовать лица противоположного пола (за исключением медицинских работников в необходимых случаях).

Досмотр вещей подозреваемых или обвиняемых производится в их присутствии при поступлении в ИВС, перед отправкой за его пределы, при переводе в другую камеру, медицинский стационар или при водворении в карцер. В исключительных случаях по указанию начальника ИВС досмотр вещей подозреваемых или обвиняемых производится в отсутствие их владельцев при дежурном по камере.

Производство полного личного обыска или досмотра вещей подозреваемого или обвиняемого оформляется протоколом. Протокол приобщают к личному делу подозреваемого, обвиняемого, а его копию вручают подозреваемому под роспись.

По заявлению подозреваемого или обвиняемого, а также с согласия лица либо органа, в производстве которых находится уголовное дело, вещи, хранящиеся в ИВС, могут быть переданы родственникам подозреваемого или обвиняемого или иным лицам.

При поступлении в ИВС с подозреваемыми и обвиняемыми проводятся разъяснительные беседы об уголовной ответственности, предусмотренной ст. 313 УК РФ за побег. Расписки об ознакомлении вкладываются в личные дела.

В течение первых суток вновь прибывшие подозреваемые и обвиняемые проходят санитарную обработку (лица, имеющие признаки педикулеза, незамедлительно) в санпропускнике ИВС, а при его отсутствии — в санпропускнике (бане) общего пользования населенного пункта. Одежда (иные носильные вещи) подлежат обработке в дезинфекционной камере.

Подозреваемые и обвиняемые, прошедшие санитарную обработку, получают постельные принадлежности.

В ИВС могут содержаться иностранные граждане:

1) подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений на территории Российской Федерации;

2) задержанные на территории Российской Федерации в целях обеспечения их возможной выдачи иностранному государству для уголовного преследования или исполнения приговора.

О водворении в ИВС иностранного гражданина начальник ИВС (или оперативный дежурный, дежурный ИВС) обязан незамедлительно информировать надзирающего прокурора и прокурора субъекта Российской Федерации.

Принятым в ИВС подозреваемым и обвиняемым предоставляется информация (как в письменном виде, так и устно) о правах и обязанностях, режиме содержания под стражей, дисциплинарных требованиях, порядке подачи предложений, заявлений и жалоб.

Режим содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в ИВС предполагает раздельное размещение по камерам:

1) мужчин и женщин;

2) несовершеннолетних и взрослых; в исключительных случаях с согласия прокурора допускается содержание с несовершеннолетними положительно характеризующихся взрослых, впервые привлекаемых к уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести;

3) лиц, впервые привлекаемых к уголовной ответственности, и лиц, ранее содержавшихся в местах лишения свободы;

4) подозреваемых и обвиняемых, а также осужденных, приговоры в отношении которых вступили в законную силу;

5) подозреваемых и обвиняемых по одному уголовному делу;

6) курящих от некурящих (по возможности).

Администрация ИВС принимает меры к тому, чтобы отдельно от других подозреваемых и обвиняемых содержались:

1) подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений против основ конституционного строя, безопасности государства и преступлений против мира и безопасности человечества;

2) подозреваемые и обвиняемые за:

— совершение бандитизма;

— организацию преступного сообщества (преступной организации);

— посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное следствие;

— посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа;

3) подозреваемые и обвиняемые при особо опасном рецидиве преступлений;

4) иностранные граждане и лица без гражданства (при наличии условий для их содержания отдельно от других подозреваемых и обвиняемых);

5) лица, являющиеся или являвшиеся судьями, адвокатами, сотрудниками правоохранительных органов, налоговой инспекции, таможенных органов, службы судебных приставов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, военнослужащими внутренних войск МВД России;

6) инфицированные больные;

7) подозреваемые и обвиняемые, жизни и здоровью которых угрожает опасность со стороны других обвиняемых и подозреваемых — по решению администрации ИВС либо по письменному решению лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело.

При содержании в ИВС подозреваемым и обвиняемым создаются бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, пожарной безопасности; норма санитарной площади в камере на одного человека должна составлять не менее четырех квадратных метров без учета площадей, необходимых для размещения унитазов и умывальников.

Подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в ИВС, ежедневно обеспечиваются бесплатным трехразовым горячим питанием.

Кроме того, подозреваемые и обвиняемые обеспечиваются для индивидуального пользования:

1) спальным местом;

2) постельными принадлежностями: матрац, подушка, одеяло;

3) постельным бельем: две простыни, наволочка;

4) полотенцем (для рук и ног);

5) столовой посудой и столовыми приборами на время приема пищи:

миска, кружка, ложка.

Указанное имущество выдается бесплатно во временное пользование.

Бритвенные принадлежности (безопасные бритвы либо станки одноразового пользования, электрические или механические бритвы) выдаются подозреваемым и обвиняемым по их просьбе с разрешения начальника ИВС в установленное время не реже двух раз в неделю. Пользование этими приборами осуществляется под контролем сотрудников ИВС.

Для женщин, имеющих при себе детей в возрасте до трех лет, а также для беременных создаются улучшенные материально-бытовые условия. При необходимости и по заключению медработников им могут дополнительно выдаваться постельные принадлежности и производиться дополнительная замена постельного белья.

При нахождении в ИВС подозреваемые и обвиняемые не реже одного раза в неделю проходят санитарную обработку, им предоставляется возможность принять душ (не менее 15 минут). Ежедневно после душа осуществляется смена постельного белья.

Подозреваемым и обвиняемым без ограничения количества разрешается получать посылки, вес которых не должен превышать норм, предусмотренных почтовыми правилами, а также передачи (общим весом не более 30 кг в месяц).

Обнаруженные в посылках предметы, продукты питания и иные ценности, запрещенные к хранению и использованию подозреваемыми и обвиняемыми, передаются на хранение либо уничтожаются в присутствии подозреваемого или обвиняемого.

При ежедневном обходе камер представители администрации ИВС принимают от подозреваемых и обвиняемых предложения, заявления и жалобы, как устно, так и письменно, которые заносятся в специальный журнал и в дальнейшем передаются лицу, ответственному за их разрешение.

Предложения, заявления и жалобы, адресованные в прокуратуру, суд или иные органы государственной власти, имеющие право контроля за ИВС, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, в Европейский Суд по правам человека, цензуре не подлежат и не позднее рабочего дня, следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы направляются адресату в запечатанном пакете

Если администрация ИВС некомпетентна разрешить вопросы, поставленные в жалобе или заявлении, если автор настаивает на их отправке адресату, они направляются по назначению.

Подозреваемые и обвиняемые отправляют религиозные обряды в камерах, а при наличии возможности — в специально оборудованных для этих целей помещениях ИВС или территориального органа МВД России в соответствии с традициями религиозных конфессий, к которым они принадлежат, которые имеют официальное распространение и не запрещены на территории Российской Федерации.

Принудительный труд лиц, содержащихся в ИВС, за исключением поддержания чистоты и порядка в камерах, запрещается.

По желанию подозреваемого, обвиняемого выполнять в помещении или на территории ИВС работы на возмездной или безвозмездной основе, если для этого имеются соответствующая потребность и условия, администрация ИВС может предоставить такую возможность. В данном слу-

чае обеспечивается выполнение установленных требований изоляции и правил раздельного размещения подозреваемых и обвиняемых.

Подозреваемые и обвиняемые с письменного разрешения лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, имеют право участвовать в гражданско-правовых сделках через своих представителей или непосредственно.

Подозреваемые и обвиняемые ежедневно пользуются прогулкой продолжительностью не менее одного часа, несовершеннолетние — не менее двух часов. Продолжительность прогулки устанавливается администрацией ИВС с учетом распорядка дня, погоды, наполнения учреждения и других обстоятельств. Продолжительность прогулок беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей в возрасте до трех лет, не ограничивается.

Прогулка предоставляется подозреваемым и обвиняемым в светлое время суток. Время вывода на прогулку лиц, содержащихся в разных камерах, устанавливается по скользящему графику.

Прогулка проводится на территории прогулочных дворов. Прогулочные дворы оборудуются скамейками для сидения и навесами от дождя. Во время прогулки несовершеннолетним предоставляется возможность для физических упражнений и спортивных игр.

Прогулка может быть досрочно отменена или сокращена в связи с неблагоприятными метеорологическими условиями либо на период возникновения и ликвидации чрезвычайных обстоятельств (побег, массовые беспорядки и т. д.), осложнения обстановки в режиме особых условий (стихийное бедствие, пожар, санитарный карантин и иное).

Во время нахождения в ИВС подозреваемым и обвиняемым предоставляются свидания с защитником и родственниками. При этом свидание с защитником предоставляется по предъявлении удостоверения адвоката и ордера, наедине и конфиденциально — без ограничения их числа.

Свидания с родственниками и иными лицами предоставляются на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, но не более двух свиданий в месяц продолжительностью до трех часов каждое. Разрешение действительно только на одно свидание.

Во время ежедневного обхода камер сотрудниками ИВС подозреваемые и обвиняемые могут записаться на личный прием к начальнику ИВС или его заместителю.

Личный прием подозреваемых и обвиняемых начальником ИВС или уполномоченными на то лицами осуществляется ежедневно, кроме выходных и праздничных дней, в течение рабочего времени.

Подозреваемые и обвиняемые могут обращаться за помощью к медицинскому работнику, дежурному и начальнику ИВС во время ежедневного обхода камер и опроса содержащихся лиц, а в случае ухудшения состояния их здоровья — к любому сотруднику ИВС, который обязан об этом незамедлительно доложить дежурному либо начальнику ИВС.

Результаты обхода и оказания медицинской помощи отражаются в журнале медицинских осмотров лиц, содержащихся в ИВС, и в журнале санитарного состояния ИВС.

§ 3. Вывод, выдача, освобождение заключенных под стражу лиц из изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел

Правила внутреннего распорядка должны соблюдаться при всех перемещениях подозреваемых и обвиняемых в ИВС и на прилегающих режимных территориях, а также при их доставке к месту назначения.

Вывод подозреваемых и обвиняемых из камер ИВС:

- 1) в следственные кабинеты ИВС;
- 2) в комнаты для свиданий;
- 3) в прогулочный двор;
- 4) в санпропускник ИВС для санитарной обработки;
- 5) к медицинскому работнику;
- 6) в туалет (при отсутствии в камерах санузлов);
- 7) для передачи конвою;
- 8) при освобождении из-под стражи;
- 9) при переводе в другую камеру;
- 10) для уборки помещений ИВС;
- 11) для производства полного обыска;
- 12) при проведении осмотра технической укрепленности камер.

В ночное время (с 22.00 час. до 06.00 час. по местному времени) открытие дверей камер производится в крайних случаях, а вывод подозреваемых и обвиняемых может быть лишь при осложнении обстановки и в режиме особых условий, когда жизни и здоровью подозреваемых и обвиняемых угрожает опасность, для оказания неотложной медицинской помощи, при передаче конвою для конвоирования к месту назначения.

При открытии камер и выводе из них подозреваемых и обвиняемых в ночное время должны приниматься особые меры предосторожности, исключающие возможность совершения нападения на сотрудников полиции или побега из ИВС.

При выводе на прогулку, для санитарной обработки, уборки помещений ИВС и в туалет подозреваемые и обвиняемые извещаются о цели их вывода. Во всех остальных случаях причина вывода из камеры не сообщается, а только указывается, как подозреваемый или обвиняемый должен одеться, обязан ли он взять с собой личные вещи.

Запрещается заранее информировать подозреваемых и обвиняемых, а также их родных, близких и знакомых о предстоящей отправке из ИВС.

Запрещается вывод подозреваемых и обвиняемых для участия в производстве следственных действий, не связанных с выездом на место происшествия, из помещений ИВС, помещений для задержанных дежурной части территориального органа внутренних дел в иные служебные кабинеты должностных лиц органов внутренних дел или других правоохранительных органов, а также следователей (дознавателей).

Во время вывода подозреваемых и обвиняемых из камеры на прогулку, санитарную обработку, к медицинскому работнику, на следственные действия в целях предупреждения совершения побега организуются проведение осмотра технического состояния и укрепленности камер ИВС и внезапный личный обыск лиц, содержащихся под стражей.

По возвращении в камеру подозреваемые и обвиняемые подвергаются личному обыску, а имеющиеся у них вещи — досмотру.

Перед отправкой подозреваемых и обвиняемых для участия в следственных действиях за пределами ИВС или для участия в судебных заседаниях они должны получить горячее питание по установленным нормам.

В случае невозможности обеспечения горячим питанием указанные лица обеспечиваются сухим пайком.

Основания освобождения подозреваемых и обвиняемых из ИВС:

1) судебное решение, вынесенное в порядке, предусмотренном ст. 94 УПК РФ;

2) постановление следователя, органа дознания или прокурора об освобождении подозреваемого, об отмене (изменении) меры пресечения;

3) постановление начальника ИВС об освобождении подозреваемого в связи с истечением срока содержания под стражей, установленного законом. Начальник ИВС уведомляет орган (подразделение) дознания или следователя, в производстве которого находится уголовное дело, а также прокурора.

Если имеется определение или постановление суда об отказе в удовлетворении ходатайства дознавателя, следователя, прокурора об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, то копия этого определения

или постановления выдается подозреваемому (обвиняемому) при его освобождении.

Освобождение из ИВС иностранных граждан (подданных) и лиц без гражданства, задержанных на основании запросов компетентных органов иностранных государств об их аресте и выдаче либо в связи с объявлением иностранными государствами этих лиц в международный розыск в целях ареста и выдачи, осуществляется по указанию или с согласия прокурора.

При освобождении подозреваемого из-под стражи ему выдается справка, в которой указывается, кем он был задержан, дата, время, место и основания задержания, дата, время и основания освобождения.

Судебное решение или постановление следователя, дознавателя, прокурора, начальника ИВС объявляется подозреваемому или обвиняемому под подпись. При этом подозреваемый или обвиняемый должен письменно указать о наличии (либо отсутствии) жалобы на действия сотрудников ИВС по соблюдению его прав и свобод во время содержания под стражей, а также расписаться в получении документов, предметов, вещей и иных ценностей, находившихся на временном хранении в ИВС.

При наличии жалобы проводится служебная проверка, по результатам которой заявителю выдается письменное уведомление.

Документы, вещи, деньги и ценности, изъятые у освобожденного из-под стражи в зале суда, возвращаются ему администрацией ИВС.

Если подозреваемый или обвиняемый (при его освобождении из ИВС) нуждается в оказании медицинской помощи, его следует направить в соответствующее лечебное учреждение.

Содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации. Оно не должно сопровождаться пытками, иными действиями, нацеленными на причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей. Содержание подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания осуществляется при условии их строгой изоляции в соответствии с режимом, обеспечивающим не только соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых, исполнение ими своих обязанностей, но и выполнение задач, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

§ 4. Конвойная служба полиции

Конвойная служба полиции осуществляет деятельность по организации и практическому осуществлению конвоирования специальными нарядами полиции подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений к месту назначения.

Основные задачи конвойной службы полиции:

- 1) обеспечение своевременного доставления лиц, взятых под стражу, к месту назначения, поддержание при этом установленного для них режима;
- 2) предупреждение и пресечение попыток конвоируемых к побегу, членовредительству и нападению на конвой;
- 3) задержание лиц, пытающихся освободить конвоируемых из-под стражи.

Основанием для конвоирования указанных лиц (при производстве следственных действий или рассмотрении дела в суде) служат письменные заявки следователей, лиц, производящих дознание, судов, а также начальников ИВС и следственных изоляторов. Конвоирование осуществляется на автомобилях, железнодорожным, водным и воздушным транспортом, в исключительных случаях пешим порядком.

В зависимости от характера выполняемой задачи в состав конвоя входят: начальник (старший) конвоя, помощник начальника конвоя, помощник начальника конвоя по кинологовической службе (полицейский-кинолог), конвоиры, полицейский-водитель.

Конвой может быть обычным и усиленным. Состав, вид, численность и вооружение конвоя, а также порядок конвоирования определяет командир подразделения охраны и конвоирования (начальник ИВС, начальник территориального органа внутренних дел).

Численность конвоя определяется характером выполняемой сотрудниками подразделения задачи.

Если в составе конвоя пять и более конвоиров, назначается помощник начальника конвоя.

Усиленный конвой может назначаться при наличии информации о намерении кого-либо из конвоируемых совершить побег, напасть на охрану, причинить вред себе или окружающим, а также в связи с большой протяженностью маршрута конвоирования, сложными географическими и климатическими условиями, для конвоирования на воздушном или речном (морском) судне.

Конвоирование подозреваемых и обвиняемых сотрудниками конвоя может осуществляться:

- 1) из ИВС в следственные изоляторы;
- 2) в медицинские учреждения для амбулаторного освидетельствования (обследования, экспертиз);

- 3) в санпропускники (бани общего пользования) и обратно;
- 4) из территориальных органов внутренних дел в ИВС;
- 5) в здания судов и иные места, в которых проводятся судебные заседания, и обратно;
- 6) из ИВС на обменные пункты плановых маршрутов конвоирования и обратно.

Конвоирование подозреваемых и обвиняемых осуществляется по определенным маршрутам (основным, запасным), которые разрабатываются в подразделениях охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых.

При компактном расположении обслуживаемых объектов и наличии автомобильных дорог организуется кольцевое конвоирование между ИВС, следственными изоляторами, обменными пунктами и судами.

Доставка подозреваемых и обвиняемых к месту назначения осуществляется, как правило, в специально оборудованных автомобилях.

Запрещается перевозка в специальных автомобилях лиц, задержанных за совершение административных правонарушений, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, арестованных в административном порядке, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации (административному выдворению).

Конвоирование подозреваемых и обвиняемых на легковых автомобилях осуществляется в исключительных случаях и только с письменного разрешения начальника территориального органа внутренних дел: при отсутствии специальных автомобилей, невозможности (нецелесообразности) их использования под усиленным конвоем на небольшие расстояния и в пределах территории субъекта Российской Федерации, административно-территориального района.

Перевозка подозреваемых и обвиняемых на речном (морском) судне, в купе пассажирского вагона может осуществляться лишь при отсутствии на этих путях сообщения плановых маршрутов конвоирования или невозможности доставки конвоируемых к месту назначения иным способом.

Запрещается перевозка подозреваемых и обвиняемых в кузове грузового автомобиля, на мотоциклах (мопедах, мотороллерах), а также в пригородных поездах.

В исключительных случаях конвоирование подозреваемых и обвиняемых пешим порядком осуществляется:

- 1) на железнодорожных станциях, пристанях, в аэропортах — от специальных автомобилей к вагонам, речным (морским), воздушным судам, если между ними отсутствуют подъездные пути, и обратно;

2) от специальных автомобилей к камерам для содержания обвиняемых в зданиях судов или к отведенным для этого помещениям на выездных заседаниях судов, в режимную зону ИВС, следственных изоляторов, к месту производства следственных действий, в лечебные учреждения, санпропускники (бани общего пользования) и обратно;

3) от места задержания бежавших из изолятора временного содержания или от конвоя до ближайшего пункта их сдачи, если нет возможности использовать транспортные средства.

Запрещается конвоирование подозреваемых и обвиняемых пешим порядком в городах и других населенных пунктах, по пассажирским платформам (пристаням) во время посадки (высадки) пассажиров в поезда, на речные (морские) и воздушные судна через помещения вокзалов, аэропортов и другие места скопления граждан, а также по железнодорожному полотну и по берегам рек.

§ 5. Порядок приема лиц, подлежащих конвоированию.

Способы конвоирования

Конвоирование подозреваемых и обвиняемых — комплекс мер по обеспечению надежной охраны при их перемещении по территории изоляторов временного содержания либо при их доставлении к месту назначения под охраной (надзором) конвоя.

Конвой — это группа сотрудников или отдельный сотрудник, выполняющие задачу по охране и сопровождению лиц, находящихся под следствием; лиц, осужденных судом к лишению свободы; задержанных по подозрению в совершении преступлений, мерой пресечения для которых избрано заключение под стражу.

При несении службы весь состав конвоя должен быть в форме одежды, установленной по сезону, вооружен, иметь опрятный внешний вид и исправное снаряжение. Вид вооружения конвоиров определяет командир подразделения охраны и конвоирования (в зависимости от условий поставленной задачи).

Конвоиру запрещено отвлекаться от несения службы, вступать с конвоируемыми в разговоры, кроме случаев, когда необходимо дать указания о порядке движения и соблюдения правил поведения при конвоировании; принимать от конвоируемых или передавать им от посторонних лиц какие-либо предметы, записи, продукты питания; выпускать из рук и кому-либо передавать оружие, в том числе и лицам, которым подчинен; разглашать маршрут движения конвоя и его конечный пункт.

Сотрудник конвоя должен знать задачу конвоя, порядок и особенности ее выполнения, обстановку в местах несения службы, на маршруте конвоирования и ее особенности, сведения о конвоируемых, порядок действий при чрезвычайных ситуациях.

Конвой обязан быть требовательным и вежливым в обращении с конвоируемыми, осуществлять за ними постоянный надзор, соблюдать правила личной безопасности, пресекать опасные или недозволенные действия со стороны подозреваемых и обвиняемых.

Порядок приема подозреваемых и обвиняемых включает выполнение определенных требований, направленных на недопущение чрезвычайных ситуаций (побегов, нападений, членовредительства, суицидов и т. д.) среди подозреваемых и обвиняемых.

На подозреваемых и обвиняемых готовятся необходимые документы (личные дела или выписки), особое внимание уделяется лицам, в отношении которых имеются сведения об их намерении совершить побег или нападение на конвой, другие противоправные действия; требующим усиленного надзора¹⁰.

Сотрудники конвоя осуществляют проверку инженерно-технического оборудования и средств связи специальных автомобилей, проводят тщательный осмотр их кузовов, принимают меры к удалению из них легковоспламеняющихся веществ, а также предметов, которые могут быть использованы для побега или нападения подозреваемыми и обвиняемыми.

После этого осматривается помещение, где будет производиться прием подозреваемых и обвиняемых, убираются предметы, которые могут быть использованы для побега или нападения. Осуществляется проверка правильности заполнения документов на подозреваемых и обвиняемых.

К таким документам относят:

1) документы на подозреваемых и личные дела обвиняемых в опечатанных пакетах. На них наклеиваются справки по личным делам с фотокарточками этих лиц. Справка по личному делу должна быть заполнена чернилами, разборчиво и без сокращения слов;

2) продовольственный аттестат и попутные списки на каждого подозреваемого и обвиняемого (группу подозреваемых и обвиняемых, направляемых в один пункт назначения);

¹⁰ На обложке личных дел может стоять отметка, свидетельствующая о склонности таких лиц к противоправному поведению (например, в виде синей полосы с надписью «СП» (склонен к побегу) и т. д.).

3) письменные заявки следователей, лиц, производящих дознание, суда, начальников ИВС, следственного изолятора (далее — СИЗО) для производства следственных действий или рассмотрения дела в суде;

4) санкционированное прокурором постановление или определение суда об этапировании;

5) постановление прокурора, следователя или определение суда о производстве следственных действий.

Все документы на конвоируемых скрепляются печатью органа-отправителя. Вскрывать личные дела и документы на конвоируемых запрещается.

Без фотографии могут быть оформлены справки по личным делам на лиц, заключенных под стражу, направляемых из органов внутренних дел в следственный изолятор в пределах границ субъекта Российской Федерации.

Принимаемые в распоряжение конвоя подозреваемые и обвиняемые подвергаются личному обыску, а их вещи и продукты питания — досмотру.

Прием подозреваемых и обвиняемых для конвоирования начинается с опроса претензий и проверки личности каждого. Конвоир перед началом личного обыска и досмотра вещей предлагает подозреваемому или обвиняемому сдать все, что запрещено к хранению. Личный обыск подозреваемых и обвиняемых производится по одному.

Лиц, заявивших о болезни, осматривает врач (фельдшер). О результатах осмотра делаются соответствующие записи в справках, приобщаемых к личным делам подозреваемых и обвиняемых.

Обнаруженные у подозреваемых и обвиняемых во время обыска и досмотра запрещенные к хранению ценности, предметы, вещи и продукты питания (после соответствующего оформления в присутствии владельца) передаются администрации органа-отправителя.

Приему в распоряжение конвоя (как и в изолятор временного содержания) не подлежат подозреваемые и обвиняемые:

1) с неправильно оформленными документами или без документов;

2) больные, не подлежащие по заключению врача (фельдшера) конвоированию;

3) беременные женщины, женщины с детьми в возрасте до трех лет, без справки врача о возможности их конвоирования;

4) находящиеся в состоянии опьянения;

5) не обеспеченные по норме, определяемой Правительством Российской Федерации¹¹, продовольствием на путь следования, одетые не по сезону (с учетом климатических условий на маршруте конвоирования);

6) бывшие в контакте с инфекционными больными, не прошедшие необходимого медицинского освидетельствования и лабораторного обследования (до получения результатов);

7) не прошедшие в установленные сроки санитарной обработки.

Подозреваемые и обвиняемые инвалиды, для передвижения которых требуется постоянная помощь, принимаются для конвоирования только с сопровождающими, выделяемыми изолятором временного содержания или следственным изолятором из числа сотрудников этих учреждений. В конечном пункте назначения такие подозреваемые и обвиняемые конвоируются с помощью сопровождающих, выделяемых территориальным органом внутренних дел или следственным изолятором, которые об этом должны быть заблаговременно поставлены в известность. Лица с психическими расстройствами и больные с открытой формой туберкулеза принимаются для конвоирования с сопровождающими только при наличии письменного указания врача. Женщин с беременностью сроком свыше шести месяцев и женщин с детьми в возрасте до трех лет следует конвоировать в сопровождении медицинского работника, выделяемого следственным изолятором, изолятором временного содержания или муниципальным лечебно-профилактическим учреждением здравоохранения.

При перевозке подозреваемых и обвиняемых в специальных автомобилях к месту назначения на расстояние свыше 50 км выделяется дополнительный автомобиль с конвоем.

При протяженности автомобильного маршрута конвоирования от пункта отправления до пункта назначения свыше 100 км (кроме маршрутов в пределах населенного пункта) в состав конвоя включается второй милиционер-водитель.

При необходимости ориентируются наряды дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции на оказание содействия в передвижении специальных автомобилей и организации сопровождения.

¹¹ *О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов Федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на мирное время* : постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 205.

Через каждые 3-4 часа движения (в зависимости от обстановки и категорий конвоируемых, согласно задаче, поставленной на инструктаже, и решению начальника (старшего) конвоя) могут делаться остановки продолжительностью 10-15 минут для осмотра кузова специального автомобиля. Пункты остановок предусматриваются планом охраны, как правило, в местах расположения органов внутренних дел, а при их отсутствии — на местности, позволяющей обеспечить как надежную охрану подозреваемых и обвиняемых, так и их изоляцию от посторонних граждан.

При конвоировании подозреваемых и обвиняемых в населенных пунктах остановки специального автомобиля разрешаются только:

— для посадки-высадки подозреваемых и обвиняемых в судах, лечебных учреждениях, органах внутренних дел, иных правоохранительных органах согласно заявке на конвоирование;

— по прибытии на место проведения следственного действия на местности с разрешения лица, его производящего;

— на перекрестках при запрещающем сигнале светофора или регулировщика;

— при поломке или аварии с участием специального автомобиля.

Подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе продукты питания, медикаменты, предметы и вещи, разрешенные для выдачи им на руки, документы и записи, относящиеся к уголовному делу, квитанции на изъятые у них деньги и ценности.

В целях предупреждения побегов и других чрезвычайных происшествий командиры подразделений охраны и конвоирования (дежурные подразделения охраны и конвоирования), начальники (старшие) конвоев должны знать основные сведения, характеризующие личность подозреваемых и обвиняемых, постоянно изучать особенности их поведения, поддерживать взаимодействие с лицами, производящими предварительное следствие или дознание, с сотрудниками уголовного розыска и уголовно-исполнительной системы. Особое внимание следует уделять лицам, ранее судимым, совершавшим побег из-под охраны либо нападения на охрану (а равно попытки к этому).

Каждое подтвердившееся сообщение о подготовке к побегу, нападению, захвату заложников фиксируется в книге учета лиц, содержащихся в ИВС, и в личных делах подозреваемых и обвиняемых. Под усиленный надзор берутся участники организованных преступных групп, организаций и сообществ, лица, сообщающие о себе вымышленные сведения или намеревающиеся выдать себя за других лиц, содержащихся в ИВС, а также симулирующие заболевания.

Сведения о намерениях этих лиц незамедлительно сообщаются нарядам, прибывшим принимать их для конвоирования.

Конвоирование подозреваемых и обвиняемых мужчин и женщин, а также несовершеннолетних (без соответствующей внутренней изоляции) запрещается. Отдельно от других подозреваемых и обвиняемых, изолированно друг от друга конвоируются больные с открытой формой туберкулеза, лица с психическими расстройствами и инфекционные больные.

Конвоирование подозреваемых и обвиняемых — это комплекс мер по обеспечению надежной охраны при их перемещении по территории изоляторов временного содержания либо при доставлении их к месту назначения под охраной конвоя. Это сопровождение специально назначаемыми нарядами полиции подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных к месту назначения в установленном порядке.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие документы являются основанием для помещения в изолятор временного содержания?
2. Какие лица не подлежат приему в ИВС?
3. Требования, предъявляемые к режиму содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС.
4. Права и обязанности подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в ИВС.
5. Порядок освобождения подозреваемых и обвиняемых из ИВС.
6. Виды конвоя. Состав конвоя.
7. В каких случаях осуществляется пешее конвоирование?
8. Какой порядок приема сотрудниками конвоя подозреваемых и обвиняемых?
9. Какая категория лиц не подлежит приему в распоряжение конвоя?
10. В каких случаях при конвоировании подозреваемых и обвиняемых специальным автомобилем выделяется машина сопровождения?

ГЛАВА VII. ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЙ ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ОБОРОТА ОРУЖИЯ, ЗА ЧАСТНОЙ ДЕТЕКТИВНОЙ (СЫСКОЙ) И ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

§ 1. Понятие и правовое регулирование лицензионно-разрешительной системы

Установление государством особого порядка ведения отдельных видов деятельности и совершение определенных действий физическими и юридическими лицами выступают в качестве одного из способов правового регулирования общественных отношений в тех сферах, объектом которых, как правило, является источник повышенной опасности. Таким режимом обусловлено нормальное состояние и функционирование субъекта, за которым организовано наблюдение.

Обособленное место среди направлений деятельности исполнительной власти, основу которых составляет административный надзор, занимает так называемая *лицензионно-разрешительная система*. Последнюю можно определить как урегулированную правом совокупность общественных отношений между субъектами административной власти и гражданами (организациями), возникающих в связи с выдачей лицензии и (или) разрешения на занятие определенной деятельностью, а также последующим надзором за соблюдением требований разрешенной деятельности¹. «Именно административные разрешения определяют сущность и содержание юридического режима осуществления соответствующей деятельности, включающего: особые правила для территорий, объектов, предметов; специальный статус субъекта; специальные требования и условия осуществления деятельности или использования объекта; постоянный контроль (надзор) за выполнением режимных требований»².

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2004. С. 394.

² Ноздрачев А. Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного порядка // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 39.

Цель установления лицензионно-разрешительной системы — предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, обороне и безопасности государства.

Лицензионно-разрешительную систему нельзя рассматривать как простую совокупность сменяющихся стадий (этапов, действий): предоставления лицензий и разрешений, последующего надзора, а в отдельных случаях — приостановления и аннулирования разрешительных документов в связи с утратой специального права. Любая система предопределяется ее элементами, структурой и целостностью. Элементы системы взаимосвязаны между собою, взаимообусловлены и подвержены постоянно-му взаимодействию. Самодостаточность данной системы проявляется в возможности рассматривать ее элементы как единое целое. Кроме того, существует устойчивая связь лицензионно-разрешительной системы³ с задачами и целью соответствующей деятельности, которую можно назвать *лицензионно-разрешительной надзорной деятельностью*.

Правоотношения в лицензионно-разрешительной сфере всегда возникают по инициативе заявителя. Фактически речь идет о соглашении, содержанием которого является наделение компетентным государственным органом физического или юридического лица (по его заявлению) правом на осуществление конкретного вида деятельности при условии, что на него будет возложена обязанность неукоснительного соблюдения требований разрешенной деятельности.

Условием возникновения указанных общественных отношений служат законодательно установленные требования, предъявляемые к лицу, изъявившему желание получить специальный статус, от безусловного выполнения которых зависит решение органа, обладающего предоставительными полномочиями. Правила распространяются на лицо, получившее соответствующее разрешение. Их нарушение влечет предусмотренную законодательством уголовную или административную ответственность.

Лицензионно-разрешительная надзорная деятельность имеет ряд особенностей. Во-первых, она имеет государственно-властную природу. Во-вторых, осуществляется в строгом соответствии с правовыми и технико-правовыми нормами. В-третьих, в ее основе лежат строгие принципы, специфичные правовые формы и методы. В-четвертых, воз-

³ По нашему мнению, лицензионно-разрешительную систему правильнее называть лицензионно-разрешительной надзорной системой, поскольку административный надзор составляет ее ядро.

никновение лицензионно-разрешительных надзорных правоотношений связано с получением специального правового статуса. В-пятых, в качестве постоянных элементов лицензионно-разрешительной надзорной деятельности выступает как деятельность по предоставлению лицензий и разрешений, так и последующий надзор. В-шестых, законодатель предусмотрел возможность применения мер административного и уголовного принуждения за нарушение установленных требований разрешенной деятельности.

Таким образом, лицензионно-разрешительная надзорная деятельность представляет собой основанную на законе совокупность проводимых уполномоченными государственными органами исполнительной власти мероприятий по предоставлению лицензий (и разрешений) и последующему надзору за строго определенными объектами, что подкреплено возможностью применения мер государственного принуждения в целях предупреждения и пресечения отклонения объекта от нормального состояния, а также обеспечение безопасности личности, общества и государства от наступления вредных последствий нарушения установленных требований разрешенной деятельности.

Осуществление лицензионно-разрешительной деятельности является составной частью административной деятельности правоохранительных органов. Создавая возможность законного оборота оружия, функционирования частных охранных организаций и детективов, государство сознает и предвидит реальную угрозу общественным отношениям, охраняемым в этих сферах. Предупредить потенциальную или непосредственную опасность совершения противоправных деяний, пресечь их, минимизировать последствия правонарушений способен лишь тот властный государственный орган, который имеет в своем арсенале необходимый объем принудительных средств.

5 апреля 2016 г. Указом Президента РФ образована Федеральная служба войск национальной гвардии РФ⁴ (далее — Росгвардия), которая призвана осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, оборота оружия, частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны. В структуру Росгвардии были включены органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие федеральный государ-

⁴ *Вопросы* Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15, ст. 2072.

ственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности.

Среди форм и методов деятельности, а также функций, предназначенных к осуществлению Росгвардией, отдельное место занимает лицензионно-разрешительный полицейский надзор в сферах, которые так или иначе связаны с оборотом такого источника повышенной опасности, как оружие. Именно необходимость постановки под особый контроль оружия была названа Президентом Российской Федерации в качестве ключевого фактора в принятии решения о создании новой правоохранительной структуры⁵.

Под контроль Росгвардии перешли частные охранные организации. Несмотря на перераспределение полномочий между МВД России и Росгвардией надзор за оборотом оружия и частной охранной деятельностью продолжает оставаться полицейским. Во-первых, сотрудники лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии имеют специальные звания полиции. Принадлежность к полиции подчеркивает правоохранительный (полицейский) характер деятельности указанных подразделений. Во-вторых, анализ их полномочий по контролю за оборотом оружия, частной охранной деятельностью, перечисленных в ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁶, позволяет судить о полном тождестве с полномочиями, ранее содержащимися в Федеральном законе «О полиции».

К наиболее важным действующим нормативным правовым актам, которыми руководствуются специализированные подразделения Росгвардии и МВД России при осуществлении лицензионно-разрешительной деятельности, следует отнести Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, федеральные законы от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»⁷, от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸, от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁹, постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и охранной деятельности»¹⁰, приказ МВД Рос-

⁵ *Петров И.* Путин объяснил цель создания Нацгвардии // Рос. газета. 2016. 15 апр.

⁶ Рос. газета. 2016. 6 июля.

⁷ Там же. 1996. 18 дек.

⁸ Там же. 2008. 30 дек.

⁹ Там же. 2011. 6 мая.

¹⁰ Там же. 2011. 29 июня.

сии «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации»¹¹ и др.

§ 2. Понятие и особенности лицензионно-разрешительного полицейского надзора за частной детективной деятельностью

В начале 70-х гг. прошлого столетия С. И. Котюргин ввел в теорию административного права понятие специального (персонифицированного) надзора милиции, определив его как «...наблюдение органов и учреждений внутренних дел за особой категорией объектов и лиц, которые стали известны милиции... своей противоправной деятельностью, и согласно закону должны находиться под контролем в целях недопущения с их стороны возможных правонарушений»¹². К объектам специального административного надзора милиции он относил граждан, представляющих определенный интерес ввиду своей противоправной деятельности (лица, освобожденные из мест лишения свободы, условно осужденные, ссыльные, выселенные, тунеядцы и др.), и объекты разрешительной системы¹³.

В настоящее время (с учетом понимания роли и места полиции в обществе и государстве) значение происшедших изменений в правоохранительной (полицейской) системе в постсоветский период и особенно за последние несколько лет, принятие Закона о полиции и других значимых нормативных правовых актов дают все основания рассматривать специальный полицейский надзор наряду с общим¹⁴. Его разновидности — персонифицированный полицейский надзор «за лицами с противоправным поведением, которые, согласно закону, на основании судебного решения должны находиться под контролем в целях недопущения с их стороны возможных правонарушений»¹⁵ и **лицензионно-разрешительный полицейский надзор**.

¹¹ *Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации* : приказ МВД России от 18 июня 2012 г. № 589 // Там же. 2012. 22 авг.

¹² *Котюргин С. И.* Специальный надзор милиции: проблемы, задачи, функции. Омск, 1973. С. 14.

¹³ Там же.

¹⁴ *Административная деятельность полиции. Часть Общая* : учеб. пособие / под ред. О. И. Бекетова. Омск, 2015. С. 137–146.

¹⁵ *Бекетов О. И.* Полицейский надзор : теоретико-правовое исследование. Омск, 2009. С. 193.

Последний имеет свою специфику. В отличие от многих других лицензирующих органов, деятельность Росгвардии и МВД России по предоставлению лицензий (разрешений) и последующему надзору либо полностью выведена из-под регулирующего воздействия Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», осуществляется в порядке, установленном иными нормативными правовыми актами (например, в соответствии с Законом Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом «Об оружии»), или имеет свою специфику в части, касающейся порядка принятия решений о предоставлении лицензий (разрешений), срока их действия, приостановления действия и аннулирования лицензий (разрешений), а также организации и проведения проверок.

Надзорные полномочия полиции проявляются уже в процессе предоставления специальных прав. До принятия решения о выдаче лицензии на оружие проводится обследование заявленного места его хранения. Заявители, претендующие на получение лицензии, разрешения, удостоверение частного охранника, проверяются по централизованным учетам на наличие судимости и на предмет совершения ими отдельных видов административных правонарушений. Путем направления запросов в соответствующие федеральные органы исполнительной власти и подразделения полиции выявляются обстоятельства, препятствующие получению лицензии (разрешения), допуску гражданина РФ к осуществлению частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности. Несоблюдение условий влечет принятие отрицательного решения.

Особенность общего полицейского надзора заключается в том, что он направлен на всех граждан¹⁶. Например, сотрудники патрульно-постовой службы, ГИБДД не разрешают индивидуально-конкретные дела, охраняя порядок в общественных местах. Поэтому, говоря об общем полицейском надзоре, речь должна идти не о деятельности, осуществляемой в специфических процедурных формах, что характерно именно для лицензионно-разрешительного полицейского надзора, а о совокупности целенаправленных и нормативно установленных организационных действий.

¹⁶ Котюргин С. И. Указ. соч. С. 14.

Лицензионно-разрешительный полицейский надзор можно понимать и как организационно-правовую систему со всеми присущими элементами. Основное его отличие от общего полицейского надзора состоит в том, что он производится как посредством процедурных (процессуальных) норм, реализация которых влечет правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношения, так и норм, закрепляющих осуществление организационных действий, не требующих издания индивидуального акта управления.

В лицензионно-разрешительном полицейском надзоре приоритет отдается систематическим проверочным мероприятиям, организация и порядок проведения которых детально регламентируются нормативными правовыми актами.

Лицензионно-разрешительный полицейский надзор характеризуется разнообразием индивидуальных правовых актов, принимаемых (издаваемых) уполномоченными должностными лицами. К ним следует отнести акты о:

- разрешении на осуществление определенных видов деятельности и (или) конкретных действий;
- возложении на граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц обязанностей по совершению определенных действий;
- применении мер административного принуждения.

Кроме того, данный надзор обеспечен принудительными средствами воздействия. В целях эффективной реализации надзорной деятельности должностными лицами специализированных подразделений полиции применяются меры государственного принуждения к лицам, нарушившим установленные правила. Это меры принуждения административно-правового характера. Однако нередко возникают ситуации, когда в процессе осуществления лицензионно-разрешительного полицейского надзора выявляются противоправные деяния, требующие привлечения правонарушителей к уголовной ответственности.

Можно сформулировать следующее определение лицензионно-разрешительного полицейского надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью. Под ним мы понимаем организованное наблюдение специализированных подразделений Росгвардии и МВД России за соответствием не только действий граждан и должностных лиц, но и деятельности организаций нормативно установленным требованиям, предъявляемым в сфере оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, которое осуществляется посредством систематических проверочных мероприятий в рамках

соответствующих административных процедур, его результаты оформляются путем принятия (издания) индивидуальных актов управления и (или) иных юридически значимых документов, а также подкрепляются возможностью применения мер государственного принуждения.

§ 3. Организация лицензионно-разрешительного полицейского надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной и охранной деятельностью, его субъекты и объекты

Основными субъектами надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной и охранной деятельностью выступают лицензионно-разрешительные подразделения Росгвардии и служба участковых уполномоченных полиции.

Общие полномочия лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии определены в ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Полномочия участковых уполномоченных полиции, а также некоторых других полицейских подразделений системы МВД России по линии лицензионно-разрешительной работы раскрываются в ст.ст. 12 и 13 Закона о полиции.

Согласно п. 5.4 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции¹⁷ участковый уполномоченный полиции на административном участке принимает участие в контроле за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия. При этом участковый уполномоченный в целях успешной реализации поставленных перед ним задач обязан владеть информацией о местах хранения огнестрельного оружия.

Во время профилактического обхода участковый уполномоченный полиции должен уделять особое внимание полученной (в соответствии с законодательством РФ) информации о находящемся на хранении у граждан гражданском и наградном оружии, а также о патронах к нему.

Участковый уполномоченный полиции, взаимодействуя с сотрудниками подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии по вопросам контроля за оборотом оружия:

1) участвует в осуществлении контроля за условиями хранения владельцами гражданского, служебного и наградного оружия и боеприпасов к нему. При выявлении нарушений порядка его хранения, регистрации (перерегистрации) или сроков постановки на учет составляет протокол

¹⁷ *Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции* : приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Рос. газета. 2013. 27 марта.

об административном правонарушении, докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России;

2) принимает участие в пределах административного участка в решении вопросов:

— выдачи лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия гражданам и организациям при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом «Об оружии»;

— разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз на территорию РФ и вывоз с территории РФ указанного оружия и патронов к нему;

3) ведет в установленном порядке в служебной документации учет лиц, имеющих гражданское и наградное оружие.

В Особенную часть паспорта на административный участок участковый уполномоченный полиции обязан вносить сведения о лицах, имеющих в личном пользовании зарегистрированное в установленном порядке огнестрельное и газовое оружие, — как лицах, представляющих профилактический интерес.

Еще одно направление деятельности участкового уполномоченного полиции на административном участке — контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной охранной и детективной деятельности. В целях успешной реализации поставленных перед ним задач он обязан владеть информацией о задействованных на административном участке в охране общественного порядка работниках организаций, осуществляющих частную (негосударственную) охранную деятельность. При ознакомлении с объектами, расположенными на административном участке, участковый обязан устанавливать вид охраны объектов, наличие у сотрудников охраны оружия, необходимых разрешительных документов на осуществление охранной деятельности. Во всех случаях обнаружения нарушений требований законодательства РФ в области охранной деятельности, в том числе выражающихся в оказании охранных услуг частными охранными организациями на объектах, подлежащих государственной охране, необходимо докладывать начальнику территориального органа МВД России.

В Особенную часть паспорта на административный участок участковый уполномоченный полиции обязан вносить сведения о частных охранных и детективных организациях, расположенных на административном участке.

Участковый уполномоченный полиции, взаимодействуя с сотрудниками подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, участву-

ет по поручению руководства территориального органа МВД России в организации работы частных охранных организаций, расположенных на административном участке, по охране общественного порядка и по обеспечению общественной безопасности, в том числе в период проведения культурно-массовых, спортивных и иных мероприятий, организуемых государственными и иными органами, проходящих на административном участке.

В соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105¹⁸, утвердившим Наставление по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью, участковые уполномоченные полиции:

1) ведут учет частных охранных организаций и охраняемых ими объектов, частных детективов, негосударственных образовательных учреждений по подготовке частных детективов и охранников, расположенных на обслуживаемой территории;

2) ежеквартально осуществляют проверку частных детективов, а также частных охранных организаций, охраняемых их персоналом объектов на предмет соблюдения порядка учета, хранения и использования служебного и гражданского оружия, соответствия их деятельности требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов РФ;

3) привлекают частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников полиции;

4) выявляют учреждения и организации, а также физических лиц, оказывающих охранные и детективные услуги без лицензии и удостоверения частного охранника;

5) по запросам соответствующих подразделений органов внутренних дел сообщают сведения, характеризующие по месту жительства лиц, оформляющих документы на получение лицензии на частную детективную деятельность и удостоверения частного охранника;

6) выявляют среди частных детективов, а также работников частных охранных организаций лиц, допускающих нарушения законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих их деятельность и правила оборота оружия;

7) взаимодействуют с сотрудниками иных подразделений полиции по вопросам контроля за деятельностью частных детективов и частных охранных организаций, своевременно информируют их о выявленных нарушениях в этой сфере. Участвуют в совместных проверках, осуществляют контроль за устранением выявленных недостатков;

¹⁸ *О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью* : приказ МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8) ежеквартально отчитываются перед руководством органа внутренних дел о состоянии правопорядка и о соблюдении законности в деятельности частных детективов, частных охранных организаций и на охраняемых ими объектах, вносят предложения по использованию их потенциала в обеспечении общественного порядка на административном участке по плану единой дислокации.

Помимо органа надзора, МВД России и его специализированных подразделений, другая сторона, являющаяся невластным субъектом соответствующих правоотношений в сфере оборота оружия, частной детективной (сыскальной) и охранной деятельности, характеризуется многоликостью. Ее можно подразделить на две категории: индивидуальные и коллективные субъекты.

К первым относятся граждане РФ и иностранные граждане¹⁹, индивидуальные предприниматели²⁰.

Вторую группу представляют государственные и негосударственные организации, обладающие особым административно-правовым статусом. Общественно полезная деятельность, которую осуществляют коллективные субъекты, может быть связана с обороной и обеспечением общественной безопасности (государственные военизированные организации), охраной собственности (юридические лица с особыми уставными задачами, частные охранные организации), обучением (образовательные организации), предпринимательской деятельностью (юридические лица-поставщики, юридические лица, осуществляющие торговлю оружием на основании лицензии), со спортом (физкультурно-спортивные организации и (или) спортивные клубы), промысловой охотой (организации, ведущие охотничье хозяйство), культурной и просветительской деятельностью (юридические лица, занимающиеся коллекционированием или экспонированием оружия), а также может быть связана с личной безопасностью их работников (подразделения Российской академии наук, проводящие полевые работы, геологоразведка и др.). Оружие могут приобретать и юридические лица, занимающиеся исследованием, разработкой, испытанием, изготовлением и художественной

¹⁹ Иностранцы не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника, частного детектива, не могут являться учредителями (участниками) частной охранной организации. Такое право им может быть предоставлено только на основаниях и в рамках, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.

²⁰ Например, частные детективы, физические лица, занимающиеся коллекционированием или экспонированием оружия.

отделкой оружия и патронов к нему, а также испытанием изделий на пулестойкость.

Объекты лицензионно-разрешительного полицейского надзора:

1) предметы и вещества (источники повышенной опасности) — оружие, патроны, порох;

2) места хранения и использования оружия, объекты охраны;

3) разрешенная деятельность, разрешенные действия должностных лиц (работников, частных детективов); например, перевозка, транспортирование оружия, осуществление пропускного режима на объектах охраны, консультирование и сбор информации частными детективами и т. д.;

4) профессиональная компетентность, необходимая для осуществления разрешенной деятельности (действий). Так, обладать спортивным огнестрельным короткоствольным оружием с нарезным стволом и патронами к нему имеют право граждане РФ, которые являются спортсменами высокого класса, которым выданы спортивный паспорт или удостоверение, подтверждающие спортивное звание по виду спорта, связанному с использованием данного спортивного оружия. Граждане, являющиеся владельцами огнестрельного оружия ограниченного поражения, газовых пистолетов, револьверов, гражданского огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны, обязаны не реже одного раза в пять лет проходить проверку знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с ним. Частные охранники обязаны проходить периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств.

Главной оценке подлежит соответствие знаний и опыта, а также поведения подконтрольного субъекта нормативно установленным требованиям, предъявляемым к осуществлению разрешенной деятельности (действиям).

§ 4. Меры административного принуждения, применяемые при осуществлении лицензионно-разрешительного полицейского надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью

Меры административного принуждения, применяемые при осуществлении лицензионно-разрешительного полицейского надзора, могут быть классифицированы традиционно — по способу охраны общественного порядка — на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об ад-

министративном правонарушении, а также меры административной ответственности (административного наказания)²¹.

Меры административного предупреждения:

1) формирование и ведение банков данных. Полицейские подразделения Росгвардии и МВД России имеют право формировать и вести банки данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, о лицах, получивших лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности, а также о лицах, владеющих оружием (пп. 1, 2 ч. 3 ст. 14 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», пп. 14, 15 и 21 ч. 3 ст. 17 Закона о полиции). Сотрудниками специализированных подразделений формируются и активно используются организационно-технические средства наблюдения, обеспечивающие информационную функцию лицензионно-разрешительного полицейского надзора: автоматизированные базы данных, наблюдательные дела, оперативно-справочные учеты и др.²² Информация, содержащаяся в них, позволяет эффективно и экономно решать поставленные перед этими подразделениями задачи. Активно используются возможности системы межведомственного электронного взаимодействия, например, путем направления запросов в подразделения МВД России по вопросам миграции в целях проверки полноты и достоверности сведений, указанных лицом, претендующим на получение соответствующего разрешительного документа;

2) изъятие оружия в связи с аннулированием лицензии и (или) разрешения на оружие, смерти собственника гражданского оружия или смерти гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие, а также ликвидации юридического лица, являющегося собственником оружия (ч. 1 ст. 27 Федерального закона «Об оружии»);

3) отказ в выдаче лицензий, разрешений, удостоверений частного охранника по основаниям, препятствующим их выдаче. Анализ Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и Федерального закона «Об оружии» позволяет отнести к указанным основаниям недостижение необходимого для получения разре-

²¹ *Административная деятельность полиции. Часть Общая : учеб. пособие / под ред. О. И. Бекетова. С. 123–136.*

²² *О системе информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 октября 2014 г. № 883. Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «Юрист».*

шительного документа возраста, судимость за совершение умышленного преступления, предъявление обвинения в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке), заключение о невозможности допуска лица к осуществлению соответствующей деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности, непрохождение обязательной государственной дактилоскопической регистрации и др.

Меры административного пресечения: приостановление действия лицензий и аннулирование лицензий, разрешений, удостоверений частных охранников. Например, в ст. 11.5 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» установлено, что лицензирующие органы вправе приостанавливать действие лицензии в случае выявления неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований. При этом устанавливается срок устранения выявленных нарушений, повлекших приостановление действия лицензии, который не может быть более месяца. Приостановление действия лицензии за неоднократные нарушения лицензионных требований, не являющиеся грубыми, не допускается без предварительных письменных предупреждений лицензиата и без предоставления ему времени для устранения указанных нарушений. Если в установленный срок лицензиат не устранил нарушения лицензионных требований, орган внутренних дел обязан обратиться в суд с заявлением о приостановлении действия лицензии на срок до шести месяцев либо ее аннулировании.

Среди мер административного принуждения особое место занимают *меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении*. Назначение этих мер — создание необходимых условий для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за правонарушения. Применение отдельных обеспечительных мер обусловлено наличием в санкции статьи, предусматривающей административную ответственность, конкретного вида административного наказания.

Особенности применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выявленных в сфере оборота оружия, в том числе в связи с осуществлением частной детективной и охранной деятельности, сводятся к следующему. Во-первых, в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

Во-вторых, в протоколе об изъятии вещей и документов должны быть указаны сведения о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках изымаемого оружия, а также о виде и количестве боевых припасов. В-третьих, граждане, привлекаемые к административной ответственности за ношение огнестрельного оружия в состоянии опьянения, в обязательном порядке должны направляться сотрудниками полиции на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Меры административного наказания. Должностные лица Росгвардии и органов внутренних дел (полиция) в соответствии с КоАП РФ вправе назначать административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа. В пределах своей компетенции они исполняют постановления о назначении судом административных наказаний в виде административного ареста, конфискации оружия и боевых припасов; о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему.

За незаконные действия с гражданским огнестрельным гладкоствольным оружием и огнестрельным оружием ограниченного поражения санкция ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ предусматривает в качестве альтернативного наказания в виде административного ареста. Данная мера административной ответственности, назначаемая судьей, является наиболее суровым видом карательного воздействия на правонарушителя, поскольку заключается в содержании его в условиях изоляции от общества, т. е. данная мера предусматривает лишение свободы арестованного лица на протяжении всего времени его содержания в специальном учреждении. Кроме того, в санкциях отдельных составов административных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ, видовым объектом которых выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу оборота гражданского и служебного оружия, осуществления частной детективной и охранной деятельности, законодателем установлены и другие серьезные наказания, например, лишение специального права, дисквалификация, административное приостановление деятельности, а также конфискация оружия и патронов к нему.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие «лицензионно-разрешительная система».
2. Дайте определение понятий «лицензионно-разрешительная надзорная деятельность», «лицензионно-разрешительный полицейский надзор», назовите их характерные черты.

3. Перечислите основные нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью.

4. Покажите структуру и охарактеризуйте полномочия специализированных служб и подразделений Росгвардии и МВД России, осуществляющих лицензионно-разрешительный полицейский надзор.

5. Выделите объекты лицензионно-разрешительного полицейского надзора.

6. Раскройте гарантии прав и законных интересов граждан и их организаций при осуществлении лицензионно-разрешительного полицейского надзора.

7. Дайте характеристику мерам административного предупреждения, применяемым полицией в ходе осуществления лицензионно-разрешительного полицейского надзора.

8. Дайте характеристику мерам административного пресечения, применяемым полицией в ходе осуществления лицензионно-разрешительного полицейского надзора.

9. Дайте характеристику мерам обеспечения производства об административных правонарушениях, применяемым в сфере оборота оружия, частной детективной и охранной деятельности.

10. Назовите и охарактеризуйте меры административной ответственности за правонарушения в сфере оборота оружия, частной детективной и охранной деятельности.

ГЛАВА VIII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ. СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ. ДОРОЖНО-ПАТРУЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Государственная политика в сфере безопасности дорожного движения

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹ (далее — Закон о безопасности дорожного движения) в ст. 1 определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации. В большей степени законодатель подчеркивает ведущую, системообразующую роль этого нормативного правового акта для деятельности государства и общества в области обеспечения безопасности дорожного движения. В статье 4 прописано, что правовые основы безопасности дорожного движения в Российской Федерации определяются и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Очерченный таким образом круг субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности свидетельствует о комплексном, межотраслевом характере деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Основными ее задачами, согласно п. 2 ст. 1 Закона о безопасности дорожного движения, являются охрана жизни, здоровья и имущества граждан; защита их прав и законных интересов; защита интересов общества и государства путем преду-

¹ *О безопасности дорожного движения* : федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Рос. газета. 1995. 26 дек.

преждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. Реализация перечисленных задач осуществляется на основе принципов, обозначенных в ст. 3 рассматриваемого Закона. В контексте данного нормативного документа они рассматриваются как руководящая идея, основа системы, объединяющей нормативный базис, субъектов, наделенных властными полномочиями, представителей коммерческих и общественных организаций, объекты, на действия и решения которых направлено управляющее воздействие, правовые и организационно-технические методы, ориентированные на решение указанных ранее задач. Закон распространяет действие принципов на все явления области обеспечения безопасности дорожного движения, не ограничиваясь только областью правового регулирования², и в них же проявляется концептуальное начало единой государственной политики.

Принцип приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности следует из ст. 2 Конституции РФ, в которой закреплено, что права и свободы человека — высшая ценность, а их уважение и защита — неотъемлемая составляющая конституционного строя и обязанность государства. Статья 18 Конституции РФ указывает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Для целей регулирования общественных отношений, возникающих в области обеспечения безопасности дорожного движения, это означает, что решения, принимаемые на основе действующего законодательства и допустимые для других областей правоотношений, в том числе исходя из экономической целесообразности, не всегда возможны. Например, ограничение подачи электроэнергии на светофорные объекты (как мера реагирования на непогашение задолженности по оплате) признана судом недопустимой исходя из рассматриваемого принципа³.

Рассматриваемый принцип необходим для предупреждения таких явлений, как увеличение пропускной способности автодорог за счет снижения уровня безопасности движения, удешевления конструкции

² Чмырев С. Н., Артемьев Е. В., Богатырева Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 3 марта 2004 г. № А28-8867/2003-258/27. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

автомобиля и эксплуатационных материалов в ущерб безопасности водителей и пассажиров. Эти аспекты отражены в Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г.⁴ в качестве приоритетов развития транспорта.

Абзац 3 ст. 3 Закона предусматривает принцип приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении.

В этом контексте, на наш взгляд, следует говорить о позитивном понимании ответственности. Так, Н. И. Матузов отмечает: «...речь идет не об ответственности за те или иные нарушения, сводящиеся чаще всего к наказанию, а об ответственности как определенном внутреннем состоянии индивида, его отношении к порученному делу, обществу, государству, коллективу, к своему поведению (в настоящем и будущем), чувстве самодисциплины, сознательности. Позитивная ответственность — это мера требовательности к себе и другим, глубокое понимание интересов государства, общества»⁵.

Государство несет ответственность за обеспечение безопасности дорожного движения в лице системы уполномоченных органов и должностных лиц. Данная ответственность первостепенна по отношению к ответственности гражданина как участника дорожного движения. Статья 6 Закона относит обязанность по реализации мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, к расходным обязательствам Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Государственная политика, ориентиром для которой являются положения ст. 5 Закона о безопасности дорожного движения, с учетом данного принципа строится на установлении и разграничении как полномочий, так и ответственности между Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления городского поселения, городского округа, муниципального района. К особенностям распределения полномочий и ответственности, согласно пп. 2, 3, 4 ст. 6 Закона, можно отнести возможность их пе-

⁴ О Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2016).

⁵ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 196.

пераспределения между обозначенными субъектами на основании подзаконных нормативных правовых актов.

Пунктом 1 ст. 6 Закона формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Основная роль по реализации данного положения отведена Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения, решающей задачу согласования действий федеральных органов исполнительной власти по разработке и реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения⁶, а также МВД России, согласно Положению о нем (пп. 20, 21), участвующему в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения⁷.

В соответствии с принципом программно-целевого подхода к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения (абз. 5 ст. 3 Закона о безопасности дорожного движения) нормативное отражение государственной политики заключается в ряде программно-планирующих документов. Основными являются Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»⁸, Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»⁹.

Эффективность решения проблем по обеспечению безопасности дорожного движения программно-целевыми методами подтверждается по-

⁶ *О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения* : постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2016).

⁷ *Вопросы* Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // Рос. газета. 2011. 2 марта.

⁸ *О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»* : постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 // Рос. газета. 2013. 8 окт.

⁹ *О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»* : постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2016).

ложительным опытом реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»¹⁰.

Итогом реализации программных мероприятий стало сокращение на 18,9% числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях. В количественном выражении этот показатель снизился с 34 506 человек в 2004 г. до 27 991 человека в 2012 г. Отмечается сокращение по таким важным показателям, как тяжесть последствий дорожно-транспортных происшествий (на 19,0%), социальный и транспортный риски (на 17,6 и 41,0% соответственно). В целом за 7 лет действия Программы сохранены жизни более 35 тыс. человек.

В Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года обозначены вопросы, нацеленные на повышение уровня безопасности транспортной системы, сокращение темпов роста количества дорожно-транспортных происшествий, а также на снижение тяжести их последствий, числа пострадавших и погибших в них. Задачи указанной Стратегии предлагают приоритетные направления, ориентированные на решение проблем безопасности всей транспортной системы России, тогда как Программа призвана решить на тактическом уровне одну из задач указанной Стратегии — повысить безопасность дорожного движения¹¹.

Цели государственной политики — сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения (за счет повышения дисциплины на дорогах, качества дорожной инфраструктуры, организации дорожного движения, повышения качества и оперативности медицинской помощи пострадавшим и др.), сокращение демографического и социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, что согласуется с приоритетными задачами социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочной и среднесрочной перспективах, направлены на снижение темпов убыли населения Российской Федерации, создание условий для роста его численности.

Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» разработана для сокращения числа случаев смерти в результате дорожно-транспортных происшествий, в том числе детей (к 2020 г. — на 8 тыс. человек (28,82%) по сравнению с 2012 г.). Решение заявленной задачи предполагает использование системного подхода к проработке следующих взаимодополняющих друг друга приори-

¹⁰ О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»: постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 9, ст. 1020.

¹¹ Чмырев С. Н., Артемьев Е. В., Богатырева Н. В. Указ. соч.

тетных направлений по обеспечению безопасности дорожного движения. Это создание системы пропагандистского воздействия на население для формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения, формирование у детей навыков безопасного поведения на дорогах, повышение культуры вождения, развитие современной системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях, повышение требований не только к подготовке водителей на получение права на управление транспортными средствами, но и к автошколам, осуществляющим такую подготовку. Задачи Программы позволят создать скоординированную систему направлений деятельности по снижению дорожно-транспортного травматизма в России, обеспечить условия для грамотного, ответственного и безопасного поведения участников дорожного движения, активнее вовлекать в реализацию мероприятий Программы субъекты Российской Федерации, муниципальные образования и негосударственные организации, теснее сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами в государственном, муниципальном и частном секторах с привлечением гражданского общества. Последнее полностью соответствует требованиям ст. 8 Закона о безопасности дорожного движения, определяющей такие направления участия общественности в обеспечении безопасности дорожного движения, как внесение в федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений по осуществлению мероприятий и совершенствованию технических регламентов, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения, проведение по просьбе членов общественных объединений исследования причин и обстоятельств дорожно-транспортных происшествий, представление интересов своих членов в суде, самостоятельное проведение и принятие участия в мероприятиях по профилактике аварийности.

§ 2. Законодательство Российской Федерации в сфере безопасности дорожного движения

Правотношения в сфере безопасности дорожного движения регулируются множеством нормативных правовых актов различной юридической силы и территории применения. В настоящее время правовая основа, как верно отмечают многие авторы¹², не определяет оптимальных форм

¹² *Занина Т. М., Кружилин В. С., Четверикова А. И.* Административно-правовое регулирование отношений в области дорожного движения: теоретические и практические аспекты : монография. Воронеж, 2014. С. 48.

взаимодействия между различными звеньями системы обеспечения безопасности дорожного движения, не создает условий для эффективного управляющего воздействия в целях снижения общего количества нарушений ПДД и уровня дорожно-транспортного травматизма. Можно с уверенностью говорить о недостаточном уровне систематизации законодательства в рассматриваемой сфере. В научных и учебно-методических источниках предпринимаются попытки системного описания этого законодательства, но за основу берутся разные критерии¹³.

Закон о безопасности дорожного движения создает концептуальную основу не только для всех направлений обеспечения безопасности дорожного движения, но и рамочно определяет отраслевую систему нормативных правовых актов. В соответствии со ст. 4 и ст. 32 она включает международный, федеральный, региональный и муниципальный уровни правового регулирования.

К международным нормам права относится Венская конвенция 1968 г. о дорожном движении¹⁴. Она устанавливает унифицированный порядок передвижения всех участников дорожного движения, нацелена на сбалансирование отношений между участниками международного дорожного движения, одновременно решая вопросы повышения безопасности на дорогах мирового сообщества. Впоследствии были приняты Конвенция о дорожных знаках и сигналах¹⁵, а также Европейские Соглашения (1971 г.)¹⁶, дополняющие названные документы.

Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (вместе с Перечнем нарушений правил дорожного движения) заключена в г. Москве 28 марта 1997 г. между государствами-участниками Содружества Независимых Государств (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Грузия, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Ре-

¹³ См., напр.: Там же. С. 38 ; *Правовая основа деятельности Госавтоинспекции в области обеспечения безопасности дорожного движения* : лекция. М., 2013. С. 4.

¹⁴ *Конвенция* о дорожном движении от 8 ноября 1968 г. (Вместе с Отступлениями от обязательства допускать к международному движению автомобили и прицепы с регистрационным номером, отличительным и опознавательными знаками автомобилей и прицепов, Техническими условиями, касающимися автомобилей и прицепов, Национальным и международным водительским удостоверением). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

спублика Таджикистан)¹⁷. В ней предусмотрен алгоритм действий должностных лиц договаривающихся Сторон в случае совершения нарушений в стране пребывания водителем-гражданином страны, ратифицировавшей данный договор. В настоящее время Конвенция ратифицирована Российской Федерацией, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Республикой Таджикистан и применяется на их территории.

Федеральное законодательство представлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. Их условно можно разделить на три группы:

1. *Нормативные правовые акты, содержащие общие нормы, призванные регулировать отношения в области дорожного движения.*

Основополагающим нормативным правовым актом в области дорожного движения является Закон о безопасности дорожного движения.

Он детализирует правовые основы отношений по обеспечению безопасности дорожного движения на территории РФ. В нем содержатся определения основных понятий регулируемой области отношений и специфические задачи, коими являются охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. Закон содержит основные положения для формирования государственной системы управления безопасностью дорожного движения в России.

Законом о полиции¹⁸ в п. 7 ч. 1 ст. 2 обеспечение безопасности дорожного движения включено в число основных направлений деятельности полиции. Обязанности и права полиции в рассматриваемой области закреплены в п. 19 ч. 1 ст. 12 и пп. 20, 21 ч. 1 ст. 13.

Федеральным законом от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹ устанавливается порядок и периодичность проведения технического осмотра находящихся в эксплуатации транспортных средств. Полномочия по проведению технического осмотра транспортных средств возложены на операторов техническо-

¹⁷ *Федеральный сайт ФССП России.* URL: <http://fssprus.ru/2038849/> (дата обращения: 16.12.2015).

¹⁸ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

¹⁹ *Рос. газета.* 2011. 4 июля.

го осмотра (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), аккредитованных Российским союзом автостраховщиков.

Правила дорожного движения Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090²⁰. Это свод правовых норм, регулирующих обязанности участников дорожного движения (водителей транспортных средств, пассажиров, пешеходов и т. д.), а также технические требования, предъявляемые к транспортным средствам для обеспечения безопасности дорожного движения. Правилами устанавливается единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации, определено значение сигналов регулировщика, светофоров, а также дорожных знаков и разметки. Указанным постановлением Правительства Российской Федерации утверждены и Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения.

*2. Нормативные правовые акты, призванные регулировать оперативно-служебную деятельность уполномоченных подразделений органов исполнительной власти, обладающих соответствующими контрольно-надзорными и разрешительными полномочиями в области дорожного движения*²¹.

В эту группу можно включить указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

В Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»²², сформулированы полномочия министерства в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»²³ предусмотрено, что в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагается задача обеспечения безопасности дорожного движения (Госавтоинспекция).

²⁰ *О Правилах дорожного движения* : постановление Совета Министров–Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 // *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*. 1993. № 47, ст. 4531.

²¹ *Занина Т. М., Кружилин В. С., Четверикова А. И.* Указ. соч. С. 38.

²² *Рос. газета*. 2011. 2 марта.

²³ Там же.

Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»²⁴, определены компетенция и система органов управления и подразделений Госавтоинспекции.

Ряд постановлений Правительства Российской Федерации посвящен вопросам регулирования направлений деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, обозначенных в ст. 5 Закона о безопасности дорожного движения.

Правилами учета дорожно-транспортных происшествий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий»²⁵, закреплено, что органы внутренних дел производят учет дорожно-транспортных происшествий на территории обслуживания. На каждое дорожно-транспортное происшествие, сведения о котором подлежат включению в государственную статистическую отчетность, заполняется карточка учета. Форма карточки, порядок организации учета дорожно-транспортных происшествий, сбора и обобщения сведений о них, контроль за полнотой и достоверностью этих сведений устанавливаются приказом МВД России от 19 июня 2015 г. № 699 «Об организации учета, сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях»²⁶.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами»²⁷ установлен порядок сдачи гражданами квалификационных экзаменов на получение права управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений. Экзамены принимаются на основании соответствующей методики, утвержденной ГУОБДД МВД России. С 1 сентября 2016 г. вступил в действие приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений»²⁸.

²⁴ Там же. 1998. 23 июня.

²⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 28, ст. 2681.

²⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ *Рос. газета*. 2014. 31 окт.

²⁸ Там же. 2016. 30 марта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации»²⁹ предусмотрена обязательная государственная регистрация автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более 50 см³ или максимальной мощностью электродвигателя более 4 кВт, максимальной конструктивной скоростью более 50 км/ч, тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин, а также прицепов к ним, принадлежащих предприятиям, учреждениям и организациям (вне зависимости от форм собственности и ведомственной принадлежности), гражданам Российской Федерации, иностранным юридическим лицам и гражданам, лицам без гражданства. При этом регистрация автомототранспортных средств (за исключением принадлежащих вооруженным силам), предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования, относится к исключительной компетенции Госавтоинспекции.

Правила регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в ГИБДД МВД России утверждены приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств»³⁰. Данным приказом установлен единый на всей территории Российской Федерации порядок государственной регистрации в Госавтоинспекции автомототранспортных средств. Определяется порядок приема, оформления и выдачи документов, регистрационных знаков, заполнения учетных форм и производства иных действий, совершаемых регистрационными подразделениями Госавтоинспекции.

Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденный приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185³¹, определяет порядок действий сотрудников органов внутренних дел, связанных с реализацией указанной государственной функции, которая осуществляется преимущественно сотрудниками дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции (далее — ДПС ГИБДД).

Важное направление деятельности ДПС ГИБДД — сопровождение транспортных средств, регламентированное Инструкцией по осуществлению сопровождения транспортных средств патрульными автомобиля-

²⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1994. № 17, ст. 1999.

³⁰ *Рос. газета*. 2009. 16 янв.

³¹ Там же. 7 июля.

ми Госавтоинспекции, утвержденной приказом МВД России от 31 августа 2007 г. № 767³². Данная инструкция определяет порядок осуществления комплекса мероприятий по обеспечению безопасности движения сопровождаемых транспортных средств.

Отдельным направлением обеспечения безопасности дорожного движения можно назвать федеральный государственный надзор за соблюдением требований законодательства, устанавливающего правила, стандарты, технические нормы, применяемые при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог³³. Названный ведомственный нормативный правовой акт определяет порядок осуществления контроля со стороны службы дорожной инспекции ГИБДД за соблюдением обозначенных правил, нормативов и стандартов, а также за перевозкой крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов автомобильным транспортом (в части обеспечения безопасности дорожного движения).

Наставление по организации деятельности ГИБДД МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения утверждено приказом МВД России от 2 декабря 2003 г. № 930³⁴. В нем определен порядок организации деятельности по пропаганде безопасности дорожного движения, ее основные направления, формы и методы осуществления, а также цели и задачи, стоящие перед Госавтоинспекцией в области социально-профилактической и воспитательно-профилактической деятельности по укреплению дисциплины участников дорожного движения, предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий.

Перечисленные нормативные правовые акты охватывают только основные направления обеспечения безопасности дорожного движения,

³² *Вопросы* организации сопровождения транспортных средств патрульными автомобилями Госавтоинспекции : приказ МВД России от 31 августа 2007 г. № 767 // Там же. 2007. 3 нояб.

³³ *Об утверждении* Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог : приказ МВД России от 30 марта 2015 г. № 380. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ *Об организации* работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 декабря 2003 г. № 930. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

поскольку перечисление всех действующих в этой области нормативных актов невозможно (в силу ограниченного объема данного пособия).

3. *Нормативные правовые акты, содержащие специальные нормы о юридической ответственности за правонарушения в области дорожного движения.*

В статьях 264, 264¹, 266 и 268 УК РФ описаны общественно опасные деяния в области дорожного движения.

Наиболее часто сотрудники Госавтоинспекции сталкиваются с дорожно-транспортными происшествиями, при которых действия виновных лиц квалифицируются по ст. 264 УК РФ. Указанная норма предусматривает уголовную ответственность лиц, управлявших механическим транспортным средством, за нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, что повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека или смерти. Статьей 264¹ УК РФ установлена ответственность за управление механическим транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, ранее подвергнутому административному наказанию за управление транспортным средством в состоянии опьянения или за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

КоАП РФ устанавливает в главе 12 подробный перечень правонарушений в области дорожного движения. Отдельные правонарушения рассматриваемого вида содержатся в главах 8, 11 и 19 КоАП РФ.

В главе 27 КоАП РФ определены меры обеспечения, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

В целях реализации мер обеспечения, установленных КоАП РФ, принят ряд конкретизирующих нормативных правовых актов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475³⁵ установлены Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 // Рос. газета. 2008. 2 июля.

³⁵ *Об утверждении* Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 // Рос. газета. 2008. 2 июля.

цинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правила определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством. Приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»³⁶ регламентируются отдельные аспекты проведения медицинского освидетельствования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1496³⁷ утверждены Правила перемещения транспортного средства Вооруженных Сил России, внутренних войск МВД России, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или при спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства и обеспечения запрещения его эксплуатации.

Вопросы перемещения и хранения транспортных средств, принадлежащих не обозначенным в указанном постановлении юридическим лицам и гражданам, регулируются законами субъектов Российской Федерации.

§ 3. Правовое положение, задачи и организационное построение Государственной инспекции безопасности дорожного движения

Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России (Госавтоинспекция) осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения.

³⁶ Рос. газета. 2003. 24 июля.

³⁷ Об утверждении Правил перемещения транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства и обеспечения запрещения его эксплуатации : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1496 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 2, ст. 101.

Цель ее деятельности — обеспечение соблюдения гражданами, юридическими и должностными лицами законодательства Российской Федерации, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства³⁸. Следующие из этого обязанности фактически определяют направления деятельности и систему подразделений ГИБДД.

Согласно п. 5 Положения, систему Госавтоинспекции образуют ряд подразделений:

— Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — подразделение Госавтоинспекции на федеральном уровне, ГУОБДД МВД России);

— Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации;

— подразделения Госавтоинспекции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации (далее — подразделения Госавтоинспекции на региональном уровне);

— специализированные подразделения Госавтоинспекции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации;

— подразделения Госавтоинспекции управлений, отделов, отделений Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также подразделение Госавтоинспекции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур» (далее — подразделения Госавтоинспекции на районном уровне);

— научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции (п. 5 Положения о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711)) и их филиалы.

³⁸ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Рос. газета. 1998. 23 июня.

Все перечисленные службы входят в систему полиции.

Госавтоинспекция на федеральном уровне — самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата МВД России, обеспечивающее и осуществляющее (в пределах своей компетенции) функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в области обеспечения безопасности дорожного движения. Его правовой статус определен Положением³⁹. Начальник подразделения является главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации, руководит деятельностью ГУОБДД МВД России и системой Госавтоинспекции в целом.

ГУОБДД МВД России осуществляет управление системой Госавтоинспекции, реализует более 40 функций, которые могут быть условно объединены в блоки по целевому назначению.

Аналитико-прогнозный блок объединяет функции учета ДТП, анализа причин и условий, способствующих их совершению, оценки эффективности мер, принимаемых подразделениями и учреждениями, входящими в систему Госавтоинспекции, а также органами внутренних дел, организациями и подразделениями, участвующими в выполнении задач и в осуществлении полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения, возложенных на МВД России. Эти данные служат основой для подготовки государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации⁴⁰.

Координационный блок охватывает выявление и обобщение положительного опыта по вопросам деятельности Главного управления, обеспечение его внедрения в деятельность подразделений Госавтоинспекции, оказание практической помощи подразделениям и учреждениям, входящим в систему Госавтоинспекции.

Важное направление координации — совместное с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации определение приоритетных направлений деятельности в области обеспечения безопасности дорожного дви-

³⁹ *Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ *О подготовке государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 г. № 860 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 48, ст. 4690.

жения, а также представительство в Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения.

Блок подзаконной правотворческой деятельности включает функции участия в разработке проектов международных договоров в сфере внутренних дел, разработки проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, а также межведомственных соглашений и ведомственных нормативных правовых актов МВД России по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения.

Блок специальных контрольных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения предполагает разработку и утверждение образцов специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и водителей к участию в дорожном движении, методик сдачи квалификационных экзаменов для получения права на управление транспортными средствами, экзаменационных билетов, а также требований к программно-аппаратным комплексам для принятия теоретических экзаменов на право управления транспортными средствами; выдачу разрешений на установку на транспортные средства устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов), а также дополнительных водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков и регистрационных документов на транспортные средства оперативных подразделений федеральных органов исполнительной власти.

Блок информационного обеспечения охватывает функции внедрения в деятельность Госавтоинспекции перспективных информационных технологий и современных оперативно-технических средств обеспечения функционирования информационных банков данных и предоставления содержащихся в них сведений федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления муниципальных образований, организациям и гражданам (в соответствии с законодательством Российской Федерации).

В качестве отдельных функций можно назвать представление в судах интересов МВД России по предъявленным искам, а по соответствующим поручениям — интересов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — Центр) функционирует на основании соответствующе-

го Положения⁴¹. Центр является территориальным органом МВД России на межрегиональном уровне, реализует (в рамках предоставленных полномочий) задачи и функции органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения, находится в подчинении начальника ГУОБДД МВД России.

Как подразделение с универсальной компетенцией в области обеспечения безопасности дорожного движения Центр ориентирован на проведение комплекса мероприятий по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения, перевозящих лиц, подлежащих государственной охране⁴², на участие в обеспечении безопасности дорожного движения при проведении крупномасштабных межрегиональных общественно-политических, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий. В своей деятельности Центр реализует как общие (для всех территориальных подразделений ГИБДД на региональном и районном уровнях), так и специальные функции.

Общие функции предполагают проведение профилактической работы, прием информации о дорожно-транспортных происшествиях и событиях, угрожающих безопасности дорожного движения, реализацию предусмотренных законодательством Российской Федерации мер реагирования, производство по делам об административных правонарушениях, а также анализ способствующих им причин и условий, осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения, регистрацию транспортных средств и экзаменационную деятельность, участие в контроле перевозок крупногабаритных, опасных и тяжеловесных грузов.

К специальным функциям можно отнести выдачу разрешений на установку на транспортные средства устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов), а также дополнительных государственных регистрационных знаков и регистрационных документов, документов прикрытия на транспортные средства оперативных подразделений федеральных органов исполнительной власти и водительских удостоверений; осуществление просветитель-

⁴¹ *Положение* о Центре специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 20 августа 2010 г. № 611. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴² *О государственной охране* : федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Рос. газета. 1996. 6 июня.

ской деятельности посредством сбора, изучения, хранения, публикации и экспонирования предметов, памятников культуры и истории органов внутренних дел Российской Федерации и Госавтоинспекции; осуществление централизованной закупки и распределение специальной печатной продукции Госавтоинспекции, необходимой для допуска транспортных средств и водителей к участию в дорожном движении. Центр выполняет и некоторые обеспечительные функции для ГУОБДД МВД России.

В структуре подразделений Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации могут быть сформированы специализированные подразделения дорожно-патрульной службы. Основные задачи данных подразделений — обеспечение сопровождения и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения, в том числе по специальным трассам, при перевозках лиц, подлежащих государственной охране. Особенность их деятельности — тесное взаимодействие с ФСБ России и ФСО России. Личный состав подразделений осуществляет надзор и за исполнением участниками дорожного движения установленных правил, в соответствии с положениями Административного регламента⁴³.

Основное звено системы Госавтоинспекции — подразделения территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, чей правовой статус и организационное построение установлено типовыми положениями, утвержденными приказом МВД России от 20 апреля 2015 г. № 451 «О совершенствовании деятельности подразделений Госавтоинспекции на региональном и районном уровнях»⁴⁴. В составе территориальных органов МВД России на региональном уровне формируются управления (отделы) ГИБДД, а на районном — отделы (отделения). Структурно управление (отдел) ГИБДД состоит из отделов (отделений), групп. Их деятельность ориентирована по следующим направлениям: организационно-аналитическая работа, организация и контроль дорожно-патрульной службы, исполнение административного законодательства, технический надзор, регистрационная работа, экзаменационная работа, участие в инспектировании организаций, обучающихся водителей, дорожный надзор, включая разрешительную деятельность в области пе-

⁴³ *Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения* : приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 // Там же. 2009. 7 июля.

⁴⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ревозки крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов, пропаганда безопасности дорожного движения, контрольно-профилактическая работа. На управления (отделы) ГИБДД возложены функции управления и координации деятельности нижестоящих подразделений, контроля за выполнением требований законодательства и вышестоящих руководителей.

Отделы (отделения) ГИБДД имеют аналогичную структуру и направления деятельности подразделений (за исключением контрольно-профилактической).

Положения о рассматриваемых подразделениях утверждаются руководителями территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях с обязательным согласованием руководителем вышестоящего подразделения Госавтоинспекции.

В системе Госавтоинспекции функционирует государственное учреждение — Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации — НИЦ БДД МВД России (далее — Центр). Его правовое положение закреплено Уставом⁴⁵. Центр осуществляет функции головного научно-исследовательского учреждения МВД России по проведению и координации исследования причин дорожно-транспортных происшествий, по разработке мер, направленных на их предупреждение, организационно-правовое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности ГУОБДД МВД России.

Центр находится в непосредственном подчинении ГУОБДД МВД России. Учредитель Центра — МВД России. В структуру Центра входят научно-исследовательские подразделения (лаборатории, отделы), вспомогательные (финансовая служба, канцелярия) и иные (в том числе внебюджетные).

Деятельность Центра ориентирована на:

— научное исследование актуальных проблем деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России в области обеспечения безопасности дорожного движения, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

— участие в проведении комплексных научных исследований проблем формирования стратегии и нормативно-правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения;

⁴⁵ *Об утверждении Устава Научно-исследовательского центра Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России* : приказ МВД России от 5 января 1999 г. № 5. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

— участие в научном обеспечении и разработке государственных мер по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий;

— реализацию научно-технической политики в области развития и использования информационных технологий и специальных технических средств в практической деятельности Госавтоинспекции.

Все подразделения системы Госавтоинспекции связаны функционально. На районном уровне подразделения подчиняются вышестоящим службам системы, организационно являясь частью соответствующего органа МВД России на районном уровне.

§ 4. Основные направления деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения

Функции государственного контроля и надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения осуществляют разные органы и службы, но ГИБДД МВД России является основным звеном системы обеспечения безопасности дорожного движения, обладает полномочиями надведомственного контроля и координации по отношению ко всем государственным органам и организациям, имеющим нормативно закрепленные обязанности разрабатывать и реализовывать меры обеспечения безопасности дорожного движения. Объект контроля — деятельность граждан и юридических лиц вне зависимости от форм собственности, которые обязаны соблюдать правовые нормы, регламентирующие безопасность дорожного движения.

Наведомственный контроль ГИБДД всеобъемлющий, охватывает почти все этапы работ, связанных не только с обеспечением конструктивной и эксплуатационной безопасности транспортных средств и элементов оборудования улично-дорожной сети, включая период проектирования, но и с допуском и участием водителей в дорожном движении. При этом решаются две задачи:

1) не допустить к участию в дорожном движении новые транспортные средства, ввод новых участков дорожной сети, состояние которых не отвечает требованиям безопасности дорожного движения; не допускать к участию в дорожном движении лиц, не обладающих соответствующей квалификацией либо утративших ее в силу состояния здоровья, не получивших право управления, а равно утративших его в соответствии с действующим законодательством;

2) обеспечить соответствие эксплуатирующихся транспортных средств дорожной сети и поведения участников дорожного движения установленным требованиям безопасности.

При выполнении первой задачи Госавтоинспекция выступает как разрешительная инстанция.

Полномочия ГИБДД по решению второго вопроса, связанного с непосредственным обеспечением безопасности дорожного движения, путем своевременного предупреждения, выявления и пресечения уже допущенных нарушений норм дорожного движения, включает:

— контроль за содержанием автомобильных дорог, улиц, дорожных сооружений и железнодорожных переездов в безопасном для дорожного движения состоянии, установкой и эксплуатацией технических средств организации дорожного движения; за выполнением требований по обеспечению безопасности дорожного движения при проведении работ на улицах и дорогах; за обеспечением безопасного движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий;

— надзор за техническим состоянием находящихся в эксплуатации автотранспортных средств, троллейбусов и трамваев; контроль за ответственностью содержания загрязняющих веществ в выбросах транспортных средств;

— надзор за дорожным движением, выявление и пресечение нарушений Правил дорожного движения и других нормативных актов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения.

Основная нагрузка по осуществлению надзора за дорожным движением лежит на дорожно-патрульной службе ГИБДД — крупнейшем подразделении Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (объединяет примерно три четверти всего личного состава Госавтоинспекции).

Основным ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы контрольно-надзорной деятельности ГИБДД (и дорожно-патрульной службы ГИБДД), является приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (далее — Административный регламент).

ДПС ГИБДД осуществляет такие важные функции, как надзор за соблюдением участниками дорожного движения установленных правил, розыск угнанных и похищенных автотранспортных средств, транс-

портных средств, скрывшихся с мест ДТП, производство административного расследования по делам о ДТП.

Наблюдение (как один из основных способов дорожно-патрульной службы) состоит в оценке должностными лицами ГИБДД состояния дорожного покрытия, интенсивности движения транспортных средств и т. п. По итогам наблюдения применяются иные способы обеспечения безопасности дорожного движения, определяются места и формы несения службы. Наблюдение может быть визуальным или вестись с помощью технических средств (спутниковая связь, радары, оптические приборы, телемониторы, иная специальная техника).

Контроль за дорожным движением включает:

— визуальное или с использованием технических средств наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов;

— наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений, за элементами их обустройства.

Контроль за дорожным движением может осуществляться в пешем порядке, на патрульном автомобиле в движении или в стационарном положении, на стационарном посту ДПС. При контроле за дорожным движением могут использоваться средства авиации (вертолеты, аэростаты, мотодельтапланы, беспилотные летательные аппараты и др.), что для ряда регионов (с учетом высокого уровня автомобилизации) является эффективным средством мониторинга.

В зависимости от состояния дороги и интенсивности дорожного движения применяется:

— открытый контроль, осуществляемый должностными лицами ГИБДД в форменной одежде со специальным снаряжением на автомобилях или мотоциклах, имеющих соответствующую окраску и оборудование;

— скрытый контроль, проводимый, как правило, на патрульных автомобилях без специальных цветографических схем и устройств для подачи сигналов, оборудованных радаром, радиостанцией и другими специальными средствами⁴⁶;

— смешанный контроль, применяемый инспекторским составом в форменной и гражданской одежде одновременно на нескольких ав-

⁴⁶ В соответствии с п. 35 Административного регламента к патрульным транспортным средствам относятся транспортные средства Госавтоинспекции (автомобиль, мотоцикл, автобус), состоящие на балансе в органах внутренних дел и включенные в постановую ведомость; использование транспортных средств, не относящихся к патрульным автомобилям, не допускается.

томобилях, один из которых имеет обычную окраску, остальные — специальную.

При осуществлении контроля за дорожным движением принимаются меры по:

- выявлению, предупреждению и пресечению нарушений ПДД участниками дорожного движения;

- предупреждению водителей о возникшей на их пути опасности, которую они не в состоянии своевременно обнаружить;

- выявлению затруднений в движении, предзаторовых, заторовых ситуаций, иных помех движению транспортных средств и пешеходов, осуществлению необходимых мер реагирования;

- оказанию (при необходимости и соответствующих обращениях) содействия участникам дорожного движения в передвижении по маршруту следования;

- выявлению и задержанию транспортных средств, находящихся в розыске;

- пресечению преступлений и нарушений общественного порядка и безопасности;

- оказанию содействия в беспрепятственном проезде транспортных средств аварийно-спасательных служб в районы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения;

- фиксации и передаче в дежурную часть сведений о фактах нарушений правил, нормативов и стандартов в области обеспечения безопасности дорожного движения, недостатков в содержании дорог, инженерных сооружений, технических средств организации дорожного движения и в местах проведения работ на дорогах, угрожающих безопасности дорожного движения.

В случае одновременного возникновения обстоятельств, требующих реагирования сотрудника, в приоритетном порядке осуществляются действия, направленные на *сохранение жизни и здоровья граждан*, объектов государственной охраны, предупреждение дорожно-транспортных происшествий. При выявлении нарушения правил дорожного движения, совершенного участником дорожного движения, могут быть осуществлены: остановка транспортного средства, пешехода в целях пресечения этого нарушения и осуществления производства по делу об административном правонарушении; передача информации о нарушении другому наряду сотрудников или в дежурную часть (в случае необходимости пресечения на-

рушения и невозможности принятия самостоятельных мер — к остановке транспортного средства).

При выявлении затруднений в движении, предзаторовых, заторовых ситуаций, иных помех движению транспортных средств и пешеходов обеспечивается: самостоятельное принятие (или с привлечением участников дорожного движения) мер к устранению помех в дорожном движении; выполнение распорядительно-регулирующих действий в целях перераспределения транспортных потоков, направления транспортных средств в объезд.

При установлении факта или при получении информации о неисправности, неправильной установке технических средств организации дорожного движения, о нарушении правил проведения ремонтно-строительных работ на дорогах, создающих угрозу безопасности дорожного движения, принимаются возможные меры к устранению недостатков, а в случае невозможности — осуществляются необходимые распорядительно-регулирующие действия до их устранения.

Для предупреждения нарушений правил дорожного движения могут использоваться устройства (макеты, манекены), имитирующие сотрудника, патрульный автомобиль, технические средства фиксации нарушений правил дорожного движения.

Для более эффективного выявления нарушений установленных правил участниками дорожного движения широко применяются специальные технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи. Их применение осуществляется на основании решения руководителя органа или подразделения Госавтоинспекции, а также командира строевого подразделения. Правовую основу производства по делам об административных правонарушениях в этом случае образуют ст. ст. 2.6.1, 28.6, 29.10 КоАП РФ.

Регулирование дорожного движения может осуществляться посредством применения распорядительно-регулирующих действий с использованием сигналов регулировщика, ручного управления светофорным объектом, установки временных дорожных знаков и указателей, ограждения участка дороги техническими средствами организации дорожного движения (конусы, сигнальная лента и др.), размещения на проезжей части патрульного автомобиля с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами.

Суть регулирования (организации) дорожного движения заключается в том, чтобы рекомендовать, обязать или запретить его участникам производить те или иные действия в интересах обеспечения безопасности дви-

жения. Изменение организации движения транспортных средств и пешеходов в неотложных случаях при возникновении реальной угрозы безопасности дорожного движения должно осуществляться только уполномоченными на то должностными лицами.

В соответствии с п. 1.2 ПДД под регулировщиком необходимо понимать лицо, не только наделенное в установленном порядке полномочиями по регулированию дорожного движения с помощью сигналов, закрепленных в Правилах, но и непосредственно осуществляющее указанное регулирование. Регулировщик должен быть в форменной одежде и (или) иметь отличительный знак и экипировку. В соответствии с п. 2.4 Правил дорожного движения регулировщикам предоставлено право остановки транспортных средств. В момент подачи сигнала об остановке транспортного средства сотрудник полиции (с точки зрения терминологии Правил дорожного движения РФ) выступает именно в качестве регулировщика, поскольку осуществляет пусть и локальное (в отношении одного участника дорожного движения), но регулирование порядка движения. В соответствии с п. 1.3 Правил дорожного движения участники дорожного движения обязаны выполнять распоряжения регулировщиков, действующих в пределах предоставленных им прав и регулирующих дорожное движение установленными сигналами. В части 2 ст. 12.25 КоАП РФ предусмотрена ответственность за невыполнение законного требования сотрудника полиции об остановке транспортного средства.

Перечисленные направления деятельности ДПС ГИБДД объединены одной целью — исполнение государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения. Они реализуются посредством детально описанных в Административном регламенте административных процедур.

Надзор за безопасным содержанием автомобильных дорог, улиц и дорожных сооружений. В настоящее время интенсивный рост автомобильного парка в Российской Федерации (наряду с продолжающейся концентрацией деловой активности вокруг городских агломераций) выдвинул в число наиболее острых вопросов, препятствующих устойчивому развитию транспортной системы страны, проблемы, связанные с резким повышением уровня загрузки автомобильных дорог. Проблема усугубляется отсутствием надлежащей правовой базы, необходимой для обеспечения эффективной организации дорожного движения, для успешного планирования и управления работой региональных транспортных систем.

В настоящее время нет единого основополагающего федерального закона, регулирующего вопросы транспортного развития территорий, организации дорожного движения и оперативного управления им, а также устанавливающего четко очерченную специальную компетенцию федеральных органов исполнительной власти, права и обязанности субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в данной сфере, в том числе в части правового регулирования организации дорожного движения, территориального транспортного планирования и проектирования, осуществления и финансирования мероприятий по организации дорожного движения. Действующее нормативное регулирование, в частности, Закон о безопасности дорожного движения, устанавливает, что проектирование, строительство, реконструкция, ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения. Соответствие построенных и реконструированных дорог, их состояния установленным нормам и правилам удостоверяется актами приемки дороги и актами контрольных осмотров (обследований дорог). Пунктами 9–12 ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁷ предусмотрено выполнение комплексов работ по реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716⁴⁸, установлен порядок осуществления МВД России (и его территориальными подразделениями) федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (далее — федеральный надзор).

В составе ГИБДД создана и действует служба дорожного надзора, цель деятельности которой состоит в совершенствовании организации дорожного движения, в исключении дорожного фактора как условия дорожно-транспортного происшествия. Указанная служба руководствуется Административным регламентом МВД России исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюде-

⁴⁷ *Рос. газета.* 2007. 14 нояб.

⁴⁸ *О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения* : постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716 // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2013. № 34, ст. 4446.

ния требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, утвержденным приказом МВД России от 30 марта 2015 г. № 380⁴⁹.

В рамках своей компетенции подразделения дорожного надзора вправе:

— требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

— проверять у граждан, должностных и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий, на осуществление определенного вида деятельности, являющихся предметом федерального государственного надзора;

— беспрепятственно посещать (по предъявлении служебного удостоверения) в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, государственные и муниципальные органы, организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющими отношение к производству по делам об административных правонарушениях, к проверке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, о происшествиях;

— составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

— давать юридическим лицам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании автомобильных дорог, а в случае неприятия по таким предписаниям необходимых мер — привлекать виновных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации;

— временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках автомобильных до-

⁴⁹ *Официальный интернет-портал правовой информации.* URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2016).

рог в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов, если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения;

— временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии;

— проводить проверки деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принимать меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни и здоровью граждан;

— требовать от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения; ограничивать или запрещать проведение на автомобильных дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением обязательных требований безопасности;

— предписывать или разрешать соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения;

— обращаться в суд с иском о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции (в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта).

Одна из форм реагирования на выявленные в процессе осуществления государственного контроля (надзора) нарушения законодательства Российской Федерации — выдача предписания об их устранении. За невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства предусмотрена ответственность по ч. 1 ст. 19.5. Статьей 12.34 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений.

Регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним. В соответствии с п. 3 ст. 15 Закона о безопасности дорожного движения допуск транспортных средств, предназначенных для участия в дорожном движении на территории Российской Федерации, за исключени-

ем транспортных средств, участвующих в международном движении или ввозимых на территорию Российской Федерации на срок не более шести месяцев, осуществляется путем их регистрации.

Согласно основным положениям по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностям должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения⁵⁰, механические транспортные средства и прицепы должны быть зарегистрированы в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России или иных органах, определяемых Правительством Российской Федерации. Порядок регистрации автотранспорта регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» и приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств».

Сроки осуществления и последовательность действий должностных лиц подразделений Госавтоинспекции по регистрации транспортных средств определены приказом МВД России от 7 августа 2013 г. № 605 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним»⁵¹.

Подразделениями Госавтоинспекции осуществляется регистрация автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя внутреннего сгорания более 50 см³ или максимальной мощностью электродвигателя более 4 кВт, а также максимальной конструктивной скоростью свыше 50 км/час и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования. Владельцы транспортных средств обязаны зарегистрировать их или изменить регистрационные данные в Государственной автомобильной инспекции в течение срока действия регистрационного знака «Транзит» или в течение 10 суток после приобретения, выпуска, снятия с учета транспортных средств, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных.

Проведение регистрационных действий осуществляется любым регистрационным подразделением Госавтоинспекции Российской Федера-

⁵⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 3, ст. 184.

⁵¹ *Рос. газета*. 2013. 4 окт.

ции вне зависимости от места жительства и/или регистрации по месту пребывания физического или юридического лица.

Для регистрации собственники или владельцы транспортных средств представляют:

- заявление;
- паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность;
- документ, удостоверяющий полномочия гражданина представлять интересы собственника при совершении регистрационных действий;
- документы на транспортное средство и номерные агрегаты;
- транспортное средство, за исключением случаев его утилизации.

Кроме перечисленных документов, в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»⁵² для регистрации автотранспорта требуется страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности собственника транспортного средства или лица, владеющего транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления, либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и т. п.). Во время регистрации транспортных средств должностные лица ГИБДД осуществляют проверку личности собственника или владельца, необходимых документов по оперативным учетам органов внутренних дел, а также проводят осмотр транспортных средств.

В зависимости от содержания заявления после окончания регистрационных процедур должностные лица ГИБДД регистрируют транспортные средства, снимают их с учета или производят изменения регистрационных данных.

Регистрация транспортных средств осуществляется с выдачей соответствующих документов (свидетельство о регистрации транспортного средства, паспорт транспортного средства) и государственных регистрационных знаков.

Отметим, что регистрация транспортных средств имеет разноплановый характер (с точки зрения достигаемых целей), осуществляется не только для обеспечения их государственного учета, но и надзора за соответствием конструкции, технического состояния и обору-

⁵² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 18, ст. 1720.

дования транспортных средств установленным требованиям безопасности, а также выявления преступлений и пресечения правонарушений, связанных с использованием транспортных средств, исполнения законодательства Российской Федерации. Учет дает возможность по государственным регистрационным знакам и другим признакам определять принадлежность транспортного средства, место его стоянки, адрес владельца, что имеет значение при розыске лиц, совершивших правонарушения на транспорте. Учет транспортных средств преследует и иные цели, например, социально-экономические и военно-мобилизационные.

Прием квалификационных экзаменов на право управления автомобилем транспортными средствами и выдача водительских удостоверений. К числу основных причин аварийности следует отнести низкий уровень подготовки водительских кадров. По данным Госавтоинспекции, в настоящее время в России более 18% дорожно-транспортных происшествий совершается водителями со стажем управления до трех лет, причем две трети таких дорожно-транспортных происшествий приходится на первые два года их водительского стажа⁵³. Указанная негативная тенденция наблюдается на фоне постоянно растущего объема обращений граждан по вопросам получения права на управление транспортными средствами. Так, в 2014 г. право на управление транспортными средствами получили 2 466 207 человек⁵⁴.

Качественная подготовка кандидатов в водители является одним из основных факторов, обуславливающих возможность снижения количества дорожно-транспортных происшествий. С учетом изложенного, первостепенным направлением деятельности ГИБДД остается контроль подготовки водительских кадров, который проводится не только в форме приема экзаменов по Правилам дорожного движения и навыкам практического вождения транспортных средств и выдачи водительских удостоверений лицам, успешно их выдержавшим, но и в виде согласования программ подготовки (переподготовки) водителей автомобилем транспортными средствами, трамваев и троллейбусов, выдачи заключений соискателям лицензий на осуществление образовательной деятельности (при подготовке водителей автомобилем транспортными средствами).

⁵³ Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения // Официальный интернет-портал ГУОБДД МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 22.04.2015).

⁵⁴ Там же.

спортных средств) о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям⁵⁵.

В настоящее время способом проверки достаточности уровня подготовки кандидатов в водители является сдача ими экзаменов на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий. Порядок сдачи указанных экзаменов регламентирован постановлением Правительства РФ от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами».

Проведение экзаменов, выдача российских национальных и международных водительских удостоверений и обмен иностранных водительских удостоверений осуществляются ЦСН ОБДД МВД России, экзаменационными подразделениями ГИБДД территориальных органов МВД России по субъектам и на районном уровне, на которые возложены обязанности по проведению экзаменов, выдаче российских национальных и международных водительских удостоверений, обмену иностранных водительских удостоверений.

Экзамены состоят из теоретического и практических этапов. Заявители — физические лица, постоянно или временно проживающие, временно пребывающие на территории Российской Федерации, обратившиеся с заявлением о предоставлении государственной услуги. Исчерпывающий перечень документов для предоставления государственной услуги определен пп. 21–23 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений (утв. приказом МВД России от 20 октября 2015 г. № 995)⁵⁶.

Теоретический экзамен представляет собой форму объективной оценки знания и понимания кандидатом в водители законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения, факторов, способствующих возникновению дорожно-

⁵⁵ *Положение* о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25, ст. 2897.

⁵⁶ *Об утверждении* Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений : приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 // Рос. газета. 2016. 30 марта.

транспортных происшествий, других вопросов, касающихся безопасности дорожного движения, с использованием заданий стандартизированной формы — экзаменационных билетов. Последние составлены в тестовой форме. Каждый билет содержит 20 вопросов (задач), на каждый приведено от двух до пяти ответов, один из которых правильный. Количество экзаменационных задач является исчерпывающим и равняется 800.

Теоретический и практические экзамены, включающие экзамен по первоначальным навыкам управления транспортным средством и экзамен по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения, сдаются при подаче заявления о получении допуска на право управления транспортными средствами на категории “В”, “С”, “D”, “BE”, “CE” и “DE” и подкатегории “C1”, “D1”, “C1E” и “D1E”. Теоретический экзамен и экзамен по первоначальным навыкам управления транспортным средством — на категории “А” и “М” и подкатегории “А1” и “В1”. Только теоретический экзамен — на категории “Тm” и “Тb”⁵⁷.

Кандидат в водители, не сдавший один из предусмотренных п. 9 Правил экзаменов, к следующему экзамену не допускается, повторный экзамен назначается через 7 дней со дня проведения предыдущего. Для кандидатов в водители, не сдавших один из экзаменов с третьей и последующих попыток, повторный экзамен назначается через 30 дней. Принимать экзамены имеют право сотрудники ГИБДД, соответствующие требованиям пп. 7 и 8 Правил.

Прием теоретического экзамена осуществляется на автоматизированных рабочих местах с применением специализированного программного обеспечения. Практические экзамены принимаются как на автоматизированных, так и обычных автодромах.

Результат предоставления государственной услуги — выдача водительского удостоверения, отказ в проведении экзаменов и (или) в выдаче водительского удостоверения.

Учет и анализ дорожно-транспортных происшествий. В соответствии с Законом о безопасности дорожного движения под *дорожно-транспортным происшествием* понимается событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства,

⁵⁷ Пункт 9 Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений (*О допуске к управлению транспортными средствами* : постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 // Рос. газета. 2014. 31 окт.).

сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб. Все ДТП принято делить на следующие виды:

- столкновение транспортных средств;
- опрокидывание транспортных средств;
- наезд на стоящее транспортное средство;
- наезд на препятствие;
- наезд на пешехода;
- наезд на велосипедиста;
- наезд на гужевой транспорт;
- падение пассажира;
- иной вид ДТП.

Учет и анализ дорожно-транспортных происшествий осуществляются органами внутренних дел (в лице ГИБДД), владельцами транспортных средств, государственными органами управления автомобильными дорогами, владельцами ведомственных и частных дорог в соответствии с Правилами учета дорожно-транспортных происшествий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647. Одним из основных субъектов учета ДТП является Госавтоинспекция, деятельность которой в этом направлении регламентируется приказом МВД России от 19 июня 2015 г. № 699 «Об организации учета, сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях»⁵⁸.

Статистические данные о происшествиях на дорогах обобщаются и анализируются в управлениях, отделах, отделениях (группах) Государственной инспекции, а также в строевых подразделениях дорожно-патрульной службы. Эта деятельность необходима для постоянного и последовательного накопления сведений о ДТП, оценки состояния аварийности, изучения причин и условий их возникновения, принятия мер по их устранению.

Учету подлежат все дорожные происшествия, однако в государственную статистическую отчетность включаются сведения только о тех, в которых погиб или получил ранение (телесные повреждения) хотя бы один человек. Погибшими в дорожно-транспортных происшествиях считаются люди, скончавшиеся от полученных ранений в течение 7 суток с момента происшествия.

На каждое ДТП с пострадавшими заполняется карточка учета дорожно-транспортного происшествия, где отражаются сведения, характеризующие происшествие по различным параметрам. В частности, в карточку вносятся сведения о дате, времени, месте, виде происшествия,

⁵⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

его участниках, транспортных средствах, степени тяжести последствий, нарушениях Правил дорожного движения, послуживших причиной аварии, и т. д. Ответственность за полноту и правильность учета сведений о ДТП несут главные государственные инспекторы ГИБДД городов и районов.

На региональном уровне сбор и обобщение карточек учета дорожно-транспортных происшествий осуществляется аппаратами ГИБДД МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, на федеральном уровне — Главным информационным центром МВД России.

Пропаганда безопасности дорожного движения. Важное значение в деятельности Госавтоинспекции по предупреждению дорожно-транспортных происшествий отводится мероприятиям, направленным на привитие участникам дорожного движения знаний, умений и навыков, необходимых для безопасного поведения на улицах и дорогах. В частности, Положением на Госавтоинспекцию возложены задачи, связанные с разъяснением законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, оказанием содействия органам исполнительной власти в организации обучения граждан правилам поведения на улицах и дорогах, в пропаганде правил дорожного движения.

Проведение этой работы регламентируется Наставлением, которым определяются цели, задачи и основные направления социально-профилактической и воспитательно-пропагандистской деятельности указанных подразделений по укреплению дисциплины участников дорожного движения, в том числе по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма.

К наиболее важным задачам, решаемым подразделениями пропаганды, относят:

— информирование населения о состоянии безопасности дорожного движения;

— формирование у участников дорожного движения правосознания и культуры в области дорожного движения, уважительного отношения к действующим правилам, нормативам и стандартам, относящимся к обеспечению безопасности дорожного движения, установление партнерских взаимоотношений между участниками дорожного движения и сотрудниками Госавтоинспекции;

— воспитание дисциплинированности граждан, чувства долга и личной ответственности за свое поведение во время дорожного движения.

Подразделения пропаганды безопасности дорожного движения анализируют различную информацию по вопросам обеспечения безопасно-

сти дорожного движения, планируют и организуют проведение пропагандистских мероприятий, осуществляют их методическое обеспечение, ведут учет результатов работы.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте основные положения государственной политики по обеспечению безопасности дорожного движения.
2. Перечислите основные нормативные правовые акты, регламентирующие правовое положение и организационное построение Госавтоинспекции.
3. Опишите структуру Госавтоинспекции и охарактеризуйте полномочия территориальных подразделений на региональном и районном уровнях.
4. Раскройте организацию и основные направления деятельности дорожно-патрульной службы.
5. Раскройте организацию деятельности по регистрации Госавтоинспекцией автомототранспортных средств.
6. Охарактеризуйте основные задачи службы дорожной инспекции ГИБДД.
7. Укажите нормативную основу и основные направления пропаганды в области безопасности дорожного движения, реализуемые Госавтоинспекцией.
8. Укажите нормативную основу и раскройте порядок учета дорожно-транспортных происшествий Госавтоинспекцией.
9. Укажите нормативную основу и раскройте порядок приема экзаменов на право управления автомототранспортными средствами Госавтоинспекцией.
10. Раскройте основные задачи Центра специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России.

ГЛАВА IX. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ

§ 1. Правовое положение и организационное построение службы вневедомственной охраны

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в нашей стране «...признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Право собственности не только признается, но и гарантируется, а также охраняется государством. Большое значение имеет обеспечение государственными структурами, одной из которых является вневедомственная охрана (охрана всех видов собственности).

Служба вневедомственной охраны была создана как структурное звено системы органов внутренних дел постановлением Совета Министров СССР от 29 октября 1952 г. С 2012 г. вневедомственная охрана МВД России получила статус казенных учреждений.

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 образована Федеральная служба войск национальной гвардии РФ, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны¹.

В структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации включена вневедомственная охрана, в том числе

¹ *Вопросы* Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // Рос. газета. 2016. 7 апр.

Центр специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Этим же указом федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации передано в ведение Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Осуществление вневедомственной охраны объектов является составной частью административной деятельности правоохранительных (полицейских) органов.

На Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации возложено решение задач по охране важных государственных объектов и специальных грузов (в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации), а также осуществление вневедомственной охраны.

Несмотря на перераспределение полномочий между МВД России и Росгвардией, осуществление вневедомственной охраны продолжает оставаться полицейской деятельностью. Сотрудники вневедомственной охраны Росгвардии имеют специальные звания полиции, что подчеркивает правоохранительный (полицейский) характер деятельности указанных подразделений. Кроме того, анализ полномочий подразделений вневедомственной охраны, перечисленных в ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»², позволяет судить о полном тождестве с полномочиями, ранее содержащимися в Федеральном законе «О полиции».

Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510³ утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, которым установлено, что в войсках национальной гвардии Российской Федерации (в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе в органах внутренних дел Российской Федерации) должности сотрудников предполагают специальные звания полиции.

В развитие положений данного документа приказом Росгвардии от 30 сентября 2016 г. № 109 «Вопросы назначения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, (сотрудников) на воинские долж-

² *О войсках национальной гвардии Российской Федерации* : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Рос. газета. 2016. 6 июля.

³ *О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016, № 41, ст. 5802.

ности (должности), освобождения их от занимаемых воинских должностей, увольнения с военной службы (службы), присвоения им воинских и специальных званий полиции»⁴ утвержден порядок назначения на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, присвоения очередных специальных званий до подполковника полиции включительно, а также первых и очередных специальных званий, соответствующих должностям рядового состава и младшего начальствующего состава, представления лиц, имеющих специальные звания полиции, к увольнению со службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

До вступления в силу соответствующего федерального закона на лиц, имеющих специальные звания, переведенных в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации, распространяются положения федеральных законов от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 23 ноября 2015 г. № 315-ФЗ)⁵ и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ)⁶.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации является правопреемником МВД России в отношении передаваемой ей вневедомственной охраны, в том числе Центра специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, а также лиц, проходящих военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службу в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации до вступления в силу соответствующего федерального закона осуществляется в соответствии с положениями федеральных законов, определяющих задачи внутренних войск МВД России и полномочия полиции, права военнослужащих внутренних войск МВД России и сотрудников полиции, а также порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблю-

⁴ *Официальный* интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.12.2016).

⁵ *Рос.* газета. 2011. 27 июля ; 2015. 25 нояб.

⁶ Там же. 2011. 7 дек. ; 2015. 9 окт.

дением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности и порядок осуществления вневедомственной охраны.

В настоящее время правовую основу деятельности подразделений вневедомственной охраны составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы (в том числе Закон о полиции⁷);
- правовые нормы, содержащиеся в указах Президента Российской Федерации, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации;
- законы субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданные в пределах их компетенции;
- правовые акты МВД России.

Кроме того, до вступления в силу нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, действуют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов, регулирующие деятельность внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и полиции, а также определяющие порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности и порядок осуществления вневедомственной охраны.

Лица, имеющие специальные звания, проходящие службу в органах внутренних дел Российской Федерации, переводятся в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации с их согласия.

Войскам национальной гвардии Российской Федерации, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, а также лицам, проходящим военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службу в Федеральной службе войск наци-

⁷ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

ональной гвардии Российской Федерации, разрешено пользоваться служебными удостоверениями, бланками, печатями и штампами МВД России до 1 января 2017 г.

Проходящим военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службу в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации лицам разрешено ношение форменной одежды военнослужащих внутренних войск МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации до утверждения Правительством Российской Федерации соответствующих образцов форменной одежды и установления сроков обеспечения соответствующим вещевым имуществом (обмундированием).

Вневедомственная охрана предоставляет услуги по охране объектов всех форм собственности, а также квартир и других мест хранения личного имущества граждан. Под защитой подразделений вневедомственной охраны находятся более 1,2 млн квартир граждан, 190 тыс. других мест хранения имущества граждан, 414 тыс. объектов, в том числе более 17 тыс. входящих в Перечень объектов, подлежащих обязательной охране полицией, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1629-р «О Перечне объектов, подлежащих обязательной охране полицией» (в ред. от 7 марта 2016 г. № 388-р)⁸, а также около 43 тыс. объектов особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения, 66 международных аэропортов и 22 объекта их инфраструктуры.

Основные задачи вневедомственной охраны:

1) организация, обеспечение и осуществление на основе договоров охраны имущества и объектов всех форм собственности от противоправных и иных посягательств;

2) реализация в пределах своей компетенции на уровне субъекта Российской Федерации единой технической политики в области применения средств охранной сигнализации, их внедрения и эксплуатационного обслуживания;

3) организация эффективной работы по обеспечению надежной защиты имущества физических или юридических лиц на основе договоров от преступных и иных противоправных посягательств;

4) участие в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, в оказании помощи физическим или юридическим лицам в защите их прав и законных интересов, охране общественного

⁸ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2009. № 45, ст. 5397 ; 2016. № 11, ст. 1573.

порядка и обеспечении общественной безопасности, выявлении, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений;

5) участие в реализации государственных программ, разработке и осуществлении региональных мер по упорядочению и совершенствованию охраны материальных ценностей;

6) инспектирование подразделений охраны организаций;

7) осуществление оперативного контроля за выполнением задач по охране имущества физических или юридических лиц и состоянием кадровой, финансово-хозяйственной деятельности подчиненных подразделений вневедомственной охраны.

Подразделения вневедомственной охраны осуществляют свою деятельность в соответствии с принципами соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, беспристрастности, открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

До принятия Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 систему вневедомственной охраны при органах внутренних дел составляли:

а) Главное управление вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВО МВД России);

б) федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» МВД России и другие подразделения, непосредственно подчиненные ГУВО МВД России: федеральные казенные учреждения «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации» (ЦСАОПС МВД России), «Центр специального назначения вневедомственной охраны МВД России», «Научно-исследовательский центр «Охрана» МВД России» (в его составе редакция журнала «Охрана»);

в) управления (отделы) вневедомственной охраны при МВД по республикам в составе Российской Федерации, УМВД России по субъектам Российской Федерации;

г) отделы (отделения) вневедомственной охраны при горрайорганах внутренних дел.

Для подразделений вневедомственной охраны характерно двойное подчинение. В служебной деятельности они подчиняются начальнику вышестоящего подразделения вневедомственной охраны и одновременно находятся в оперативном подчинении руководителя соответствующего органа внутренних дел.

Общее управление вневедомственной охраной осуществляется Главным управлением вневедомственной охраны МВД России (далее — ГУВО МВД России)⁹, которое являлось структурным подразделением центрального аппарата МВД России и выполняло функции головного подразделения Министерства в области организации охраны имущества и объектов.

В настоящее время основное внимание подразделений вневедомственной охраны уделяется повышению уровня безопасности имущественных интересов граждан и юридических лиц, усилению антитеррористической защищенности охраняемых объектов и жилого сектора.

Основные задачи ГУВО МВД России:

— организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в области охраны имущества и объектов;

— обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в области охраны имущества и объектов;

— определение приоритетных направлений в области охраны имущества и объектов;

— участие в проведении мониторинга правоприменения в области охраны имущества и объектов;

— организация и проведение в пределах своей компетенции единой технической политики в области охраны имущества и объектов с использованием инновационных технологий;

— организационно-методическое обеспечение деятельности Центров и подразделений вневедомственной охраны.

Территориальными органами являются УВО (ОВО) УВД по республикам в составе Российской Федерации, УМВД России по субъектам Российской Федерации и отделы (отделения) вневедомственной охраны при ОВД районов, городов, районов в городах, городских и поселковых отделениях полиции.

Территориальным ОВО соответствуют многочисленные объекты управления (подчиненные структурные подразделения: строевое подразделение; пункт централизованной охраны) и взаимодействующие с ними ФГУП «Охрана», предприятия (организации) связи, электроснабжения и службы противопожарной безопасности.

⁹ Приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 677 (в ред. приказа МВД России от 29 декабря 2015 г. № 1251) утверждено Положение о Главном управлении вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации (Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «Юрист»).

Для обеспечения высокого качества используемой техники было создано самостоятельное федеральное казенное учреждение «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации».

Научно-техническим обеспечением деятельности подразделений вневедомственной охраны, а также разработкой и внедрением инженерно-технических средств занимается федеральное казенное учреждение «Научно-исследовательский центр “Охрана”».

Приказом МВД России от 29 июня 2012 г. № 650 «Вопросы организационно-штатной работы в подразделениях вневедомственной охраны полиции» (в ред. приказа МВД России от 24 ноября 2015 г. № 1119)¹⁰ в целях оптимизации организационно-штатного построения подразделений вневедомственной охраны в территориальных органах МВД России утверждены типовые штатные расписания различных подразделений охраны. Этот же документ закрепил перечень должностей начальствующего состава в федеральных государственных казенных учреждениях — управлениях (отделах) вневедомственной охраны территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Для обеспечения служебной деятельности в отделах (отделениях) вневедомственной охраны организуются пункты централизованной охраны (ПЦО). Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 676 утвердил Инструкцию по организации работы пунктов централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны¹¹, регулиующую вопросы организации и обеспечения работы ПЦО подразделений вневедомственной охраны.

ПЦО является диспетчерским пунктом для организации и обеспечения на основе договоров централизованной охраны квартир, мест хранения имущества граждан и иных объектов различных форм собственности с помощью технических средств охраны, подключенных к системам передачи извещений. На них возлагаются задачи по приему объектов под централизованную охрану с помощью технических средств, доведению тревожной и другой информации до нарядов органов внутренних дел (групп задержания строевого подразделения вневедомственной охраны), а также по организации служебной деятельности и координации действий групп задержания с учетом складывающейся оперативной обстановки.

Штатное расписание ПЦО устанавливается на основании приказов МВД России, регламентирующих организационно-штатные вопросы.

¹⁰ Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «Юрист».

¹¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

На ПЦО возлагается выполнение следующих основных функций:

- внедрение, техническое обслуживание находящихся в эксплуатации, замена и списание выработавших установленные сроки эксплуатации комплексов средств автоматизации, систем передачи извещений, пультов централизованного наблюдения, аппаратуры контроля и управления доступом на ПЦО, источников резервного и бесперебойного электропитания, средств аудио- и видеозаписи, другой вспомогательной аппаратуры ПЦО;

- организация подключения к системам передачи извещений ПЦО технических средств охраны, смонтированных на объектах;

- ввод в базу данных ПЦО необходимых сведений о подключаемых объектах;

- централизованное наблюдение состояния технических средств охраны, установленных на охраняемых объектах;

- обработка и регистрация поступивших тревожных извещений;

- доведение тревожной и другой информации до нарядов органов внутренних дел (групп задержания строевого подразделения вневедомственной охраны), до других подразделений МВД России, физических лиц, органов и организаций — владельцев квартир, иных объектов, имущества или их доверенных лиц;

- регистрация и контроль результатов отработки поступивших тревожных извещений;

- правильное ведение и обеспечение сохранности служебной документации ПЦО.

Выполнение задач, возложенных на ПЦО, осуществляет его инженерно-технический состав и дежурная смена ПЦО, сформированная из сотрудников, несущих службу на ПЦО, и работников ПЦО. Внутренний распорядок и режим работы для дежурной смены ПЦО устанавливается начальником подразделения вневедомственной охраны в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подразделением вневедомственной охраны заключается с контрагентом договор на охрану. Информация о дате принятия под централизованную охрану объекта доводится до сотрудников, несущих службу на ПЦО, а также работников ПЦО приказом (распоряжением) начальника подразделения вневедомственной охраны.

В отделах вневедомственной охраны при горрайорганах внутренних дел на базе действующих ПЦО и строевых подразделений полиции штатной численностью 50 единиц и более могут создаваться центры оперативного управления (далее — ЦОУ), на которые возлагаются функции по организации службы групп задержания и координации их действий с уче-

том оперативной обстановки. При организации ЦОУ дежурная часть отдела вневедомственной охраны не создается. Функции дежурной части отдела возлагаются на дежурную часть ЦОУ.

Приказ МВД России от 21 сентября 2015 г. № 900 утвердил Наставление по организации деятельности строевых подразделений вневедомственной охраны полиции¹². В приказе закреплено, что строевые подразделения вневедомственной охраны создаются для осуществления деятельности по охране имущества и объектов граждан и (или) организаций, в том числе на договорной основе, для обеспечения оперативного реагирования на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения подразделений вневедомственной охраны объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны, а также для участия в обеспечении охраны общественного порядка, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений.

Строевые подразделения вневедомственной охраны формируются в зависимости от объема и специфики выполняемых задач, имеющейся штатной численности. Они осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими подразделениями органов внутренних дел, с соответствующими подразделениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе на основании договоров, соглашений, совместных планов, приказов, указаний и инструкций.

Наряд вневедомственной охраны — сотрудники (сотрудник) строевых подразделений вневедомственной охраны, назначенные для несения службы.

Для охраны имущества и (или) объектов граждан и организаций формируются следующие *виды нарядов вневедомственной охраны*:

1) *группа задержания* — подвижной наряд вневедомственной охраны численностью не менее двух сотрудников, осуществляющий патрулирование, оперативное реагирование на сигналы «тревога», поступающие с охраняемых объектов, подключенных к пультам централизованного наблюдения (ПЦН) вневедомственной охраны;

2) *пост охраны объекта* — наряд вневедомственной охраны, выставляемый в месте или участке местности, определенном планом расположения наряда (постов, пагрулей) по охране объекта на местности путем исполнения обязанностей и действий по обеспечению охраны имущества и (или) объектов;

¹² *Официальный* интернет-портал правовой информации. URL <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2015).

3) *патруль по охране объекта* — подвижный наряд вневедомственной охраны численностью не менее двух сотрудников, несущих службу на транспортных средствах либо в пешем порядке, выставляемый для пресечения противоправных посягательств в отношении охраняемого объекта путем его объезда (обхода) с внутренней (внешней) стороны либо по участку местности, прилегающему к охраняемому объекту, в соответствии со схемой движения, определенной планом расположения наряда;

4) *наряд по охране имущества при транспортировке* — подвижный наряд вневедомственной охраны численностью не менее двух сотрудников, выставляемый для охраны имущества от противоправных посягательств при транспортировке автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом по территории Российской Федерации и других государств в соответствии с международными договорами (соглашениями);

5) *наряд по охране мест стоянок и (или) обслуживания судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками в морских портах, в которые разрешен их заход*, — наряд вневедомственной охраны численностью не менее двух сотрудников, выставляемый для осуществления охраны мест стоянок и (или) обслуживания судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками от противоправных посягательств.

При наличии на территории охраняемого объекта двух и более постов может формироваться *караул*.

Подразделения вневедомственной охраны, осуществляющие деятельность на основе действующего законодательства, защищают охраняемые объекты от противоправных посягательств. Накопленный опыт доказывает эффективность работы вневедомственной охраны как при защите объектов, так и в борьбе с преступностью, обеспечении общественного порядка в городах и других населенных пунктах.

§ 2. Основные направления деятельности службы вневедомственной охраны. Характеристика объектов, подлежащих государственной охране

Вневедомственная охрана осуществляет физическую и пультовую охрану объектов различных форм собственности, организует контрольно-пропускной режим, экстренный выезд наряда по сигналу с тревожной кнопки, сопровождает материальные ценности при их транспортировке.

Вневедомственная охрана выполняет важную социальную функцию — осуществляет государственную защиту имущества. Ее сотрудники имеют право на применение оружия и задержание. Посты и наряды вневедомственной охраны задействованы в системе единой дислокации, что позволяет оперативно реагировать на изменяющуюся криминогенную обстановку, предупреждать, выявлять и раскрывать преступления.

Приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 6 октября 2016 г. № 286¹³ «О полномочиях должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» утвержден Перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Должностные лица организаций вневедомственной охраны уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 17.10, 17.12, 18.2, ч. 1, 6 ст. 19.3, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 1 ст. 19.5, ст. ст. 19.6, 19.6.1, 19.7, 19.13, 19.23, 19.33, 20.5, 20.6, 20.13, 20.19, 20.30 КоАП РФ.

Основные направления деятельности вневедомственной охраны:

1. *Охрана на договорной основе имущества граждан и организаций, а также объектов, подлежащих обязательной охране полицией в соответствии с Перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации.*

Обеспечение безопасности имущества собственников от противоправных посягательств — одна из важнейших функций государства. Непосредственная охрана объектов осуществляется на основе договоров между собственником имущества, подлежащего охране, и подразделением вневедомственной охраны по охране объектов.

Законом о полиции установлена обязанность охранять объекты, входящие в Перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1629-р «О Перечне объектов, подлежащих обязательной охране полицией») (в ред. от 7 марта 2016 г. № 388-р).

В России более 31 тыс. охраняемых объектов подлежат государственной охране, это:

— здания органов государственной власти, учреждения Центрального банка Российской Федерации;

¹³ Рос. газета. 2016. 7 нояб.

- международные аэропорты;
- гидротехнические сооружения;
- объекты телерадиовещания и печати, культурного наследия России;
- места хранения оружия и боеприпасов, наркотических средств, добычи и переработки драгоценных металлов и камней;
- склады мобилизационного резерва, взрывчатых веществ и материалов, другие объекты особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения и др.

Особо важные объекты государственной охраны (с учетом их назначения и особенностей) могут быть разделены на пять основных групп:

- 1) объекты, имеющие важное значение для управления государством;
- 2) объекты жизнеобеспечения;
- 3) потенциально опасные объекты;
- 4) объекты оборонного значения;
- 5) объекты с оборотом культурных ценностей.

Включение объекта в указанный перечень не означает обязательность заключения договора с подразделением вневедомственной охраны — государственную охрану могут обеспечивать и недавно образованные войска национальной гвардии Российской Федерации¹⁴, органы внутренних дел на режимных объектах, Федеральная служба охраны России и другие подразделения, создаваемые органами исполнительной власти, к которым относятся подразделения ведомственной охраны министерств и ведомств.

Охрана имущества организуется в соответствии с приказом МВД России от 7 мая 2014 г. № 410 «Вопросы организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией»¹⁵, утвердившим Правила организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией.

Охрана данных объектов до принятия нормативных правовых актов в связи с созданием Федеральной службы войск национальной гвардии и образования ее организационных структур осуществляется:

- Центром специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации и его подчиненными подразделениями;

- федеральными государственными казенными учреждениями — управлениями (отделами) вневедомственной охраны территориальных органов МВД России на региональном уровне;

¹⁴ *Вопросы* Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157.

¹⁵ *Рос.* газета. 2014. 20 авг.

— филиалами федеральных государственных казенных учреждений — управлений (отделов) вневедомственной охраны территориальных органов МВД России на региональном уровне — управлениями (отделами, отделениями) вневедомственной охраны (по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, закрытому административно-территориальному образованию, на особо важных и режимных объектах, комплексе «Байконур»);

— строевыми подразделениями вневедомственной охраны полиции федеральных государственных казенных учреждений — управлений (отделов) вневедомственной охраны территориальных органов МВД России на региональном уровне;

— строевыми подразделениями вневедомственной охраны полиции филиалов федеральных государственных казенных учреждений — управлений (отделов) вневедомственной охраны территориальных органов МВД России на региональном уровне — управлениями (отделами, отделениями) вневедомственной охраны (по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, закрытому административно-территориальному образованию, на особо важных и режимных объектах, комплексе «Байконур»).

2. Обеспечение оперативного реагирования на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны.

Оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к ПЦН объектах, охраняемых с помощью технических средств охраны, осуществляется вневедомственной охраной в соответствии с Инструкцией об организации взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с федеральным государственным унитарным предприятием «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 20 февраля 2009 г. № 155 (в ред. приказа МВД России от 12 марта 2015 г. № 326)¹⁶.

Подразделение вневедомственной охраны информирует филиал «Охраны» об обнаружении группой задержания нарушения целостности объекта, проникновения на него посторонних лиц в целях вызова на объект уполномоченного представителя филиала «Охраны» и своевременно уведомления представителя собственника.

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Действия дежурных смен вневедомственной охраны при получении сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на объекте, охраняемом с помощью пунктов централизованной охраны, и групп задержания по реагированию на сигналы «тревога» осуществляются в соответствии с требованиями нормативных правовых актов МВД России.

3. Обеспечение во взаимодействии с органами Федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, охраны дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если таковая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации.

Данная обязанность возложена на подразделения органов внутренних дел Российской Федерации по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств. Типовое положение об указанных подразделениях утверждено приказом МВД России от 26 мая 2008 г. № 460¹⁷.

4. Право требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах — одно из возможных средств исполнения обязанности, предусмотренной п. 25 ст. 12 Закона о полиции. Указанное требование направлено на исполнение гражданами обязанностей и соблюдение ими ограничений, возложенных на них не законом, а локальным нормативным правовым актом.

Пропускной (внутриобъектовый) режим предусматривает порядок прохода лиц и проезда транспортных средств на территорию объекта и обратно, выноса (вноса), вывоза (ввоза) материальных ценностей, а его осуществление возлагается на наряд вневедомственной охраны. Данные режимы на охраняемом объекте устанавливаются межведомственной комиссией в составе представителей подразделения вневедомственной охраны, охраняемого объекта, а в случае организации охраны с использованием технических средств — ФГУП «Охрана» МВД России, иных органов и организаций.

¹⁷ Об утверждении Типового положения о подразделениях по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 мая 2008 г. № 460 : в ред. приказа МВД России от 20 октября 2011 г. № 1087. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Осуществление досмотра и (или) осмотра граждан, осмотра находящихся при них вещей, досмотра и (или) осмотра транспортных средств при въезде и выезде с охраняемых объектов.

Осмотр автотранспорта и ручной клади производится в целях недопущения ввоза/пронеса на охраняемые объекты запрещенных вещей и предметов. Производится на контрольно-пропускных постах (местах пропуска людей и автотранспорта). При въезде автотранспортного средства осматриваются кузова, будки, багажные отделения, салоны автомобилей, автобусов. Автотранспортные средства, ручная кладь, владельцы которых отказались представить их к осмотру, на территорию охраняемого объекта не допускаются.

Не подлежит осмотру служебный автотранспорт сотрудников правоохранительных органов и специальных служб, а также должностных лиц иных государственных органов, которым действующим законодательством предоставлено право беспрепятственного прохода на территорию организаций любых форм собственности для исполнения служебных обязанностей.

6. Проверка условий хранения имущества на охраняемых объектах. При выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и условий, способствующих хищениям имущества, возникает обязанность принимать меры по пресечению указанных нарушений и ликвидации указанных условий.

Действующее законодательство не содержит предписаний, нарушение которых может создать на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан.

Право принимать меры по пресечению нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и ликвидации условий, способствующих хищениям имущества, может быть реализовано полицией лишь в отношении нарушений, не являющихся административными правонарушениями либо преступлениями.

В противном случае подразделения вневедомственной охраны имеют право применять меры принуждения на ином основании. Сотрудники вневедомственной охраны, используя указанное право, принимают меры к внедрению на охраняемых объектах современных средств охранной и тревожной сигнализаций; вносят предложения по оснащению контрольно-пропускных пунктов оборудованием для контроля прохода/проезда и досмотра выносимых/вывозимых ценностей; взаимодействуют с сотрудниками подразделений органов внутренних дел в выявлении и перекрытии каналов хищений, в пресечении противоправных посягательств на охраняемое имущество физических и юридических лиц и др.

7. Беспрепятственное вхождение в помещения охраняемых объектов, осмотр их при преследовании лиц, незаконно проникших на охраняемые объекты, и при задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений или административных правонарушений.

На наш взгляд, словосочетание «беспрепятственно посещать», в отличие от «беспрепятственно входить» (пп. 24, 25 ст. 13 Закона о полиции), означает невозможность реализации данного права силовым способом.

При оказании противодействия сотруднику вневедомственной охраны со стороны соответствующих руководителей, представителей посещаемых органов и организаций он должен ставить вопрос о привлечении указанных лиц к административной ответственности по ст. 19.3 или по иным статьям КоАП РФ каждый раз — до тех пор, пока законная цель служебного мероприятия не будет достигнута.

Указанное право сотрудников вневедомственной охраны может быть реализовано лишь в случаях, когда необходимость такого вхождения носит неотложный характер. При этом беспрепятственное вхождение в помещения охраняемых объектов и их осмотр могут осуществляться вне рамок возбужденного уголовного дела или дела об административном правонарушении.

Сотрудники вневедомственной охраны вправе беспрепятственно входить в помещения охраняемых объектов и осматривать их:

- 1) при преследовании лиц, незаконно проникших на охраняемые объекты;
- 2) при задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений;
- 3) при задержании лиц, подозреваемых в совершении административных правонарушений.

Сотрудникам вневедомственной охраны предоставлено право беспрепятственно входить в помещения охраняемых объектов, но не проникать в них, тем самым исключается возможность разрушения конструкций и преград.

8. Использование для обнаружения и изъятия незаконно вносимого (выносимого), ввозимого (вывозимого) имущества, а также для фиксирования противоправных действий технических средств, не причиняющих вреда жизни, здоровью граждан и окружающей среде.

Техническое средство охраны — конструктивно законченное, выполняющее самостоятельные функции устройство, входящее в состав систем охранной и тревожной сигнализаций, контроля и управления доступом, охранного телевидения, освещения, оповещения и других систем, предназначенных для охраны объекта.

Основным инструментом проведения единой технической политики и внедрения новых технических средств является Перечень технических средств, разрешенных к применению во вневедомственной охране. Он является внутриведомственным документом, представляет собой не просто список аппаратуры, которая обеспечивает централизованную охрану. В него включаются только технические средства, прошедшие (в соответствии с установленным порядком) всесторонние экспертизы, проверки и испытания. Критерии, по которым происходит отбор изделий-претендентов на включение в Перечень, были определены многолетней практикой и обсуждены с различными участниками рыночных отношений (производители, потребители, разработчики, клиенты и т. п.). Данный Перечень пересматривается каждый год.

В случаях, вызывающих подозрение, для осмотра автотранспорта и ручной клади могут использоваться ручные металлодетекторы, досмотровые зеркала и иные технические средства и приспособления, не причиняющие вреда жизни и здоровью людей и окружающей среде.

9. Выдача руководителям и должностным лицам организаций, объекты которых охраняются полицией в соответствии с Перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, а в соответствии с законодательством Российской Федерации — руководителям и должностным лицам иных организаций предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укреплённости объектов и об обеспечении безопасности граждан.

Право выдавать руководителям и должностным лицам организаций, объекты которых охраняются вневедомственной охраной, предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укреплённости объектов и обеспечении безопасности граждан предоставлено для исполнения обязанности по охране объектов, возложенной на нее п. 25 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции.

Правительство Российской Федерации, утвердив перечень объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями вневедомственной охраны, возложило ответственность на оба субъекта:

— на подразделение охраны в части разработки требований к организации и осуществлению охраны;

— на руководство охраняемого объекта в части обеспечения его инженерно-технической укреплённости и безопасности граждан.

Законодательством Российской Федерации могут определяться организации, не охраняемые вневедомственной охраной, руководителям которых выдаются указанные предписания.

Инженерно-техническая укрепленность объекта — это совокупность мероприятий, направленных на усиление конструктивных элементов зданий, помещений и охраняемых территорий, обеспечивающих необходимое противодействие несанкционированному проникновению (случайному проходу) в охраняемую зону, взлому и другим преступным посягательствам.

Основой обеспечения надежной защиты объекта от угроз террористического характера и иных посягательств является их надлежащая инженерно-техническая укрепленность в сочетании с оборудованием данного объекта системами охранной и тревожной сигнализации.

Виды, система и порядок (способы) охраны объектов регулируются условиями договора на охрану объекта, а также руководящими документами МВД России:

1. Р 78.36.032-2013 «Инженерно-техническая укрепленность и оснащение техническими средствами охраны объектов, квартир и МХИГ, принимаемых под централизованную охрану подразделениями вневедомственной охраны. Часть 1. Методические рекомендации» (утв. МВД России 11 декабря 2013 г.)¹⁸.

2. Р 78.36.032-2014 «Инженерно-техническая укрепленность и оснащение техническими средствами охраны объектов, квартир и МХИГ, принимаемых под централизованную охрану подразделениями вневедомственной охраны. Часть 2. Квартиры и МХИГ. Методические рекомендации» (утв. МВД России 19 декабря 2014 г.)¹⁹.

§ 3. Организация деятельности вневедомственной охраны по обеспечению сохранности имущества собственников с использованием технических средств охраны

В целях совершенствования организации деятельности подразделений вневедомственной охраны приказом МВД России от 16 июля 2012 г. № 689²⁰ была утверждена Инструкция по организации деятельности подразделений вневедомственной охраны территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны объектов, квартир и мест хранения имущества граждан с помощью технических средств охраны²¹.

¹⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Под техническим средством охраны (ТСО) понимается конструктивно законченное, выполняющее самостоятельные функции устройство, входящее в состав систем

В 2013 г. нарядами групп задержания осуществлено более 2,7 млн выездов по сигналам «тревога», в том числе свыше 2,3 млн выездов на охраняемые подразделения вневедомственной охраны объекты, квартиры и места хранения имущества граждан. Дополнительно группами задержания в прошлом году осуществлено около 1,4 млн выездов по заданию оперативных дежурных территориальных органов МВД России. Подразделения вневедомственной охраны обеспечивают охрану общественного порядка и безопасности. В 2013 г. сотрудниками службы было раскрыто 51 260 преступлений²².

Продолжается работа по развитию и внедрению в подразделениях вневедомственной охраны навигационно-мониторинговых систем: в 80 регионах развернуто 629 диспетчерских центров. Терминальные навигационные устройства установлены на 9,2 тыс. единиц служебного автотранспорта службы вневедомственной охраны. Надежность охраны вверенного собственниками имущества составляет 99,64%. В течение последних трех лет идет коренное техническое перевооружение службы, предполагающее оптимизацию используемых ресурсов. Основные усилия направлены на выполнение программ по техническому перевооружению и объединению (укрупнению) пунктов централизованной охраны.

Основные задачи вневедомственной охраны по обеспечению охраны объектов, квартир и мест хранения имущества граждан с помощью ТСО:

1) профилактика, предотвращение и пресечение краж имущества граждан и организаций;

2) обеспечение бесперебойного функционирования ТСО и вспомогательной аппаратуры в соответствии с тактико-техническими характеристиками;

3) определение каналов связи системы сигнализации и мест блокировки уязвимых мест охраняемых объектов на основании анализа состояния их технической укреплённости и методов возможного обхода ТСО;

4) выработка технологических решений по защите объекта с помощью ТСО, по передаче тревожных сообщений и по повышению технической укреплённости объекта;

5) внедрение современных ТСО, имеющих высокую надежность, помехоустойчивость, имитостойкость и обнаруживающую способность;

охранной и тревожной сигнализации, контроля и управления доступом, охранного телевидения, освещения, оповещения и других систем, предназначенных для охраны объекта, квартиры, мест хранения имущества граждан.

²² *Официальный сайт МВД России.* URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_vnevedomstvennoj_ohra (дата обращения: 02.03.2016).

б) обучение, повышение квалификации и совершенствование методов и форм организации труда инженерно-технических работников.

Деятельность вневедомственной охраны по обеспечению охраны объектов, квартир и мест хранения имущества граждан с помощью ТСО включает:

1. Планирование организационно-технических мероприятий.
2. Определение методов и тактики защиты объектов с помощью ТСО.
3. Подготовку и допуск инженерно-технических работников вневедомственной охраны к эксплуатации.
4. Ввод ТСО в эксплуатацию.
5. Централизованное наблюдение за состоянием ТСО на охраняемых объектах, квартирах и местах хранения имущества граждан.
6. Эксплуатацию ТСО.
7. Контроль за исправностью ТСО, установленных на объектах, квартирах, местах хранения имущества граждан.
8. Входной контроль, техническое обслуживание и ремонт оборудования.
9. Сбор, обобщение и анализ информации, направленной на повышение эффективности централизованной охраны.
10. Выработку мер и предложений по повышению надежности охраны.
11. Метрологическое обеспечение.
12. Обеспечение безопасности труда в соответствии с требованиями законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.
13. Ведение эксплуатационной документации.

Эксплуатация ТСО — неотъемлемая часть единой технической политики, проведение которой организует ГУВО МВД России. Это совокупность организационно-технических мероприятий, обеспечивающих постоянную готовность ТСО, установленных в пунктах централизованной охраны и на объектах, квартирах, местах хранения имущества граждан, переданных под охрану вневедомственной охране, к выполнению заданных функций.

Проведение технической политики и организация эксплуатации ТСО, а также вспомогательной аппаратуры возлагается на подразделения вневедомственной охраны территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Лица, на которых возложены функции по организации деятельности вневедомственной охраны по обеспечению охраны объектов, квартир и

мест хранения имущества граждан с помощью ТСО, обязаны знать и выполнять:

- 1) требования нормативных правовых актов, организационно-методических документов и рекомендаций МВД России, ГУВО МВД России в части, касающейся вопросов организации централизованной охраны;
- 2) требования технической документации предприятий-изготовителей по эксплуатации, проверке технического состояния и ремонту ТСО;
- 3) правила производства и приемки работ по монтажу, наладке, испытаниям и сдаче в эксплуатацию комплексов ТСО²³;
- 4) правила устройства и эксплуатации электроустановок потребителей;
- 5) правила по охране труда при работах по монтажу, техническому обслуживанию, ремонту ТСО и электроустановок.

Подготовка к эксплуатации ТСО, порядок прохождения стажировки, присвоения квалификационных разрядов и допуск работников к эксплуатации ТСО производится в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и МВД России.

Подразделения вневедомственной охраны решают задачи по повышению защищенности имущественных интересов граждан и юридических лиц, по усилению антитеррористической устойчивости охраняемых объектов и жилого сектора, по профилактике правонарушений и имущественных преступлений. Вневедомственная охрана, решая указанные задачи, обеспечивает защиту имущества граждан и организаций как постами, так и с помощью технических средств охраны, осуществляет реагирование на тревожные сигналы группами задержания, выполняет охрану имущества при его транспортировке.

Непосредственную охрану объектов и квартир граждан осуществляют:

- строевые подразделения вневедомственной охраны;
- пункты централизованной охраны;
- центры оперативного управления, входящие в состав отделов (управлений, отделений) вневедомственной охраны при соответствующих ОВД;
- подразделения сторожевой охраны и военизированной охраны, входящие в состав ФГУП «Охрана» МВД России.

Ведомственными и локальными нормативными актами на работников вневедомственной охраны, как правило, возлагаются обязанности:

- знать действующее законодательство в сфере охраны собственности от противоправных посягательств;

²³ Под комплексом ТСО понимается совокупность совместно действующих технических средств охранной сигнализации, установленных на охраняемом объекте и объединенных системой инженерных сетей и коммуникаций.

— добросовестно исполнять служебные обязанности по защите объектов от посягательств;

— пресекать преступления и административные правонарушения на охраняемых объектах, в зоне постов и маршрутов патрулирования;

— уметь пользоваться первичными средствами пожаротушения, средствами связи и сигнализации;

— знать и соблюдать порядок действий в случаях обнаружения взрывоопасных предметов и веществ, при получении сообщений об угрозе взрыва и возникновении других чрезвычайных ситуаций;

— знать и соблюдать правила пожарной безопасности на охраняемых объектах, меры личной безопасности при несении службы и обращении с оружием.

Кроме общих обязанностей, исполняемых вневедомственной охраной в соответствии с правовыми нормативными актами, каждое подразделение вневедомственной охраны принимает на себя обязанности в отношении конкретного объекта, которые отличаются определенной спецификой.

В целях эффективного выполнения обязанностей сотрудникам и работникам вневедомственной охраны предоставлены широкие права по применению мер административно-принудительного характера.

Сотрудники вневедомственной охраны наделены полномочиями, позволяющими:

— требовать от рабочих и служащих охраняемых объектов соблюдать пропускной и внутриобъектовый режим;

— задерживать лиц, незаконно вывозящих с территории охраняемого объекта какое-либо имущество;

— доставлять в служебные помещения охраны или в полицию лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, связанных с посягательством на охраняемое имущество;

— производить досмотр рабочих, служащих и транспортных средств, в том числе с использованием технических средств;

— применять в соответствии с законом огнестрельное оружие.

Указанными полномочиями наделены все сотрудники вневедомственной охраны.

Иная группа прав содержится в Законе о полиции, который значительно расширяет права сотрудников полиции вневедомственной охраны. Сотрудники, имеющие специальные звания полиции (строевые подразделения полиции), уполномочены использовать любые права полиции, закрепленные соответствующим законом.

Рассмотрим указанные права на примере действий группы задержания при поступлении сигнала «тревога» с охраняемого объекта.

Старший группы задержания ПЦО по сигналу «тревога», поступившему от дежурного ПЦО, делает соответствующую запись в бортовом журнале (время получения сигнала «тревога», адрес объекта и его наиболее уязвимые места), сообщает дежурному ПЦО о своем местонахождении, времени получения сигнала и, кратчайшим путем, соблюдая правила дорожного движения, прибывает на указанный объект. В пути следования он уточняет особенности объекта по оперативной карточке и порядок действий группы задержания. Время прибытия группы задержания по сигналу «тревога» не должно превышать трех минут.

При невозможности (в силу обстоятельств) своевременно прибыть на объект старший группы задержания сообщает об этом дежурному пункту централизованной охраны и действует по его указанию.

При каждом выезде по сигналу «тревога» экипаж группы задержания пункта централизованной охраны должен быть экипирован и одет в средства индивидуальной бронезащиты.

По прибытии на объект наряд вневедомственной охраны должен поставить автотранспорт так, чтобы он не мешал проведению оперативных мероприятий, принять меры, исключающие возможность использования его преступниками или посторонними лицами. Подъезжать к объекту необходимо по возможности скрытно и незаметно, чтобы избежать нападения со стороны преступников, подходить к объекту следует рассредоточенно, соблюдая меры предосторожности, не выпуская из вида других членов экипажа. Наряд, соблюдая осторожность и приготовившись отразить возможное внезапное нападение преступника, должен тщательно осмотреть объект по периметру, его уязвимые места (двери, окна, люки, крыши, чердачные, подвальные и смежные с объектом помещения) и прилегающую территорию. Одновременно наружным осмотром проверяется состояние средств охранно-пожарной сигнализации.

Старший наряда должен сообщить время прибытия и результаты осмотра объекта дежурному ПЦО, сделать отметку в бортовом журнале, а далее действовать в соответствии с его указаниями.

При обнаружении нарушения целостности объекта или проникновения на его территорию посторонних лиц экипаж группы задержания пункта централизованной охраны немедленно сообщает об этом дежурному пункту централизованной охраны и дежурному по органу внутренних дел. Принимает меры к розыску и задержанию преступников, блокированию возможных путей их отхода, установлению очевидцев и сохранению следов преступления.

Последовательность действий зависит от характера совершенного преступления, состава наряда и других обстоятельств. Их главная задача — лишить правонарушителя (правонарушителей) возможности продолжить противоправные действия и его (их) задержание.

При невозможности организовать преследование и розыск правонарушителей наряд вневедомственной охраны группы задержания пункта централизованной охраны обязан неотлучно находиться на месте совершения преступления до прибытия следственно-оперативной группы или до получения распоряжения дежурного.

В соответствии с Уставом патрульно-постовой службы полиции подразделения вневедомственной охраны являются дополнительными силами патрульно-постовой службы полиции. Наряду с выполнением своих основных задач, они обязаны обеспечивать охрану общественного порядка и борьбу с правонарушениями в зонах своих постов и маршрутов патрулирования. Этим достигается увеличение плотности нарядов, осуществляющих охрану общественного порядка, улучшается криминогенная обстановка.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие нормативные правовые акты составляют правовую основу деятельности подразделений вневедомственной охраны?
2. Назовите основные задачи вневедомственной охраны.
3. Охарактеризуйте основные направления деятельности службы вневедомственной охраны.
4. Охарактеризуйте основные принципы деятельности вневедомственной охраны.
5. Дайте характеристику объектов, подлежащих обязательной государственной охране.
6. Как классифицируются особо важные объекты государственной охраны с учетом их назначения и особенностей?
7. Какие существуют виды нарядов вневедомственной охраны?
8. В каких случаях сотрудники вневедомственной охраны вправе беспрепятственно входить в помещения охраняемых объектов и осматривать их?
9. Что понимается под техническим средством охраны?
10. Что представляет собой инженерно-техническая укрепленность охраняемого объекта?

ГЛАВА X. КОНТРОЛЬ ПОЛИЦИИ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ И МИГРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

§ 1. Понятие и назначение паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации, функции полиции по контролю за ее осуществлением

Под паспортно-регистрационной системой понимается совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, замены паспортов, сдачи и изъятия их, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в целях удостоверения личности гражданина и принадлежности его к российскому гражданству, обеспечения полноты учета граждан и упорядочения их передвижения, обеспечения реализации их конституционных прав и выполнения ими своих обязанностей, а также обеспечения общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с преступностью.

Свобода передвижения — важная составляющая прав личности в Российской Федерации. Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации, Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ каждый имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Паспортно-визовая система едина для всей страны. Правовым средством упорядочения передвижения населения является совокупность паспортно-регистрационных правил, которые устанавливают порядок регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, порядок въезда, передвижения и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства.

¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32, ст. 1227.

Цели паспортно-регистрационной системы:

- учет населения;
- упорядочение его передвижения;
- обеспечение реализации конституционных прав и обязанностей граждан;
- обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьбы с преступностью.

Правовой основой паспортно-регистрационной системы являются Конституция Российской Федерации, Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», федеральные законы от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»², от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³, от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴, Указ Президента России от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»⁵, Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713⁶) (далее — Правила регистрационного учета) и т. д.

История создания и развития паспортно-визовой службы берет свое начало от образованных в 30-х гг. прошлого столетия паспортных отделов, отделений (и подразделений) виз и регистрации иностранцев (ОВиР). Согласно постановлению Правительства Российской Федера-

² Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ *Рос. газета.* 2002. 31 июля.

⁴ Там же. 2006. 20 июля.

⁵ Там же. 1997. 18 марта.

⁶ *Об утверждении* Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Там же. 1995. 27 июля.

ции от 15 февраля 1993 г. № 124⁷ данные подразделения были реорганизованы в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации. В 2004 г. была создана Федеральная миграционная служба Российской Федерации (далее — ФМС России) как федеральный орган исполнительной власти, сосредоточивший комплекс правоприменительных функций в сфере миграции.

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 в целях совершенствования государственного управления в сфере миграции ФМС России была упразднена, соответствующие функции, полномочия и задачи переданы МВД России⁸. МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере.

В соответствии с приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁹ Главное управление выполняет функции головного подразделения Министерства в сфере:

— обеспечения производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

— осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

— осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

⁷ *О реорганизации* подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел : постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 8, ст. 659.

⁸ *О совершенствовании* государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента Российской Федерации. 2016. № 156 // Там же. 2016. № 15, ст. 2071.

⁹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

— оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

— осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

— осуществления (в соответствии с законодательством Российской Федерации) контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

— разработки и реализации (во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами) мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

— исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия (в установленном порядке) в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

— осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также по контролю за ее реализацией (совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы).

В соответствии с Правилами регистрационного учета граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, медицинская организация или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства — жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания граждан и др.) либо иное жилое помещение, где гражданин постоян-

но или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни, не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с законодательством Российской Федерации может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты этого гражданина.

Согласно Закону РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (в соответствии с законами Российской Федерации) может быть ограничено (ст. 8) в:

- пограничной полосе;
- закрытых военных городках;
- закрытых административно-территориальных образованиях;
- зонах экологического бедствия и других территориях;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных, массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Регистрация граждан по месту пребывания. Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней обязаны (до истечения указанного срока) обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания;
- документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение). В случае регистрации по месту пребывания на основании договора социального найма жилого помеще-

ния, заключенного в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, или свидетельства о государственной регистрации права на жилое помещение гражданин вправе не предъявлять эти документы, а только указать в заявлении о регистрации по месту пребывания их реквизиты.

Органы регистрационного учета обязаны зарегистрировать гражданина не позднее 8 рабочих дней со дня подачи заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению:

— с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами семей (в том числе с временно отсутствующими членами семей) при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;

— с собственниками жилых помещений;

— с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Регистрация гражданина по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, медицинской организации, на туристической базе или в ином подобном учреждении, учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производится по прибытии такого гражданина администрацией соответствующего учреждения на основании документов, удостоверяющих личность.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Регистрация граждан по месту жительства. Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, и предоставить:

— документ, удостоверяющий личность;

— заявление установленной формы о регистрации по месту жительства;

— документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение.

Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов (за исключением случая, предусмотренного Правилами

ми) регистрируют граждан по месту жительства, выдают гражданину или лицу, ответственному за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, от которых поступили документы, паспорт гражданина с отметкой о регистрации по месту жительства или свидетельство о регистрации по месту жительства лица, не достигшего возраста 14 лет.

Регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно.

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае:

— изменения места жительства — на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (в письменной форме или в форме электронного документа). При регистрации по новому месту жительства, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, орган регистрационного учета в 3-дневный срок обязан направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;

— признания безвестно отсутствующим — на основании вступившего в законную силу решения суда;

— смерти или объявления решением суда умершим — на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

— выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением — на основании вступившего в законную силу решения суда;

— обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации — на основании вступившего в законную силу решения суда;

— изменения гражданином кочевых маршрутов, в результате чего они стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, — на основании заявления гражданина в письменной

форме с приложением документа, подтверждающего ведение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни;

— прекращения гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни — на основании заявления гражданина в письменной форме;

— выявления факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован, — на основании решения органа регистрационного учета.

Фиктивной регистрацией гражданина по месту пребывания или по месту жительства является:

— регистрация гражданина по месту пребывания или по месту жительства на основании предоставления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации;

— регистрация в жилом помещении без намерения гражданина пребывать (проживать) в этом помещении;

— регистрация гражданина по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, являются территориальные органы внутренних дел по вопросам миграции.

Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «О правилах регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утвержден перечень лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов.

К ним отнесены:

1) должностные лица органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, органов местного самоуправления в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда;

2) собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо организации, управляющей жилищным фондом;

3) уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами;

4) уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг.

Документами, удостоверяющими личность граждан Российской Федерации, необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются:

— паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;

— паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина Российской Федерации;

— свидетельство о рождении — для лиц, не достигших возраста 14 лет;

— паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, — для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

В целях исполнения Указа Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»¹⁰ было принято постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»¹¹.

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата и место рождения. В паспорте производятся следующие отметки:

— о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета — органами регистрационного учета либо уполномоченными должностными лицами многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

— об отношении к воинской обязанности граждан, достигших возраста 18 лет, — военными комиссариатами и территориальными органами внутренних дел по вопросам миграции;

¹⁰ Рос. газета. 1997. 19 марта.

¹¹ Там же. 16 июля.

— о регистрации и расторжении брака — органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, территориальными органами внутренних дел по вопросам миграции;

— о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших возраста 14 лет) — территориальными органами Федеральной миграционной службы;

— о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, — территориальными органами Федеральной миграционной службы;

— о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, — территориальными органами внутренних дел по вопросам миграции или другими уполномоченными органами.

По желанию гражданина в паспорте производятся отметки:

— о его группе крови и резус-факторе — учреждениями здравоохранения;

— об идентификационном номере налогоплательщика — налоговыми органами.

Отметка о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших возраста 14 лет) заверяется подписью должностного лица и печатью территориального органа внутренних дел по вопросам миграции.

Изложенный перечень сведений и отметок, вносимых в паспорт, является исчерпывающим, поэтому запрещается вносить в паспорт сведения, отметки и записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации. Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные названным Положением, является недействительным.

Срок действия паспорта гражданина устанавливается:

— от 14 лет до достижения возраста 20 лет;

— от 20 лет до достижения возраста 45 лет;

— от 45 лет бессрочно.

По достижении гражданами (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) возраста 20 и 45 лет паспорт подлежит замене.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, паспорта выдаются или заменяются по окончании установленного срока воинской службы по призыву.

Согласно п. 33 ст. 12 Закона о полиции¹² полиция (в соответствии с поставленными перед ней задачами в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел) обязана осуществлять контроль за:

— соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации,

— 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 и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

§ 2. Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы

Порядок осуществления контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации регламентирован приказом ФМС России, МВД России от 1 августа 2013 г. № 338/587 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹³.

Одна из основных целей контроля — выявление нарушений норм, регламентирующих паспортно-регистрационную систему. Результатом такого контроля может быть и выявление лиц, скрывающихся от правоохрани-

¹² *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

¹³ *Рос. газета*. 2013. 29 нояб.

нительных органов. Другими словами, у органов внутренних дел имеется возможность своевременно принимать к таким лицам профилактические меры в целях предупреждения и недопущения совершения ими более тяжких правонарушений и преступлений.

В органах внутренних дел обязанности по контролю за соблюдением правил паспортно-регистрационной системы в той или иной степени возложены на ряд служб и подразделений, основное место среди которых занимают подразделения полиции, в первую очередь — службы участковых уполномоченных полиции, обеспечения безопасности дорожного движения, подразделения полиции на транспорте и патрульно-постовая служба.

Проверки соблюдения правил регистрации проводятся в отношении:

— граждан Российской Федерации, проживающих в жилом помещении без документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (далее — паспорт гражданина Российской Федерации), или по недействительному паспорту гражданина Российской Федерации;

— граждан Российской Федерации, проживающих по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

— нанимателей (собственников), допустивших в занимаемых ими по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов либо в принадлежащих им на праве собственности жилых помещениях проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

— нанимателей (собственников), нарушивших без уважительных причин установленные законодательством Российской Федерации сроки уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации в занимаемых ими по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов либо в принадлежащих им на праве собственности жилых помещениях без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, представивших в органы регистрационного учета заведомо недостоверные сведения о регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— лиц, ответственных за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, в случае нарушения ими

установленных законодательством Российской Федерации сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства, предоставления в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— граждан Российской Федерации, на которых в орган регистрационного учета поступили уведомления от нанимателей (собственников) жилых помещений, где проживают данные граждане по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

— нанимателей (собственников), зарегистрировавших гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства в занимаемые ими по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фондов, либо в принадлежащие им на праве собственности жилые помещения без намерения предоставить ему это жилое помещение для постоянного или временного проживания.

Сотрудники, осуществляющие проверку:

1) обязаны:

— проводить их на основании распоряжения министра внутренних дел Российской Федерации, его заместителя по курируемому направлению деятельности, начальника территориального органа МВД России, его заместителя по курируемому направлению деятельности;

— вручить копию распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу;

— проверить сведения в отношении проверяемого лица по соответствующим учетам;

— после окончания проверки составить акт проверки;

— вручить копию акта проверки проверенному лицу;

2) имеют право требовать от проверяемого лица:

— документы, удостоверяющие его личность;

— документы, подтверждающие законность нахождения проверяемого лица в месте проверки;

— документы и сведения, установленные законодательством Российской Федерации в сфере регистрационного учета, подтверждающие надлежащее исполнение гражданами, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федера-

ции по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, Правил регистрации;

— документы, подтверждающие наличие родственных отношений проверяемого лица с собственником (нанимателем) жилого помещения.

В случае неисполнения проверяемым лицом устного требования о представлении документов и сведений сотрудники оформляют письменный запрос.

О непредставлении (несвоевременном представлении) информации или документов, необходимых для осуществления проверки, в акте проверки делается соответствующая запись.

Проверяемые лица:

1) обязаны предоставлять:

— документы, удостоверяющие их личность;

— документы, подтверждающие законность их нахождения в месте осуществления проверки;

— документы, подтверждающие наличие родственных отношений проверяемого лица с собственником (нанимателем) жилого помещения;

2) имеют право:

— присутствовать при всех действиях в ходе проверки;

— предоставлять документы, сведения и сообщать информацию, необходимую, по их мнению, для включения в акт проверки;

— обжаловать в установленном порядке действия сотрудников, осуществляющих проверку;

— знакомиться с материалами проверки;

— направлять мотивированные возражения по поводу обстоятельств, изложенных в акте проверки.

Проверки соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации (непосредственно в жилом секторе) осуществляются участковыми уполномоченными полицией в рамках профилактического обхода закрепленных административных участков — самостоятельно либо совместно с сотрудниками других правоохранительных органов в рамках проводимых мероприятий по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационно-

го учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации.

Руководители территориальных органов МВД России организуют работу и обеспечивают контроль за выполнением участковыми уполномоченными полиции их функциональных обязанностей по данному направлению служебной деятельности.

О работе, проведенной на административном участке, по проверкам соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации участковые уполномоченные полиции докладывают непосредственному руководителю территориального органа МВД России на районном уровне.

Плановая проверка проводится в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами (за исключением плановой проверки в отношении юридических лиц, которая проводится не чаще одного раза в три года).

В планах мероприятий должны предусматриваться:

— проверки жилых и нежилых помещений, где могут проживать граждане Российской Федерации без паспорта гражданина Российской Федерации или по недействительному паспорту гражданина Российской Федерации, либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, или у которых истек срок регистрации по месту пребывания;

— проверки соблюдения правил регистрации лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, физическими и юридическими лицами, предоставляющими принадлежащие им на праве собственности, по договорам найма (поднайма), на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления жилые помещения для временного или постоянного проживания другим гражданам, обеспечения ими сохранности регистрационных документов, а также соблюдения нанимателями (собственниками) установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации в занимаемых ими по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципально-

го жилищного фонда, либо в принадлежащих им на праве собственности жилых помещениях без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, или представивших в органы регистрационного учета заведомо недостоверные сведения о регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

Внеплановая проверка проводится по обращениям физических и юридических лиц, в том числе предоставляющих потребителям коммунальные услуги, по поступившим от них актам об установлении количества граждан, временно проживающих в жилом помещении, по поступившим от нанимателей (собственников) жилых помещений уведомлениям о проживании граждан Российской Федерации в жилом помещении по форме, утвержденной правилами регистрации, а также иным материалам, указывающим на наличие признаков состава преступления или события административного правонарушения, поступившим из правоохранительных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, от общественных объединений.

Основания для проведения внеплановой проверки:

— материалы, указывающие на наличие признаков состава преступления или события административного правонарушения, поступившие из правоохранительных органов, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, от общественных объединений;

— сообщения и заявления (в том числе по телефону) физических и юридических лиц, предоставляющих потребителям коммунальные услуги (в форме актов об установлении количества граждан, временно проживающих в жилом помещении), а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие признаков состава преступления или события административного правонарушения;

— непосредственное выявление сотрудниками (в процессе исполнения ими своих должностных обязанностей) факта проживания гражданина Российской Федерации без паспорта гражданина Российской Федерации или по недействительному паспорту гражданина Российской Федерации;

— непосредственное выявление сотрудниками (в процессе исполнения ими своих должностных обязанностей) факта нарушения проверяемыми лицами правил регистрации;

— непосредственное выявление сотрудниками (в процессе исполнения ими своих должностных обязанностей) фактов, указывающих на наличие фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства;

— непосредственное выявление сотрудниками (в процессе исполнения ими своих должностных обязанностей) факта массовой регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в жилом помещении;

— поступление в орган регистрационного учета от нанимателей (собственников) жилых помещений уведомлений о проживании граждан Российской Федерации в этих жилых помещениях без регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

Документы, которые сотрудники вправе требовать от проверяемого лица:

— паспорт гражданина Российской Федерации,

— свидетельство о регистрации по месту жительства установленной формы (для граждан Российской Федерации, не достигших возраста 14 лет),

— свидетельство о регистрации по месту пребывания установленной формы, в котором содержатся сведения о регистрации гражданина по месту пребывания по конкретному адресу;

— документы, подтверждающие наличие родственных отношений проверяемого лица с нанимателем (собственником) жилого помещения;

— документы, подтверждающие право владения, пользования и распоряжения жилым или нежилым помещением.

Требование о предоставлении документов может быть устным или письменным, последнее оформляется запросом в двух экземплярах. Первый экземпляр вручается проверяемому лицу с подтверждением его вручения, второй остается в материалах проверки.

Если по требованию сотрудников, проводящих проверку, документы (их копии) не могут быть предоставлены (ввиду их отсутствия), проверяемое лицо дает сотруднику письменное объяснение с указанием причин.

По результатам проверки принимаются решения о:

— прекращении проверки в связи с отсутствием нарушений Правил регистрации со стороны проверяемого лица;

— назначении проверки в отношении иного лица в случае поступления в ходе проверки информации о нарушениях Правил регистрации со стороны данного лица;

— прекращении проверки и направлении ее материалов в соответствующие государственные органы — в связи с выявлением признаков составов преступлений и (или) административных правонарушений в действиях проверяемого лица;

— возбуждении дела об административном правонарушении.

Основание для возбуждения дела об административном правонарушении:

— проживание гражданина Российской Федерации в жилом помещении без паспорта гражданина Российской Федерации или по недействительному паспорту гражданина Российской Федерации;

— проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

— допущение нанимателем (собственником) проживания в занимаемых им по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов либо в принадлежащих ему на праве собственности жилых помещениях гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

— нарушение нанимателем (собственником) без уважительных причин, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации в занимаемых им по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов либо в принадлежащих ему на праве собственности жилых помещениях без регистрации или представления в органы регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— нарушение лицами, ответственными за прием и передачу в орган регистрационного учета, документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков предоставления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства, либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства.

Административная ответственность за нарушение паспортно-регистрационных правил наступает в случае совершения следующих правонарушений:

— «Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта)» — ст. 19.15 КоАП РФ;

— «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации» — ст. 19.15.1 КоАП РФ;

— «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении» — ст. 19.15.2 КоАП РФ;

— «Умышленная порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности» — ст. 19.16 КоАП РФ;

— «Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог» — ст. 19.17 КоАП РФ;

— «Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство» — ст. 19.18 КоАП РФ.

В качестве результата деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы можно назвать:

— выполнение требований правил паспортно-регистрационной системы, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

— выявление административных правонарушений и преступлений в паспортно-регистрационной сфере;

— привлечение лиц, виновных в совершении административных правонарушений в паспортно-регистрационной сфере, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;

— выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в указанной сфере;

— выявление фактов фиктивной регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства.

Паспортно-регистрационная система является одним из важных элементов в механизме выявления и розыска лиц, подозреваемых в совершении преступлений и административных правонарушений, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда, а также уклоняющихся от исполнения уголовного наказания.

§ 3. Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства

Государственный контроль осуществляется в форме проведения проверок территориальными органами внутренних дел по вопросам миграции, определенными в качестве исполнителей в соответствующих пла-

нах проверок, в том числе совместно с другими подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации.

Проверки соблюдения иностранными гражданами или лицами без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации непосредственно в жилом секторе осуществляются участковыми уполномоченными полиции в рамках профилактического обхода закрепленных административных участков — самостоятельно либо совместно с должностными лицами подразделений по вопросам миграции (в рамках проводимых мероприятий).

Руководители территориальных органов МВД России организуют работу и обеспечивают не только контроль за выполнением участковыми уполномоченными полиции их функциональных обязанностей, но и взаимодействие с территориальными органами внутренних дел по вопросам миграции по данному направлению служебной деятельности.

Участковый уполномоченный полиции взаимодействует с должностными лицами территориальных органов внутренних дел по вопросам миграции в целях обеспечения реализации федеральных законов от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»¹⁴, от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов, а также по вопросам выявления нарушений правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации.

При установлении факта нарушения правил постановки на учет иностранных граждан по месту пребывания (регистрации по месту жительства), за которое предусмотрена административная ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, должностными лицами составляются протоколы об административных правонарушениях, их учет ведется в подразделениях системы ФМС России и территориальных органах МВД России. В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 18.2–18.4, чч. 1.1, 3, 4 ст. 18.8, чч. 1–3 ст. 18.9, ст. ст. 18.11, 18.12, 18.14, чч. 1, 3 и 4 ст. 18.18 КоАП РФ, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

¹⁴ Рос. газета. 1993. 20 марта.

Начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители вправе от имени органов внутренних дел (полиции) рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 1, 2 ст. 18.8 КоАП РФ.

Во время профилактического обхода участковый уполномоченный полиции должен уделять особое внимание полученной информации:

— о квартирах (жилых домах, комнатах), сдаваемых в аренду, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства (при установлении юридических или физических лиц);

— о лицах, сдающих квартиры (помещения) в аренду без оформления соответствующих документов.

В случае выявления участковым уполномоченным полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного иностранным гражданином, предъявившим документы, подтверждающие наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации, вопрос об административной ответственности указанного лица (согласно ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации) разрешается в соответствии с нормами международного права¹⁵.

О совершении административного правонарушения иностранным гражданином, пользующимся иммунитетом, а также должностным лицом, выполняющим определенные государственные функции, в отношении которого действуют особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности, участковый уполномоченный полиции незамедлительно сообщает в дежурную часть.

Для проведения совместной проверки соблюдения положений миграционного законодательства Российской Федерации создается рабочая группа, в которую входят должностные лица территориальных органов внутренних дел по вопросам миграции и других служб.

Совместная проверка осуществляется:

- 1) по месту пребывания (проживания) иностранных граждан;
- 2) по адресам жилых помещений, в которых принимающая сторона либо наниматель (собственник) жилого помещения осуществляет поста-

¹⁵ *Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции* : приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Там же. 27 марта.

новку иностранных граждан на учет по месту пребывания (т. е. регистрация по месту жительства);

3) по месту фактической трудовой деятельности иностранных граждан;

4) на транспортном средстве, в том числе осуществляющем перевозки по маршрутам международных направлений автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта.

Совместная проверка (плановая или внеплановая) проводится, если имеются достаточные основания полагать, что во время ее проведения могут быть выявлены нарушения требований законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль и надзор за соблюдением которых не входит в компетенцию территориальных органов внутренних дел по вопросам миграции.

Должностные лица органов внутренних дел, осуществляющие проверку, при ее проведении обязаны:

1) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные (в соответствии с законодательством Российской Федерации) полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

2) соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, проверка которых проводится;

3) проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку — с предъявлением служебных удостоверений и копии распоряжения о проведении проверки;

4) не препятствовать проверяемому лицу, представителю проверяемого лица, собственнику или иному владельцу проверяемого объекта присутствовать при проведении проверки, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

5) предоставлять проверяемому лицу, представителю проверяемого лица, собственнику или иному владельцу проверяемого объекта, присутствующему при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

6) знакомить проверяемое лицо, представителя проверяемого лица, собственника или иного владельца проверяемого объекта с результатами проверки;

7) доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании физическими лицами, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

8) соблюдать сроки проведения проверки;

9) не требовать от проверяемого лица, представителя проверяемого лица, собственника или иного владельца проверяемого объекта документы и иные сведения, представление которых не относится к предмету проверки;

10) проверять сведения в отношении проверяемого лица по соответствующим учетам МВД России;

11) учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц.

Должностные лица органов внутренних дел, осуществляющие проверку, имеют право:

1) требовать у лиц, находящихся по месту расположения проверяемого объекта, документы, удостоверяющие их личность, документы, подтверждающие законность их пребывания (проживания) на территории Российской Федерации, а также документы, подтверждающие право на осуществление ими трудовой деятельности;

2) требовать от проверяемого лица (его представителя):

— документы о государственной регистрации работодателя, заказчика работ (услуг), предусмотренные законодательством Российской Федерации;

— сведения об иных юридических и физических лицах, осуществляющих деятельность на проверяемом объекте, всю необходимую информацию, подтверждающую цель и правомерность пребывания (проживания) иностранных граждан на объекте проверки, а также осуществление ими трудовой деятельности;

— документы и сведения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, подтверждающие надлежащее исполнение положений миграционного законодательства Российской Федерации в отношении иностранных граждан;

— иные документы и сведения, относящиеся к предмету проверки и необходимые для целей проверки;

3) запрашивать и получать на основании мотивированного письменного запроса от работодателя, заказчика работ (услуг), принимаю-

щей (приглашающей) стороны информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

4) беспрепятственно (по предъявлении служебного удостоверения и копии распоряжения о проведении проверки) посещать, в том числе с использованием служебного автотранспорта, и обследовать используемые работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной территории, здания, помещения, сооружения и иные подобные объекты, обследовать технические средства, а также проводить необходимые исследования, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;

5) выдавать предписания об устранении выявленных нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

6) составлять в пределах компетенции протоколы об административных правонарушениях, принимать меры по предотвращению нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

7) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями требований миграционного законодательства Российской Федерации, для решения вопроса о возбуждении уголовных дел по признакам преступления.

Конечным результатом исполнения органами внутренних дел (полицией) государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и за трудовой деятельностью иностранных работников является:

— выявление административных правонарушений в сфере миграции и признаков уголовно наказуемых деяний;

— привлечение к административной ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере миграции;

— выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений в сфере миграции.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие паспортно-регистрационной системы Российской Федерации.

2. Перечислите основные задачи паспортно-регистрационной системы Российской Федерации.

3. Перечислите мероприятия по осуществлению контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации правил паспортно-регистрационной системы.

4. Назовите функции полиции по контролю за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и за трудовой деятельностью иностранных работников.

5. Раскройте порядок регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания.

6. Раскройте порядок регистрации иностранных граждан на территории Российской Федерации.

7. Назовите обязанности должностных лиц органов внутренних дел, осуществляющих проверку исполнения миграционного законодательства.

8. Назовите права должностных лиц органов внутренних дел, осуществляющих проверку исполнения миграционного законодательства.

9. Назовите виды административных правонарушений за нарушение паспортно-регистрационных правил.

10. Перечислите административные правонарушения в сфере миграции, относящиеся к подведомственности органов внутренних дел (полиции).

ГЛАВА XI. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА

§ 1. Особенности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на железнодорожном, воздушном, водном транспорте

Под обеспечением общественного порядка и общественной безопасности на транспорте принято понимать систему мер по осуществлению надзора за соблюдением правил, действующих на его объектах, которые обеспечивают:

— общественное спокойствие, общественную нравственность, человеческое достоинство и здоровье граждан;

— нормальное функционирование средств транспорта и обслуживающих его систем;

— предупреждение и пресечение нарушений этих правил, применение мер государственного или общественного воздействия к нарушителям.

Железнодорожный транспорт по объему грузопассажирских перевозок занимает ведущее место в транспортной системе Российской Федерации. Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на этом виде транспорта определяется его особенностями, учитывает факторы, влияющие на распределение сил и средств подразделений органов внутренних дел на транспорте.

К особенностям работы железнодорожного транспорта можно отнести: большую протяженность участков оперативного обслуживания, круглосуточный режим работы, постоянное перемещение людей и большого количества грузов, подверженность перевозок сезонным колебаниям, использование транспорта преступными элементами, притягательность железных дорог для несовершеннолетних и бродяг, значительное сосредоточение материальных ценностей и относительно свободный доступ к ним и т. д.¹

¹ Бевзюк Е. А. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (постатейный) / под ред. С. Ю. Морозова. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Все эти факторы оказывают влияние на организацию работы транспортной полиции. Так, протяженность участков обслуживания значительно удаляет личный состав патрульно-постовых нарядов друг от друга и от линейных отделов внутренних дел (иногда до 200 км). Это затрудняет управление, взаимодействие, контроль и оказание помощи нарядам. В ряде случаев постовые и патрульные несут службу на одиночных постах и маршрутах.

Начальники линейных отделов внутренних дел должны учитывать специфику работы транспорта, возможности, особенности и назначение сил и средств, ее обеспечивающих, формы и методы их работы. Необходимо тщательно проанализировать оперативную обстановку, сложившуюся на участке обслуживания, возможности ее изменения в ближайшей и отдаленной перспективе. Затем должны быть учтены такие факторы, как:

- время суток. В часы пик на объектах транспорта при большом скоплении людей чаще совершаются правонарушения и происходят несчастные случаи. Иногда необходима быстрая перегруппировка сил и средств, непрерывный маневр ими;

- график следования транспортных средств — летний, зимний, время перехода работы транспорта с одного графика на другой;

- большое количество преступлений и нарушений общественного порядка на отдельных участках объектов транспорта, что требует усиления нарядов;

- виды транспортных средств. В зависимости от этого выделяются различные силы для их приема, обработки и сопровождения;

- виды станций (грузовые, сортировочные и участковые, пассажирские и промежуточные);

- наличие своих сил и средств, их возможности;

- расположение соседних органов и учреждений внутренних дел как транспортных, так и территориальных, их нарядов, нарядов ВОХР, воинских нарядов и их возможности;

- наличие дополнительных и приданных сил, сил и средств общест-венности, их возможности².

С учетом специфики работы объектов железнодорожного транспор-та организуются виды нарядов, сходные по функциям с нарядами тер-риториальных подразделений полиции. На станциях, вокзалах, плат-формах охрану общественного порядка осуществляют патрули, посты и оперативно-поисковые группы. В помещении вокзалов, как правило, вы-

² Басыров Л. А. К вопросу о системе транспортной безопасности России // Транс-портное право. 2011. № 1. С. 2.

ставляются посты в наиболее удобных местах для наблюдения за гражданами. В зависимости от интенсивности пассажиропотока на платформах выставляют посты, ведущие наблюдение за посадкой и высадкой пассажиров, осуществляющие периодические обходы платформ и прилегающих к ним сооружений.

Наряды полиции на транспорте обязаны:

— предупреждать и пресекать правонарушения, задерживать и доставлять правонарушителей;

— своевременно выявлять, задерживать и удалять с вокзалов и станций лиц, склонных к совершению правонарушений;

— оказывать содействие администрации вокзалов в обеспечении порядка в залах ожидания, билетных кассах, при посадке и высадке, упреждать большие скопления пассажиров во избежание давки;

— предотвращать посадку пассажиров, находящихся в состоянии опьянения, и принимать к ним установленные законом меры;

— при выбрасывании из подвижного состава каких-либо подозрительных предметов обращать на это внимание очевидцев и действовать по ситуации.

По окончании несения службы обо всех происшествиях наряды докладывают рапортом начальнику ЛУ (ЛО).

Тактика предупреждения и пресечения административных правонарушений нарядами полиции включает:

— постоянное патрулирование территории;

— нахождение постового в месте, удобном для наблюдения;

— упреждение конфликтных ситуаций между пассажирами личным появлением в зоне конфликта;

— применение мер административного предупреждения и пресечения;

— проявление смекалки и находчивости³.

В последние годы на транспорте применяются наряды сопровождения, деятельность которых регламентирует приказ МВД России, Минтранса России от 27 декабря 2013 г. № 1022/487 «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения»⁴.

³ Барсуков С. И., Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М., 2011. С. 72.

⁴ Рос. газета. 2014. 14 февр.

Сопровождение нарядами полиции поездов может осуществляться следующими способами:

— сквозным: один наряд от пункта формирования поезда до пункта его назначения в пределах Российской Федерации;

— эстафетным: несколько нарядов в пределах участков своего обслуживания;

— по участку: один наряд в пределах участка своего обслуживания.

Состав наряда сопровождения определяется начальником (заместителем начальника) ЛУ (ЛО) в количестве не менее двух сотрудников при нахождении в пути в обоих направлениях до 12 часов, а при следовании более 12 часов — не менее трех сотрудников. Наряд сопровождения возглавляет старший наряда, назначаемый из числа наиболее опытных сотрудников.

Старший наряда сопровождения, приступая к несению службы, не позднее чем за 30 минут до отправления:

1) поезда дальнего следования устанавливает взаимодействие с дежурным по вокзалу, представляет начальнику поезда дальнего следования, предъявляет ему служебное удостоверение и маршрутный лист, выясняет обстановку, согласует порядок работы на перроне при посадке пассажиров и во время отправления поезда с таким расчетом, чтобы обслуживаемый поезд с обеих сторон находился под постоянным наблюдением сотрудников наряда;

2) поезда пригородного сообщения представляет машинисту поезда пригородного сообщения, предъявляет ему служебное удостоверение, выясняет обстановку, согласует порядок работы в поезде и способ экстренной связи.

В пути следования наряд сопровождения несет службу путем патрулирования, находясь в движении по составу в целях постоянного контроля за обстановкой и для оперативного реагирования на ее изменения. На остановочных пунктах старший наряда устанавливает взаимодействие с сотрудниками ЛУВДТ, ЛОВД, совместно с посадочными группами участвует в отработке пассажиропотока при стоянке и отправлении поезда. Оперативные дежурные по ЛУВДТ, ЛОВД, расположенных на маршруте следования сопровождаемых нарядами пассажирских поездов, обеспечивают постоянный обмен информацией об изменениях оперативной обстановки, взаимодействие во время стоянок поездов, а также осуществляют в установленном порядке контроль за несением службы.

К отдельному виду тактических действий на объектах железнодорожного транспорта относится осуществление специальных операций и рейдов. Эта форма охраны общественного порядка представляет собой

совокупность согласованных действий государственных органов и общественных формирований, направленных на выполнение поставленных задач. Проведение указанных действий позволяет заметно улучшить оперативную обстановку на конкретных участках.

Все эти мероприятия проводятся по специально разработанным планам с участием администрации, общественности и территориальных органов внутренних дел. Существуют типовые планы специальных операций и рейдов: «Электропоезд», «Правопорядок», «Пассажир», «Подросток», «Беглец» и т. д., отличающиеся высокой эффективностью и результативностью⁵.

Органы внутренних дел на воздушном транспорте были созданы в 1971 г. Гарантия надежности воздушных перевозок потребовала создания этих специальных подразделений. На воздушном транспорте есть свои особенности: относительная ограниченность обслуживаемой территории, значительная концентрация людей и материальных ценностей, интенсивность миграционных факторов, потенциальная возможность захвата самолета преступными элементами и т. п. Специфичной функцией нарядов полиции является оказание помощи сотрудникам служб авиационной безопасности при проведении досмотра пассажиров, ручной клади и багажа.

Проведение предполетного и послеполетного досмотров осуществляется в соответствии с приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров»⁶.

Предполетный досмотр пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты производится в целях обеспечения авиационной безопасности, охраны жизни и здоровья пассажиров, членов экипажей воздушных судов и авиационного персонала гражданской авиации, предотвращения возможных попыток захвата (угона) воздушных судов и других актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации преступных элементов, а также незаконного провоза оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других опасных веществ и предметов, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте по условиям авиационной безопасности.

⁵ Лунов Д. В., Титушкина Е. Ю. Уголовно-правовая охрана жизни и здоровья лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка // Рос. следователь. 2009. № 15. С. 8–10.

⁶ Рос. газета. 2007. 17 авг.

Послеполетный досмотр проводится в целях предотвращения и пресечения незаконного ввоза и распространения оружия, боеприпасов, наркотических средств, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих и иных веществ и предметов, представляющих повышенную опасность и имеющих криминальный характер, в первую очередь — из регионов со сложной оперативной (криминогенной) обстановкой и с использованием автоматизированных поисковых информационных систем МВД России по розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также лиц, утративших связь с родственниками и без вести пропавших, находящихся в розыске.

Основная задача проведения предполетного досмотра — своевременное выявление, предупреждение и пресечение попыток проникновения на борт воздушных судов лиц с оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, легковоспламеняющимися, отравляющими, радиоактивными и другими опасными предметами и веществами, которые могут быть использованы для нанесения ущерба здоровью пассажиров, членов экипажа воздушного судна, создания угрозы безопасности полета воздушного судна или могут явиться причиной иного чрезвычайного (авиационного) происшествия, а также для предотвращения незаконного провоза опасных предметов и веществ, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте по условиям авиационной безопасности, иных предметов и веществ, запрещенных или ограниченных к свободному обороту на территории Российской Федерации.

Предполетный и послеполетный досмотры пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты проводятся сотрудниками службы авиационной безопасности, включая кинологов со служебными собаками, прошедших соответствующую специальную подготовку и имеющих сертификат (свидетельство).

Решение о проведении послеполетного досмотра принимает начальник смены службы авиационной безопасности.

На аэродромах местных воздушных линий или посадочных площадках, на которых не предусмотрено наличие службы авиационной безопасности, предполетный досмотр проводит командир воздушного судна или назначенный им член экипажа.

Производство досмотров в аэропортах осуществляется в специальных помещениях (пунктах досмотра), оборудованных стационарными техническими средствами досмотра и системами видеонаблюдения,

а также в помещениях (кабинах) для проведения личного (индивидуального) досмотра.

При досмотрах применяются технические и специальные средства: стационарные рентгенотелевизионные интроскопы и металлоискатели, портативные (ручные) металлоискатели, рентгенографические сканеры, системы интродукции в терагерцевом диапазоне электромагнитного спектра и др. (далее — технические и специальные средства), сертифицированные в установленном порядке, а также служебные собаки кинологических подразделений.

Технологии проведения досмотров разрабатываются и утверждаются администрацией аэропорта, авиационного предприятия, эксплуатантом, которые осуществляют досмотр применительно к условиям аэропорта, согласовываются с территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Предполетный досмотр проводится на всех внутренних и международных рейсах, выполняемых воздушными судами эксплуатантов, вне зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности. Предполетный досмотр проводится после регистрации пассажиров, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного контроля, а при выполнении международных полетов — после осуществления пограничного, таможенного, иммиграционного и иного контроля.

В целях организации безопасности перевозки воздушными судами гражданской авиации оружия, боеприпасов и патронов к нему, специальных средств и исключения возможности их использования для совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации Федеральной службой воздушного транспорта России и МВД России принят совместный приказ от 30 ноября 1999 г. № 120/971 «Об утверждении Инструкции о порядке перевозки воздушными судами гражданской авиации оружия, боеприпасов и патронов к нему, специальных средств, переданных пассажирами для временного хранения на период полета»⁷.

Комплекс безопасности воздушных перевозок включает:

- ограждение территории и служебных помещений, изоляция их от территории общего пользования;
- поддержание пропускного и внутриобъектового режима;
- охрану воздушных судов;
- предполетный осмотр самолетов и вертолетов по перечню мест осмотра;

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

— досмотр ручной клади, багажа, грузов и личный досмотр пассажиров;

— поддержание высокого уровня бдительности личного состава полиции и работников служб авиационной безопасности.

Обеспечение безопасности работы водного транспорта также требует четкого соблюдения ряда норм и правил. При организации и осуществлении охраны общественного порядка на объектах водного транспорта следует учитывать специфические условия.

Задачи по охране общественного порядка на объектах водного транспорта во многом совпадают с задачами на объектах железнодорожного и воздушного транспорта при некоторых отличиях.

На органы внутренних дел на водном транспорте возложены следующие функции:

— обеспечение общественного порядка при проведении водноспортивных мероприятий и праздников на воде;

— предупреждение несчастных случаев и спасение людей, терпящих бедствие на воде;

— санитарно-профилактическая охрана отдельных закрытых водных бассейнов;

— содействие пограничным войскам в поддержании пограничного режима;

— оказание содействия органам рыбоохраны;

— оказание содействия подразделениям Государственной инспекции по маломерным судам;

— оказание содействия природоохранительным организациям.

Органы внутренних дел на водном транспорте для охраны общественного порядка на подведомственных объектах используют преимущественно патрульно-постовую службу. Расстановка сил и средств производится с учетом специфики водного транспорта:

— географического положения обслуживаемой акватории;

— видов нарядов, профиля их работы и специализации;

— графика движения судов;

— профиля водного пути;

— графика и продолжительности стоянок судов;

— интенсивности грузоперевозок и пассажирских рейсов;

— сезонности работы, сроков навигации;

— планируемых перевозок грузов и т. д.

В целях обеспечения безопасности и охраны особо важных объектов сотрудниками полиции осуществляется пропуск рабочих и служащих на

территории водных сооружений по служебным пропускам установленного образца. Сотрудники полиции постоянно обходят территории гидро-сооружений, обращая внимание на исправность ограждений, дверей, за-поров, охранно-пожарной сигнализации, машинных отделений и служеб-ных помещений, не допускают посадку и высадку лиц во время шлюзо-вания с грузовых и пассажирских судов, производство работ с огнем при прохождении нефтеналивных судов, а также причаливание посторонних плавсредств в неустановленных местах, пресекают проникновение на охраняемую территорию посторонних лиц⁸.

§ 2. Задачи, функции, система и структура органов внутренних дел на транспорте

При внешнем сходстве органов внутренних дел на транспорте и тер-риториальных органов внутренних дел, их организация и функциониро-вание имеют определенные различия.

Органы внутренних дел на транспорте — это организационно са-мостоятельная система органов внутренних дел, созданная для охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и про-тиводействия преступности на железнодорожном, воздушном и водном транспорте. Условно их называют транспортной полицией. Организац-ионно они соответствуют общей структуре органов внутренних дел.

Высшим звеном системы управления органами внутренних дел на транспорте является Главное управление на транспорте МВД России.

Приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 «Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте МВД России»⁹ на Глав-ное управление на транспорте МВД России *возложены задачи по:*

- разработке общей стратегии государственной политики в области обеспечения правопорядка на объектах транспорта;
- совершенствованию нормативной правовой базы в сфере обеспе-чения правопорядка;
- обеспечению (в пределах своих полномочий) защиты прав и сво-бод человека и гражданина на объектах транспорта;
- организации (в пределах своих полномочий) предупреждения, вы-явлению и пресечению преступлений и административных правонаруше-ний на объектах транспорта;

⁸ Ломов И. Ю. Взаимодействие с администрацией транспорта в обеспечении об-щественной безопасности и борьбе с терроризмом // Транспортное право. 2001. № 1. С. 31–34.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

— осуществлению государственного контроля за оборотом оружия в организациях, осуществляющих деятельность на объектах транспорта;

— обеспечению охраны общественного порядка на объектах транспорта;

— организации специальных и воинских перевозок на территории Российской Федерации;

— управлению органами внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Главное управление на транспорте МВД России реализует *функции по:*

— организации и осуществлению комплексного анализа и прогнозирования состояния и развития оперативной обстановки на железнодорожном, воздушном и водном транспорте;

— разработке предложений руководству МВД России по формированию и реализации политики в области обеспечения правопорядка на транспорте;

— анализу эффективности деятельности органов внутренних дел на транспорте по обеспечению правопорядка на транспорте и реализации мер по ее совершенствованию;

— обобщению практики применения законодательства по вопросам обеспечения правопорядка на транспорте, разработке мер по повышению эффективности правоприменительной практики;

— участию в формировании федеральных целевых программ по направлению деятельности;

— участию в разработке проектов международных договоров Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

— разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования в области обеспечения правопорядка на транспорте;

— подготовке или участию в подготовке отзывов и заключений по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, их сопровождению в федеральных органах государственной власти;

— организации и осуществлению оперативно-розыскной и экспертно-криминалистической деятельности, производству дознания, розыску лиц и похищенного имущества в интересах обеспечения правопорядка на объектах транспорта;

— организации борьбы с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ на объектах транспорта;

— обеспечению контроля за оборотом гражданского и служебного оружия, за сохранностью и состоянием боевого ручного стрелкового оружия, находящегося во временном пользовании у юридических лиц с особыми уставными задачами, а также за соблюдением указанными юридическими лицами законодательства Российской Федерации об оружии;

— организации на объектах транспорта производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;

— разработке и осуществлению мероприятий по совершенствованию охраны общественного порядка на объектах транспорта;

— участию в обеспечении режима чрезвычайного и военного положений в случае их введения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Средним звеном системы являются управления на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам.

В качестве примера можно привести Управление на транспорте (далее — УТ) МВД России по Сибирскому федеральному округу, которое создано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208¹⁰ путем слияния трех региональных УВДТ: Западно-Сибирского, Кузбасского и Сибирского. В зону оперативного обслуживания указанного Управления входят объекты транспортного комплекса, расположенные на территории девяти субъектов Российской Федерации: в Новосибирской, Омской, Томской и Кемеровской областях, в Алтайском и Красноярском краях, Республиках Горный Алтай, Хакасия и Тыва. Протяженность железнодорожных путей в зоне ответственности УТ — более 9 тыс. км и включает 539 станций, 184 вокзала, 960 посадочных платформ. Авиакомплекс состоит из 24 аэропортов, шесть из них имеют международный статус. В зоне оперативного обслуживания линейных подразделений УТ МВД России по СФО находятся акватории трех крупнейших сибирских рек (Обь, Иртыш и Енисей), их общая протяженность свыше 8,5 тыс. км, где в период навигации функционируют 5 речных портов и 12 пристаней. Кроме того, на севере Красноярского края действуют 3 морских порта (Дудинка, Диксон, Хатанга). Безопасность пассажиров и перевозимых грузов обеспечивают сотрудники 15 линейных управлений и

¹⁰ *О некоторых* вопросах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 // Рос. газета. 2010. 19 февр.

отделов внутренних дел на транспорте, входящих в состав Управления на транспорте МВД России по Сибирскому федеральному округу¹¹.

Для решения задач и реализации функций управления имеют право создавать разного рода совещательные органы; вести (по предметам ведения) базы данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической и иной информации; взаимодействовать с органами, подразделениями и учреждениями МВД России, а также подразделениями органов государственной власти Российской Федерации.

Низовое звено системы органов внутренних дел на транспорте — линейные отделы (отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Линорган является территориальным органом МВД России на районном уровне, подчинен соответствующему управлению на транспорте МВД России по федеральному округу или линейному управлению МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Особенность деятельности этих подразделений состоит в том, что свои полномочия они осуществляют в пределах установленных границ обслуживания в тесном взаимодействии с территориальными органами внутренних дел.

Основные направления деятельности линоргана:

1. Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств.
2. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.
3. Выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам.
4. Розыск лиц.
5. Производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.
6. Обеспечение правопорядка на объектах транспорта.
7. Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.
8. Участие в пределах своих полномочий в обеспечении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц.
9. Осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

¹¹ URL: <http://utsfo.ru/hist.php> (дата обращения: 25.05.2016).

Линорган реализует на объектах транспорта задачи и полномочия органов внутренних дел в соответствии с приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте»¹².

§ 3. Взаимодействие органов внутренних дел на транспорте с территориальными органами внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности

Приказом МВД России от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативно-го обслуживания»¹³ закреплено, что взаимодействие между ОВДТ и органами внутренних дел осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепринятыми нормами международного права, международными договорами и соглашениями Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России.

Взаимодействие осуществляется по вопросам:

- 1) участия в мероприятиях по противодействию терроризму;
- 2) задержания лиц, оказывающих вооруженное сопротивление, и их пособников;
- 3) пресечения нападения на объекты, подлежащие обязательной государственной охране;
- 4) освобождения заложников;
- 5) охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период проведения спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;
- 6) предупреждения угрозы блокирования объектов транспорта, а также разблокирования препятствий, нарушающих работу объектов транспорта;
- 7) ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств;

¹² Рос. газета. 2011. 19 авг.

¹³ URL: <https://сзфот.мвд.рф/folder/2099333> (дата обращения: 14.12.2015).

8) осуществления контроля в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;

9) розыска лиц;

10) осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

11) участия в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Взаимодействие обеспечивается:

— согласованием и реализацией совместных действий (мероприятий) по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

— взаимобменом информацией о состоянии и изменениях оперативной обстановки на территориях оперативного обслуживания для выработки совместных мер по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, принятию мер к розыску лиц, их совершивших, и лиц, без вести пропавших, в том числе из числа несовершеннолетних, в целях своевременного принятия мер к их розыску, о прекращении розыска в отношении установленных лиц, а также о мерах по контролю за оборотом оружия;

— организацией работы оперативно-розыскных групп по выявлению и задержанию разыскиваемых лиц;

— контролем за соблюдением установленного порядка согласованных мероприятий.

В ходе мероприятий по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию преступлений осуществляется:

1) незамедлительное взаимное информирование при поступлении данных о подготовке или совершении преступления за пределами территории оперативного обслуживания;

2) сбор исчерпывающих данных о лицах, причастных к совершению преступления, месте, способе и других обстоятельствах совершения преступления, а в случаях, не терпящих отлагательства, — проведение неотложных оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий;

3) своевременное предоставление доступа к имеющимся базам данных, в том числе подразделений оперативно-розыскной информации, банков (баз) данных ОВДТ — на основании запроса уполномоченных лиц и соответствующего допуска.

При возникновении служебной необходимости в проведении соответствующих мероприятий (в случае отсутствия в структуре или по месту нахождения ОВДТ оперативно-поисковых подразделений, подразделений

специального назначения, авиации, экспертно-криминалистических подразделений (специалистов/экспертов необходимого профиля), подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, служебных собак (необходимых по профилю службы) в кинологическом подразделении) инициируется обращение руководителя заинтересованного органа внутренних дел на транспорте в соответствующий орган внутренних дел для оказания содействия в задействовании необходимых сил и средств в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России.

Взаимодействующие стороны обеспечивают:

1) совместную деятельность при проведении мероприятий по охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, а также при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств;

2) проведение (при необходимости) совместных инструктажей нарядов полиции при заступлении на службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на площадях при железнодорожных вокзалах, станциях, аэропортах, морских и речных портах и иных территориях, прилегающих к объектам транспорта;

3) прием и содержание соответствующих категорий правонарушителей в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел — на основании материалов ОВДТ, подготовленных в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов МВД России, при отсутствии в структуре ОВДТ изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

Взаимодействующие стороны при осуществлении совместной деятельности обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну (в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Вопросы для самоконтроля

1. Какие особенности работы железнодорожного транспорта должны учитываться при организации охраны общественного порядка на его объектах?

2. Назовите меры, входящие в комплекс безопасности воздушных перевозок.

3. Перечислите специфичные особенности работы водного транспорта, влияющие на охрану общественного порядка.

4. Назовите способы сопровождения поездов нарядами полиции.

5. Каким нормативным правовым актом регламентируется проведение предполетного и послеполетного досмотров? Каковы порядок и организация их проведения?

6. Охарактеризуйте систему органов внутренних дел на транспорте.

7. Каким нормативным правовым актом регламентируется правовое положение и организация деятельности линейных органов внутренних дел на транспорте?

8. Назовите основные направления деятельности линейного органа внутренних дел на транспорте.

9. Каким нормативным правовым актом регламентируется организация взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России?

10. По каким направлениям осуществляется взаимодействие территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России?

ГЛАВА XII. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1. Взаимодействие полиции с органами государственной власти и органами местного самоуправления в решении возложенных задач

Основные вопросы, входящие в компетенцию полиции, — это обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, которые (в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации) отнесены к проблемам совместного ведения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При осуществлении своей деятельности полиция взаимодействует с правоохранительными и другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами, может использовать возможности государственных органов в порядке, определенном законодательством Российской Федерации; в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным органам, органам местного самоуправления, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, законности, правопорядка и общественной безопасности. В свою очередь государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, должностные лица и граждане оказывают содействие полиции при осуществлении возложенных на нее обязанностей.

Кроме того, полиция поддерживает развитие гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов испол-

нительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹ наделил высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов МВД России.

Постановлением Правительство Российской Федерации утверждено Положение о порядке взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти².

Приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»³ устанавливает, что при решении совместных задач территориальные органы МВД России обеспечивают необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе в рамках участия в работе координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Взаимодействие между полицией и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления можно определить как согласованное осуществление административно-публичных функций, реализуемое в рамках разнообразных организационно-правовых форм и методов, направленное на совместное решение задач в сфере обеспечения общественного порядка, общественной безопасности и профилактики правонарушений.

Взаимодействие полиции с федеральными органами исполнительной власти осуществляется посредством организации деятельности Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, которая является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений⁴.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2005. № 27, ст. 2730.

² *О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти* : постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725 // *Рос. газета*. 2005. 17 дек.

³ *Рос. газета*. 2013. 21 нояб.

⁴ *О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений* : постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 14, ст. 1410.

Основные задачи Комиссии — координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства в сфере профилактики правонарушений. Например, выработка решений по таким вопросам, как борьба с пьянством, алкоголизацией, наркоманией, незаконной миграцией; ресоциализация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и т. д.

На региональном уровне созданы соответствующие межведомственные комиссии по координации деятельности в сфере профилактики правонарушений.

Взаимодействие территориальных органов МВД России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в следующих формах:

- а) планирование и реализация совместных мероприятий;
- б) подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации;
- в) обмен информацией, необходимой для реализации полномочий органов исполнительной власти, предоставляемой в установленном порядке;
- г) иных формах, предусмотренных соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия территориальных органов МВД России по вопросам взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются положениями об этих территориальных органах⁵.

Если территориальный орган МВД России для решения определенного вопроса не обладает достаточными полномочиями, руководитель этого территориального органа направляет свои предложения в федеральный орган исполнительной власти и руководствуется решением, принятым этим органом.

В ходе реформирования МВД России в структуре органов внутренних дел созданы отделы (отделения) по взаимодействию с органами ис-

⁵ Об утверждении типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 // Там же. 2011. № 10, ст. 1335.

полнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В их задачи входит:

— обеспечение (в пределах своих полномочий) безопасности личности, защиты прав и свобод человека и гражданина;

— охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе при чрезвычайных ситуациях;

— профилактика, пресечение и раскрытие преступлений по делам, о которых предварительное следствие необязательно, предупреждение и пресечение административных правонарушений;

— контроль за соблюдением территориальными органами законодательства Российской Федерации при производстве по делам об административных правонарушениях;

— оказание (в пределах компетенции) помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям;

— рассмотрение обращений органов местного самоуправления, поступивших от населения заявлений, сообщений и другой информации (в соответствии с действующим законодательством).

Кроме того, в регионах созданы координационные совещания по обеспечению правопорядка⁶.

В Омской области координационное совещание по обеспечению правопорядка является постоянно действующим координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий органов исполнительной власти Омской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления Омской области в сфере обеспечения правопорядка⁷.

Основные задачи координационного совещания:

1) обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в Омской области, прогнозирование тенденций развития ситуации в данной сфере;

2) анализ эффективности деятельности Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Омской области и территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Омской области и органов местного самоуправления.

⁶ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка : указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 // Рос. газета. 2010. 13 дек.

⁷ О координационном совещании по обеспечению правопорядка в Омской области : указ Губернатора Омской области от 21 декабря 2010 г. № 115. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

управления Омской области по обеспечению правопорядка в Омской области;

3) разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в Омской области;

4) организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Омской области и органов местного самоуправления Омской области, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в Омской области.

Координационное совещание для выполнения возложенных на него задач имеет право:

1) рассматривать на своих заседаниях вопросы обеспечения правопорядка в Омской области;

2) приглашать и заслушивать на своих заседаниях представителей органов исполнительной власти Омской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления Омской области, организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Омской области, по вопросам, отнесенным к его компетенции;

3) запрашивать (в установленном порядке) от органов исполнительной власти Омской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления Омской области информацию, документы и материалы по вопросам обеспечения правопорядка в Омской области;

4) разрабатывать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности по обеспечению правопорядка.

Губернатор Омской области является председателем координационного совещания, формирует его состав и осуществляет руководство его деятельностью.

Мероприятия, проводимые в субъектах Российской Федерации, направленные на профилактику преступлений и административных правонарушений, безусловно, приносят положительные результаты. Активно задействуется профилактический потенциал регионального законодательства, принимаются и совершенствуются законы об административной ответственности, нормативные правовые акты об организации работы субъектов профилактики правонарушений и различных социальных учреждений, участия граждан в охране общественного порядка и др.

Согласно ст. 10 Закона о полиции⁸ взаимодействие с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами — один из основополагающих принципов деятельности полиции. Его реализация способствует совершенствованию законодательства, укреплению правопорядка и общественной безопасности, соблюдению законности в деятельности органов внутренних дел, делает ее публичной, доступной для государственного, общественного, гражданского контроля. Однако возникает потребность в поиске новых организационных форм взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными структурами, в том числе с региональными органами государственной власти общей компетенции.

§ 2. Взаимодействие полиции с общественными объединениями правоохранительной направленности, частными охранными организациями и детективами в охране общественного порядка и общественной безопасности

В соответствии с подп. «м» п. 26 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685, одной из задач обеспечения общественной безопасности является совершенствование механизмов эффективного взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами по вопросам обеспечения общественной безопасности⁹.

В условиях сокращения численности и финансирования органов внутренних дел первоочередной задачей государства становится повышение эффективности использования потенциала негосударственных структур безопасности в обеспечении антитеррористической защищенности, охраны общественного порядка и безопасности граждан, снижения издержек государства на охрану государственных и муниципальных объектов.

В настоящее время негосударственные охранные структуры в форме частных охранных организаций представляют собой социальную систему из 23 тыс. юридических лиц, в которых трудится около 720 тыс. работников, имеющих квалификацию частного охранника. В распоряжении указанных организаций находится более 80 тыс. единиц служебного оружия.

⁸ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

⁹ Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

По оценкам экспертов, в этой области деятельности задействовано не менее 1,5 млн человек.

Согласно статистике МВД России, по состоянию на 1-е полугодие 2015 г. органами внутренних дел заключено 32,3 тыс. соглашений с частными охранными организациями о взаимодействии. В рамках реализации указанных соглашений частными охранниками задержано и передано сотрудникам полиции 87 тыс. правонарушителей, в том числе совместными патрулями на базе групп быстрого реагирования — 27,7 тыс., из них 2,5 тыс. задержано по подозрению в совершении преступлений; в ходе обеспечения контроля за территорией, прилегающей к охраняемому объекту, — 48,8 тыс., из них 5,9 тыс. задержано по подозрению в совершении преступлений¹⁰.

Накопленный в России опыт частной детективной и охранной деятельности, международная практика свидетельствуют о том, что правоохранительные органы при должной организации работы могут получить надежного союзника в лице частных охранно-сыскных структур в борьбе с различного рода правонарушениями.

Ключевым положением нормативной основы взаимодействия частных охранных организаций и детективов с правоохранительными органами является ст. 3 Закона от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹¹, в соответствии с которой организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на территориях, прилегающих к ним, а частные детективы оказывают содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации¹².

В статье 12 указанного Закона отмечается: «лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемое имущество либо нарушающее внутриобъектовый и (или) пропускной режимы, может быть задер-

¹⁰ *Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#№ра=39616> (дата обращения: 30.10.2015).

¹¹ *Рос. газета*. 1992. 30 апр.

¹² *Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности*: постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 // *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*. 1992. № 8, ст. 506.

жано охранником на месте правонарушения и должно быть незамедлительно передано в орган внутренних дел (полицию)»¹³.

Частные охранники и детективы не имеют полицейских полномочий, связанных с их участием в охране общественного порядка, например, право требовать от граждан предоставить документы, удостоверяющие личность гражданина, документы на транспортное средство, право досмотра и т. п. Поэтому частные охранники и детективы оказывают содействие полиции в обеспечении правопорядка, предупреждении, пресечении и раскрытии правонарушений, пользуясь нормами законодательства о необходимой обороне, причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, о крайней необходимости.

В отношении частных детективов действует запрет (ст. 7 Закона) скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся, совершаемых или совершенных преступлений, что также является основанием для организации их взаимодействия с полицией.

Право содействовать правоохранительным органам предоставляется:

а) частным охранным организациям — в обеспечении правопорядка на основании соглашения об обеспечении правопорядка, заключенного с соответствующим правоохранительным органом (его структурным подразделением);

б) частным детективам — в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений на основании соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений, заключенного с соответствующим правоохранительным органом (его структурным подразделением).

В соглашении об обеспечении правопорядка может предусматриваться:

а) участие работников частной охранной организации в обеспечении правопорядка в местах проведения массовых мероприятий;

б) содействие работников частных охранных организаций в вызове дежурных служб в случае обращения граждан в место осуществления охранной деятельности;

в) содействие работников частной охранной организации органам внутренних дел в розыске лиц, подозреваемых в совершении преступления, объявленных в розыск по иным основаниям;

г) незамедлительное информирование работниками частных охранных организаций правоохранительных органов о ставших им известными

¹³ Рос. газета. 1992. 30 апр.

нарушениях общественного порядка, готовящихся, совершаемых и совершенных правонарушениях и преступлениях;

д) организация совместных патрулей, в состав которых включаются сотрудники органов внутренних дел или других правоохранительных органов, в том числе с использованием транспортных средств частной охранной организации, оказывающей услуги по охране объектов или имущества на объектах с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны;

е) предоставление правоохранительным органам имеющихся в частной охранной организации или используемых на охраняемых объектах технических средств охраны, средств аудио- и видеонаблюдения для использования их в целях обеспечения общественной безопасности.

При необходимости в соглашении предусматривается порядок предоставления правоохранительными органами частной охранной организации информации о происшествиях, криминальной обстановке, лицах, находящихся в розыске, приемах и тактике совершения преступлений, а также других сведений, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну.

Взаимодействия между органами внутренних дел и охранно-сыскными структурами осуществляется в рамках соглашений о содействии, типовые формы которых утверждены приказом МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211¹⁴.

Развитию взаимодействия институтов гражданского общества с правоохранительными органами способствовало принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹⁵ (далее — Закон об участии граждан в охране общественного порядка). Закон установил единые для страны принципы и основные формы участия граждан не только в охране общественного порядка, но и в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, цель которых — участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

¹⁴ *Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений* : приказ МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 // Рос. газета. 2013. 26 июня.

¹⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 14, ст. 1536.

Граждане, достигшие возраста 18 лет, вправе участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых ими по месту жительства, месту нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица.

Общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения в региональный реестр.

Основные направления деятельности общественных объединений правоохранительной направленности:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений;
- 3) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Порядок создания, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений правоохранительной направленности определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁶ (с учетом положений Закона об участии граждан в охране общественного порядка).

Общественные объединения правоохранительной направленности, участвуя в охране общественного порядка, в пределах территории, на которой они созданы, имеют право:

- 1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и угрозах общественному порядку;
- 2) оказывать содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам (при их обращении) в мероприятиях по охране общественного порядка;
- 3) осуществлять иные права, предусмотренные федеральными законами.

Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования и территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего

¹⁶ Рос. газета. 1995. 25 мая.

муниципального образования. При этом на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина.

Народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка только после внесения их в региональный реестр.

Основные направления деятельности народных дружин:

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Важную роль в организации взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями правоохранительной направленности, частными охранными организациями и детективами играют координационные и иные советы. Так, Координационный совет по взаимодействию с частными охранными организациями и частными детективами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации является постоянно действующим совещательным, экспертно-консультативным коллегиальным органом по координации содействия частных охранных организаций и частных детективов в обеспечении правопорядка, в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений¹⁷.

Основные задачи деятельности Координационного совета по взаимодействию с частными охранными организациями и частными детективами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации:

— разработка предложений по созданию системы эффективного использования потенциала частных охранных организаций и частных детективов для профилактики, предупреждения и пресечения преступлений и других правонарушений;

— подготовка предложений по совершенствованию нормативной базы, регламентирующей деятельность частных охранных организаций и частных детективов, оказание содействия в разработке проектов нормативных правовых актов, регулирующих указанные вопросы;

— разработка и реализация мероприятий, направленных на повышение уровня правовой грамотности, совершенствование системы про-

¹⁷ О создании координационного органа : приказ МВД России от 30 октября 2012 г. № 983. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

фессиональной подготовки работников частных охранных организаций и частных детективов;

— распространение материалов правового и методического характера по вопросам деятельности частных охранных организаций и частных детективов, в том числе передового опыта работы по организации их взаимодействия с правоохранительными органами;

— содействие в формировании цивилизованного рынка охранных услуг и обеспечения безопасности, в том числе внедрении современных технологий, методик, стандартов охранной деятельности, направленных на повышение уровня безопасности граждан, общества и государства;

— реализация мероприятий, направленных на стимулирование участия граждан, в первую очередь, работников частных охранных организаций — в обеспечении правопорядка, частных детективов — в предупреждении и пресечении правонарушений, повышении правоохранительной составляющей частной детективной и охранной деятельности;

— организация и проведение публичных мероприятий, в том числе с участием представителей СМИ, направленных на формирование позитивного отношения общественности к правоохранительной, в том числе частной детективной и охранной деятельности;

— оказание содействия общественным организациям в реализации программ, направленных на повышение уровня социальной адаптации, защиты и трудоустройства ветеранов правоохранительных органов.

В зависимости от практического осуществления участия общественных объединений правоохранительной направленности, частных охранных организаций и детективов в охране общественного порядка и в обеспечении общественной безопасности выделяют две формы участия:

— фактическое;

— опосредованное.

Фактическое участие — это непосредственное совершение действий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности (совместное патрулирование, охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий и т. п.).

Опосредованное участие подразумевает косвенное (через посредника) вовлечение субъекта профилактики в решение вопросов совершенствования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (участие в координационных и иных советах).

В зависимости от правового статуса субъекта профилактики правонарушений взаимодействие реализуется в форме:

— добровольного участия в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности (ст. 32 Конституции РФ, ч. 4 ст. 3

Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»);

— обязательного участия в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности (ч. 6 ст. 12 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях»¹⁸).

К основным формам взаимодействия общественных объединений правоохранительной направленности, частных охранных организаций и детективов с территориальными органами МВД России следует отнести:

— участие в координационных и иных советах по взаимодействию с общественными объединениями правоохранительной направленности, частными охранными организациями и частными детективами;

— привлечение общественных объединений правоохранительной направленности, частных охранных организаций и детективов к охране общественного порядка во время проведения массовых (зрелищных, культурных, спортивных, религиозных) мероприятий;

— совместное проведение рейдовых мероприятий по охране общественного порядка и общественной безопасности, профилактике преступлений и иных правонарушений;

— обмен информацией;

— сотрудничество в совершенствовании системы мер по защите коммерческой и банковской тайны;

— поиск угнанного автотранспорта, разыскиваемых преступников, без вести пропавших лиц;

— сотрудничество в обучении, подготовке и переподготовке, повышении квалификации кадров для работы в сфере охранного бизнеса;

— разработка совместных предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего данную сферу деятельности, и др.

Во всех регионах страны ведется работа по совершенствованию совместной деятельности государственных и негосударственных субъектов обеспечения правопорядка. На сайтах подразделений МВД России можно видеть отчеты об итогах работы координационных советов по взаимодействию органов внутренних дел с частными охранными и сыскными структурами во многих регионах России.

Совершенствование правовой основы и осуществление единой политики, направленной на улучшение совместной работы органов внутренних дел, общественных объединений правоохранительной направленности

¹⁸ Рос. газета. 2004. 23 июня.

сти, охранно-сыскных структур по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью позволяет выработать действенный механизм, способствующий многократному повышению эффективности противодействия преступности.

§ 3. Участие общественности и граждан в охране правопорядка. Внештатные сотрудники полиции

Граждане Российской Федерации наделены конституционным правом непосредственного участия в управлении делами государства (ст. 32 Конституции Российской Федерации). Полиция, выступая основным субъектом охраны правопорядка в стране, при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан, оказывая поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (в соответствии со ст. 10 Закона о полиции).

Участие граждан в охране общественного порядка — это оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных посягательств, совершаемых в общественных местах (ст. 2 Закона об участии граждан в охране общественного порядка).

Оказание содействия государственным правоохранительным органам со стороны населения не только предупреждает противоправные посягательства правонарушителей, но активно демонстрирует присутствие граждан, заинтересованных в нормальной жизнедеятельности, выполняет функции общественного контроля. Существует еще один важный аспект вовлечения населения в охрану правопорядка — возможность формирования кадрового резерва для органов внутренних дел и других правоохранительных органов из числа «социально активной молодежи, которая сознательно выбрала путь охраны прав и свобод граждан»¹⁹.

Основными принципами участия граждан в правоохранительной деятельности выступают добровольность, законность, взаимодействие с полицией, органами государственной власти и местного самоуправления.

Для граждан, участвующих в охране общественного порядка, установлены общие ограничения: они не вправе выдавать себя за сотрудников органов внутренних дел (полиции) или иных правоохранительных

¹⁹ Лосев А. Н., Новиков С. В. Добровольные народные дружины как фактор воспитания социально активной личности // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 12, т. 9. С. 308.

органов, а также осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции этих органов. Участие граждан в мероприятиях по охране общественного порядка, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью, не допускается.

По Закону об участии граждан в охране общественного порядка, граждане Российской Федерации могут оказывать помощь полиции единолично и коллективно (в составе правоохранительных объединений). Закон называет четыре формы участия граждан в охране общественного порядка:

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;

2) участие в поиске лиц, пропавших без вести;

3) участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин;

4) внештатное сотрудничество с полицией.

Под содействием органам внутренних дел понимается информирование гражданами правоохранительных органов о правонарушениях, угрозах общественному порядку, а также непосредственное участие в различных мероприятиях по охране общественного порядка, работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) по их приглашению.

К участию в поиске лиц, пропавших без вести, могут допускаться лишь граждане, достигшие 18 лет, при этом формирование организованных групп для поиска и определение маршрутов осуществляется гражданами самостоятельно, но с учетом рекомендаций полиции, иных правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления.

Право на коллективное участие в охране общественного порядка реализуется гражданами в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин.

Общественное объединение правоохранительной направленности — не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

Народная дружина — основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с полицией и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Народные дружины относятся к числу наиболее массовых объединений граждан для участия в охране общественного порядка. Создается по

инициативе граждан при организующей роли органа местного самоуправления, в пределах границ которого планируется ее дальнейшая деятельность, заключающаяся, как правило, в патрулировании в общественных местах в населенных пунктах совместно с сотрудниками патрульно-постовой службы полиции. Обязательное условие легитимности народной дружины — внесение ее в региональный реестр, который ведет территориальный орган МВД России²⁰.

Подобные советским и российским народным дружинам, но во многом отличные от них (с учетом местных особенностей и специфики общественных потребностей), действуют в Германии, Израиле, Канаде, Швеции, Японии, Великобритании, Польше, Австралии, странах Латинской Америки. Полномочия их членов простираются от организации сбора финансовых средств в поддержку органов правопорядка, информирования по телефону, Интернету о нарушениях правопорядка, до патрулирования улиц совместно с офицерами полиции. В США, например, такое объединение (программа) называется Crime Stoppers, в Израиле «Мишмар эзрахи», т. е. «Гражданская гвардия», в Великобритании — «агенты по поддержанию порядка в общинах». Они вправе задерживать до приезда полиции подозреваемых в совершении краж, расчищать с помощью личных внедорожников автомобильные трассы после дорожно-транспортных происшествий и т. д.

В народные дружины не могут быть приняты граждане:

- 1) имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- 2) в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- 3) ранее осужденные за умышленные преступления;
- 4) включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²¹;
- 5) в отношении которых решением суда, вступившим в законную силу, установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- 6) страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

²⁰ *О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности* : приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 // Рос. газета. 2014. 29 авг.

²¹ Рос. газета. 2001. 9 авг.

7) признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

8) подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения;

9) имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Руководство деятельностью народных дружин осуществляют командиры, избранные членами народных дружин по согласованию с органами местного самоуправления и территориальным органом МВД России. В целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления могут создаваться координирующие органы (штабы), порядок создания и деятельности которых определяется законами субъектов Российской Федерации.

Приказом МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»²² определено, что сотрудники полиции осуществляют подготовку народных дружинников в форме инструктажа перед проведением мероприятий по охране общественного порядка.

Цель подготовки народных дружинников — получение ими знаний, умений и навыков, необходимых в их деятельности при участии в охране общественного порядка.

Основные задачи подготовки народных дружинников:

1) ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников, их практическое применение при участии в охране общественного порядка;

2) формирование, закрепление, развитие у народных дружинников практических навыков к действиям при участии в охране общественного порядка;

3) ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка;

4) поддержание у народных дружинников постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений;

5) формирование навыков оказания первой помощи.

На инструктаже народные дружинники должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, быть одеты в форменную одежду,

²² Там же. 2014. 8 нояб.

иметь опрятный внешний вид и отличительную символику народного дружинника.

Инструктажи народных дружинников проводятся должностными лицами территориального органа МВД России на районном уровне с обязательным участием оперативного дежурного по территориальному органу МВД России на районном уровне.

К участию в инструктажах привлекаются руководители и наиболее опытные сотрудники подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и оперативно-розыскную деятельность.

Инструктирующий обязан:

1) убедиться в готовности народных дружинников к проведению мероприятий по участию в охране общественного порядка;

2) проверить знание народными дружинниками своих прав и обязанностей, а также отдельных положений нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правопорядка; действий по пресечению нарушений общественного порядка;

3) разъяснить порядок связи и взаимодействия;

4) ответить на имеющиеся вопросы.

Продолжительность инструктажа не должна превышать 30 минут.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка имеют право:

1) требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;

2) принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;

3) оказывать содействие полиции при выполнении обязанностей, возложенных на нее Законом о полиции, в сфере охраны общественного порядка;

4) применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных ст. 19 Закона об участии граждан в охране общественного порядка;

5) осуществлять иные права, предусмотренные указанным законом, другими федеральными законами.

Народные дружинники вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка обязаны:

1) знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка;

2) при объявлении сбора народной дружины прибывать к месту сбора в установленном порядке;

3) соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;

4) принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений;

5) выполнять требования уполномоченных сотрудников органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, не противоречащие законодательству Российской Федерации;

6) оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков;

7) иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение установленного образца.

Народные дружинники могут привлекаться к участию в охране общественного порядка в их рабочее или учебное время (с согласия руководителя организации по месту их работы или учебы).

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка *могут применять физическую силу* для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

Перед применением физической силы народный дружинник обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения действий, угрожающих жизни и здоровью народного дружинника или иных лиц.

Народный дружинник *имеет право не предупреждать* о своем намерении применить физическую силу, если промедление в ее применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан или народного дружинника, а также может повлечь иные тяжкие последствия.

Народный дружинник при применении физической силы действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяется физическая сила, характера и силы оказываемого ими сопротивления.

Народный дружинник обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, первую помощь, в случае необходимости принять меры по обеспечению оказания ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

О применении физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина, народный дружинник обязан незамедлительно уведомить командира народной дружины, который не позднее трех часов с момента ее применения информирует об этом соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Народным дружинникам при участии в охране общественного порядка *запрещается применять физическую силу для пресечения правонарушений*, за исключением случаев, указанных в ч. 1 ст. 19 Закона об участии граждан в охране общественного порядка (т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости), а также в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения.

Воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий (ст. 19.35 КоАП РФ) влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей. Дела об административных правонарушениях рассматривают мировые судьи, протоколы составляют сотрудники полиции.

Внештатный сотрудник полиции — гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцатилетнего возраста, привлеченный полицией с его согласия к внештатному сотрудничеству, т. е. инициатива вовлечения гражданина в правоохранительную деятельность исходит от сотрудников полиции, а не от населения (как при формировании народной дружины).

Правовое положение внештатного сотрудника полиции регламентировано Законом об участии граждан в охране общественного порядка (ст. 10), организация их деятельности конкретизирована в приказе МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции»²³. Каждый участковый уполномоченный полиции должен постоянно работать как минимум с двумя внештатными сотрудниками полиции. Кроме того, последние оказывают содействие представителям других служб и подразделений полиции.

²³ Там же. 2012. 20 апр.

Деятельностью внештатных сотрудников полиции (в отличие от народных дружинников) руководят органы внутренних дел. Внештатному сотруднику полиции территориальным органом МВД России сроком до трех лет выдается удостоверение; приказом МВД России установлена специальная процедура отбора, изучения и проверки кандидатов для зачисления внештатным сотрудником; решение о зачислении лица в качестве внештатного сотрудника полиции оформляется приказом руководителя территориального органа МВД России, в котором указывается сотрудник полиции, координирующий его деятельность. Таким же образом прекращаются полномочия внештатного сотрудника полиции, эффективность его деятельности оценивается сотрудником полиции не реже одного раза в год, результаты оценки оформляются рапортом ответственного сотрудника полиции и докладываются руководителю с выводом о целесообразности продолжения дальнейшего сотрудничества.

Закон об участии граждан в охране общественного порядка наделяет внештатных сотрудников полиции полномочиями, сходными с полномочиями народных дружинников, кроме того, они могут привлекаться к мероприятиям по обеспечению безопасности дорожного движения, осуществлению экспертно-криминалистической деятельности.

Сотрудник полиции при организации работы с внештатным сотрудником полиции обязан:

- давать внештатному сотруднику полиции конкретные поручения, инструктировать о способах их выполнения и контролировать результат;
- участвовать в проведении занятий по обучению внештатного сотрудника полиции формам и методам работы по охране правопорядка и профилактике правонарушений;
- повышать правовую грамотность внештатных сотрудников полиции;
- распространять положительный опыт деятельности внештатных сотрудников полиции, вносить предложения по ее совершенствованию.

Запрещено поручать внештатному сотруднику полиции самостоятельное производство следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, составлять протоколы об административных правонарушениях, а также проверять заявления и сообщения о преступлениях и об административных правонарушениях, не допускается знакомить его с документами, содержащими сведения, отнесенные к государственной тайне, и иную информацию ограниченного пользования.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите формы, в которых осуществляется взаимодействие территориальных органов МВД России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Перечислите задачи отделов по взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при территориальных органах внутренних дел.

3. Сформулируйте основные направления деятельности народных дружин.

5. Охарактеризуйте формы участия частных охранных организаций и детективов в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

6. Назовите основные нормативные правовые акты, регламентирующие участие граждан в охране общественного порядка.

7. Назовите ограничения, установленные для граждан, участвующих в охране общественного порядка.

8. Охарактеризуйте правовой статус народного дружинника.

9. Раскройте особенности внештатного сотрудничества граждан с полицией.

ГЛАВА XIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

§ 1. Применение полицией законодательства об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Обеспечение юридической силы и прямого действия законодательства Российской Федерации, приоритета конституционных ценностей, защиты прав и свобод человека — важнейшее условие формирования правопорядка, являющегося первоосновой эффективного функционирования государства. Борьба за укрепление общественного порядка и общественной безопасности составляет важную задачу государства. Именно государство призвано обеспечить правопорядок через систему государственных органов.

Органы исполнительной власти занимают особое место в системе разделения властей, поскольку именно они обеспечивают неукоснительное соблюдение правил поведения, конституционную законность и правопорядок.

Одно из основных направлений деятельности полиции — составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел — обеспечение правопорядка в общественных местах (п. 6 ч. 1 ст. 2 Закона о полиции)¹. На полицию возлагается обязанность по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции).

Анализ правоприменительной практики показывает, что на протяжении ряда лет остается большим число правонарушений в сфере обще-

¹ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

ственного порядка, который представляет собой один из существенных и обязательных элементов стабильности любого государства.

Например, согласно данным ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России»² всего по России (без учета Республики Крым) сотрудниками органов внутренних дел было пресечено административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, ответственность за совершение которых предусмотрена различными статьями главы 20 КоАП РФ:

— в 2013 г. — 9 960 016;

— в 2014 г. — 9 551 905;

— в 2015 г. — 9 365 062.

Из них пресечено административных правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена ст. ст. 20.1, 20.20 и 20.21 КоАП РФ:

— в 2013 г. — 8 572 463 (86% от общего количества пресеченных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ);

— в 2014 г. — 7 751 389 (81% от общего количества пресеченных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ);

— в 2015 г. — 7 148 087 (76% от общего количества пресеченных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ).

Данные цифры свидетельствуют, что наиболее часто совершаются именно такие административные правонарушения, как:

— мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) — в течение указанных лет ежегодно количество правонарушений составляет 12% от общего числа пресеченных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ;

— потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых, потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ) — в 2013 г. — 22% от общего количества пресеченных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ; в 2014 г. — 28% и в 2015 г. — 34%;

— появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ) — в 2013 г. — 52% от общего количества пресеченных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ; в 2014 г. — 41% и в 2015 г. — 30%.

Стабильно высокое количество совершаемых в общественных местах хулиганских действий, правонарушений, совершаемых в состоянии

² Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации : сводный отчет по России. URL: <http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text/> (дата обращения: 04.04.2016).

алкогольного опьянения, вызывает особую тревогу и требует обращения к данной проблеме пристального внимания как со стороны государства, так и со стороны органов внутренних дел, основным направлением деятельности которых выступают охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

В связи с изложенным предметом рассмотрения в данной главе являются нормы законодательства об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за наиболее распространенные правонарушения, совершаемые в общественных местах.

Одной из проблем квалификации правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена рядом статей главы 20 КоАП РФ, остается понимание такой категории, как общественный порядок, являющийся объектом рассматриваемых правонарушений. Термин «общественный порядок» не имеет ни законодательного определения, ни единого доктринального толкования. Распространена трактовка данной категории как состояния соответствия общественных отношений, складывающихся в публичных (общественных) местах, требованиям норм права, нравственности, общественных организаций. Однако столь широкое толкование термина вряд ли может быть оправданным. Несомненно, нарушение норм нравственности не исключает нарушения общественного порядка, но только такого, которое представляет собой самостоятельное противоправное деяние. Другими словами, общественным порядком следует считать урегулированные законодательством социальные связи, складывающиеся между людьми, как правило, в публичных (общественных) местах.

Следующей особенностью является то, что административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, совершаются в общественных местах. Под публичными (общественными) местами понимаются улицы, площади, транспортные магистрали, транспорт общего пользования, парки, жилые микрорайоны и иные места, свободные для доступа неопределенного круга лиц.

Отметим, что критерий общедоступности не является абсолютным. Так, общественным местом может быть зал кинотеатра, цех предприятия, салон авиалайнера и другие места, вход в которые нельзя назвать свободным. С другой стороны, конкретный участок леса, тайги, тундры при всей своей общедоступности может быть признан общественным лишь в случае присутствия там людей. Кроме того, общественный порядок нарушается и в иных, непубличных местах, в частности, в жилище, когда ущемляются права других граждан (например, громкие крики в ночное время в квартире многоэтажного дома и др.).

Различают постоянные и временные общественные места.

Постоянными являются общественные места, предназначенные для:

а) постоянного (бесперывного) пользования: улицы, бульвары, площади, автострады, вокзалы, станции, железнодорожные платформы, гостиницы, общежития, больницы, подъезды жилых домов и т. д.;

б) постоянного функционирования в установленные часы работы: зрелищные предприятия, социально-культурные учреждения, общественный транспорт, стационарные предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммунальные предприятия, учреждения связи, поликлиники, пляжи, лодочные станции, спортивные сооружения, парки и т. п.;

в) производственной, служебной деятельности коллективов людей: предприятия, организации, учреждения и др.;

г) научных исследований и учебных занятий: учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, лаборатории и т. д.

К *временным* относятся общественные места, в которых общение людей носит эпизодический, разовый характер, например, места проведения массовых гуляний, спортивных соревнований, коллективных выездов за город. С отъездом людей из такого места оно теряет признак «общественное».

Особенность административного правонарушения, предусмотренно ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство), заключается в многообразии его форм. Мелкое хулиганство граничит с уголовно наказуемым хулиганством и иными смежными преступлениями и административными правонарушениями. Это требует выработки критериев их разграничения для правильной квалификации, следовательно, применения адекватных мер юридической ответственности.

Под мелким хулиганством понимается нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. Кроме того, ст. 20.1 КоАП РФ предусматривает квалифицирующий признак мелкого хулиганства, заключающийся в неповиновении законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка.

С объективной стороны мелкое хулиганство характеризуется рядом обязательных признаков. Первый признак объективной стороны мелкого хулиганства — нецензурная брань в общественном месте. Использо-

ние ее недопустимо, поскольку это унижает честь и достоинство конкретного лица, выражает неуважение к морально-этическим нормам, сложившимся в обществе, а потому каждый имеет право на защиту от такого неуважения в любых сферах социальной жизни. По мнению ученых и практиков, нецензурная брань является одной из форм ненормативной лексики, что нарушает принятые в обществе морально-этические нормы поведения. В правоприменительной практике фактически используется презумпция общеизвестности ненормативной лексики и непристойных жестов. Этим объясняется отсутствие необходимости в законодательном определении данных категорий, а также непосредственной фиксации в материалах дела имевших место фраз и жестов, проведения в каждом конкретном случае филологической, культурологической и других экспертиз.

Использование нецензурных выражений может повлечь разные последствия (в зависимости от ситуации, в которой они употреблялись). В случае употребления нецензурной лексики в отношении конкретного лица виновный (при определенных обстоятельствах) может быть привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ за оскорбление. Для квалификации мелкого хулиганства поведение виновного, сопровождающееся нецензурной бранью, должно выражать явное неуважение не к конкретному лицу, а ко всем окружающим.

Второй признак — оскорбительное приставание к гражданам — характеризует действия правонарушителя как дерзкие, навязчивые. В качестве оскорбительного приставания к гражданам следует расценивать: назойливое дергание и хватание за одежду; ведение разговоров непристойного характера; непристойные жесты; обнажение половых органов; плевок; прикосновение к интимным местам; толкание; преграждение дороги, загораживание выхода; умышленное пускание табачного дыма в лицо и другие действия, стесняющие чью-либо волю.

Третьим признаком мелкого хулиганства является умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Часть 1 ст. 167 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за умышленное уничтожение и повреждение чужого имущества, если данные деяния повлекли причинение значительного ущерба. В соответствии с примечанием к ст. 158 УК РФ, значительный ущерб гражданину определяется с учетом его имущественного положения, но не может составлять менее 2500 рублей. Таким образом, нарушение общественного порядка, сопровождающееся уничтожением или повреждением чужого имущества стоимостью менее 2500 рублей, следует квалифицировать как мелкое хулиганство. Если причинен ущерб более 2500 рублей, но с учетом имущественного положения

потерпевшего указанный ущерб не является для него значительным, содеянное надлежит квалифицировать как мелкое хулиганство. Здесь уничтожение и повреждение чужого имущества выступают как способ совершения рассматриваемого административного правонарушения, а отношения собственности являются дополнительным, альтернативным объектом посягательства.

Мелкое хулиганство характеризуется активными действиями правонарушителя, является административным правонарушением с формальным составом, поскольку ответственность установлена за сам факт нарушения общественного порядка безотносительно к последствиям действий правонарушителя. Вредные последствия здесь неотделимы от самого антиобщественного поведения нарушителя.

С субъективной стороны мелкое хулиганство характеризуется умыслом, обычно прямым. Важным элементом субъективной стороны мелкого хулиганства является мотив — хулиганские побуждения, удовлетворение индивидуалистических потребностей, самоутверждение за счет игнорирования достоинства других людей. Об этом говорит формулировка ст. 20.1 КоАП РФ: «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу», т. е. несоблюдение элементарных правил общежития и взаимоотношений между членами общества. Явное неуважение к обществу (как признак мелкого хулиганства) предполагает значительную степень неуважения, выраженного в умышленных действиях, нарушающих общепризнанные нормы и правила поведения, носящих демонстративный характер и затрагивающих интересы хотя бы одного человека (когда действия хулигана часто бывают направлены не против конкретного, а против любого члена общества). Названный признак выступает обязательным признаком субъективной стороны состава данного правонарушения (хулиганский мотив). Отсутствие указанного признака субъективной стороны не позволяет квалифицировать деяние виновного лица как мелкое хулиганство даже при наличии в его действиях нецензурной брани, оскорбительного приставания и уничтожения или повреждения чужого имущества. В таком случае указанные действия либо не образуют состава правонарушения, либо образуют состав иного административного правонарушения (например, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ).

В части 2 ст. 20.1 КоАП РФ закреплен квалифицированный состав мелкого хулиганства. В качестве квалифицирующего признака указано неповиновение законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка.

Конкретный круг лиц, неповиновение законным требованиям которых влечет административную ответственность по ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ, приводится в ст. ст. 19.3 и 19.4 КоАП РФ. Для квалификации деяния по ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ необходимо совмещение квалифицирующих признаков мелкого хулиганства и признаков неповиновения. Другими словами, мелкое хулиганство должно сопровождаться неповиновением, т. е. совершаться одновременно. В противном случае, когда эти действия разделены во времени, сотруднику полиции необходимо руководствоваться ч. 1 ст. 20.1 и ст. 19.3 КоАП РФ.

Помимо представителей власти, субъектами, пресекающими нарушение общественного порядка, могут выступать иные лица, исполняющие обязанности по охране общественного порядка, а также пресекающие нарушение общественного порядка. Например, народные дружинники, внештатные сотрудники полиции или граждане.

При совершении уголовно наказуемого хулиганства перечисленные действия могут иметь место, однако хулиганские действия только тогда становятся преступлением, когда сопряжены с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, либо совершены по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, либо содержат оба указанных признака. Характеристика таких действий выходит за рамки мелкого хулиганства.

§ 2. Применение полицией административного антиалкогольного законодательства

Основная группа правонарушений, связанных с пьянством и алкоголизмом, представлена правонарушениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность (ст. ст. 20.20, 20.21 и 20.22 КоАП РФ).

Статьей 20.20 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 20.20 КоАП РФ, является общественный порядок, общественная безопасность и общественная нравственность. Указанные действия грубо противоречат общепринятым нормам морали, мешают окружающим, оказывают негативное психологическое воздействие на несовершеннолетних и создают благо-

приятные условия для совершения ряда правонарушений (хулиганство, оскорбление и др.). Рассмотрим более подробно состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ.

Объективная сторона данного правонарушения выражается в действиях, направленных на потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом³.

Обратимся к сути понятий «потребление» и «распитие». Употребление (потребление), употребить — «использовать для чего-нибудь, применить, воспользоваться чем-нибудь для какой-нибудь цели»⁴. Термин «распитие» имеет более широкое значение: процесс одиночного или совместного употребления алкогольной продукции с приобретением той или иной степени опьянения. Приготовление к распитию (импровизированное застолье) является не приготовлением к правонарушению, а частью этого деяния. Правонарушение является оконченным с того момента, когда окружающие граждане осознают факт распития, вне зависимости от того, употреблял виновный непосредственно спиртное либо еще нет⁵.

Возникает вопрос: имеется ли в действиях граждан состав рассматриваемого правонарушения, если окружающие не осознают факт употребления, хотя фактически лицо употребляет спиртные напитки (например, употребление спиртных напитков в упаковке, не определяющей ее содержимое)? По мнению некоторых авторов, в данном случае отсутствует такой признак объективной стороны, как «распитие алкогольной продукции», исключающий ответственность за данное деяние⁶.

Особую сложность в квалификации рассматриваемого деяния (как административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.20 КоАП РФ) вызывает потребление (распитие) спиртосодержащей продукции в виде пищевых спиртовых настоек различных биологических объектов (коры дуба, красного перца и т. д.) лекарственного либо косметического назначения, а также непивцевой спиртосодержащей продукции. Подобные средства не относятся к категории алкогольной продукции, которая (в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилово-

³ *О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции* : федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ *Советский энциклопедический словарь* / гл. ред. А. М. Прохоров. М., 1989. С. 41.

⁵ *Дизер О. А.* Правовые и организационные проблемы противодействия правонарушениям в области общественной нравственности // *Административное право и процесс*. 2012. № 6. С. 36–40.

⁶ Там же.

го спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»⁷) и не является предметом данного правонарушения, соответственно, их распитие формально не является административным правонарушением.

За появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, предусмотрена административная ответственность по ст. 20.21 КоАП РФ.

Употребление спиртных напитков влечет ослабление уровня сознания человека, существенное снижение самоконтроля, оказывает негативное воздействие на психику человека. Как неоднократно подчеркивал в своих работах профессор Н. Г. Иванов, состояние опьянения способно увеличить психическую и двигательную активность человека, затруднить концентрацию внимания, у человека происходит переоценка своих возможностей, снижается самокритика. Кроме того, в состоянии опьянения растормаживаются инстинкты и проявляются скрытые особенности личности и переживания, контролируемые в трезвом состоянии (ревность, тщеславие, обиды и т. п.)⁸.

Законодатель, указывая в норме КоАП РФ о привлечении к ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, не раскрывает признаков такого состояния, не упоминает о том, какое именно состояние опьянения (легкая степень, средняя, тяжелая) может послужить основанием для привлечения к ответственности, что может вызывать спорные вопросы его квалификации.

На основе анализа материалов судебной практики укажем следующие признаки опьянения, оскорбляющие человеческое достоинство и общественную нравственность:

- запах алкоголя изо рта с той или иной степенью выраженности;
- нарушение координации движений (шаткая походка, спотыкания, частые падения, передвижение с трудом или нехарактерным для человека способом: с периодическими падениями, на четвереньках, держась за стену), утрата способности самостоятельно встать на ноги и передвигаться на ногах, беспомощное состояние;
- нарушение способности критического отношения к действительности (бесцельное передвижение в общественном месте, плохая ориентация в окружающей обстановке, во времени, собственно утрата такой ориентации), блуждающий взгляд, сон на улице, в общественных местах,

⁷ Рос. газета. 1995. 29 нояб.

⁸ Иванов Н. Г. Ответственность за преступления, совершенные в состоянии опьянения // Законность. 1998. № 3. С. 44–45.

на остановке, положение сидя или лежа в связи с сильным алкогольным опьянением, разговор вслух при отсутствии собеседника;

— внешний вид привлекаемого к ответственности лица вызывает у окружающих брезгливость и отвращение (неопрятная, неряшливо надетая, расстегнутая или изорванная одежда), одежда не соответствует погоде и не предназначена для появления в общественных местах (нижнее белье, спальные принадлежности), мокрая, в снегу, пыли, испачкана грязью;

— невнятная или бессвязная речь, утрата речевой способности.

Наличие отдельных признаков алкогольного опьянения (например, запах алкоголя изо рта), если внешний вид не оскорбляет человеческого достоинства и общественной нравственности, не является основанием для привлечения к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ. Таким образом, наличие внешних признаков алкогольного опьянения при достойном поведении гражданина не дает оснований считать его правонарушителем.

На современном этапе реформирования системы органов внутренних дел и в свете борьбы с пьянством и алкоголизмом в стране своеобразной модернизации коснулась такая мера административного пресечения, широко применяемая полицией, как доставление граждан, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, в медицинские организации.

В соответствии с приказом МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298⁹ в медицинские учреждения помещаются только те лица, которые нуждаются в оказании им специализированной медицинской помощи. При отсутствии медицинских показаний для оказания медицинской помощи в стационарных условиях лица, находящиеся в состоянии опьянения, совершившие правонарушения, доставляются сотрудниками полиции в дежурные части территориальных органов МВД России. В данной ситуации возникают проблемы, касающиеся дальнейшего пребывания граждан, доставленных в дежурные части из общественных мест, находящихся в состоянии опьянения. Главным образом это относится к вопросам о месте нахождения лица в состоянии алкогольного опьянения до его вытрезвления, сроке его пребывания в дежурной части¹⁰.

⁹ *Об утверждении* Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации : приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 // Рос. газета. 2012. 29 февр.

¹⁰ *Дизер О. А.* Участие полиции в осуществлении государственной антиалкогольной политики. Проблемы и перспективы реализации права полиции доставлять лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения // Научный вестник Омской академии МВД России. 2014. № 3. С. 43.

Несомненно, общественно опасным является такое административное правонарушение, как нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (ст. 20.22 КоАП РФ).

Данное правонарушение выражается в нахождении несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет в состоянии опьянения, в потреблении (распитии) им пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах. В отличие от ст. 20.21 КоАП РФ, для привлечения к административной ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ внешний вид несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет, находящегося в состоянии опьянения, не обязательно должен оскорблять человеческое достоинство и общественную нравственность, ответственность наступает за сам факт потребления предмета правонарушения. Предметом административного правонарушения (в отличие от ст. 20.20 КоАП РФ) выступают алкогольная и спиртосодержащая продукция, наркотические средства или психотропные вещества либо новые потенциально опасные психоактивные или одурманивающие вещества.

Субъект данного административного правонарушения — граждане, являющиеся родителями несовершеннолетнего либо его законными представителями, вследствие бесконтрольности со стороны которых несовершеннолетние допустили соответствующее правонарушающее поведение.

Важной особенностью административных правонарушений, связанных с употреблением алкоголя, выступает субъективная сторона деяний. Все они совершаются умышленно, соответственно, виновные лица осознают общественную опасность совершаемых ими деяний, понимают, какой вред они наносят обществу, личности и государству в целом.

В системе органов исполнительной власти, ведущих борьбу с пьянством и его негативными проявлениями в общественных и иных местах, ключевой была и остается полиция, так как, будучи специальным субъектом управления, именно она осуществляет защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, охраняет общественный порядок и обеспечивает общественную безопасность в государстве.

§ 3. Применение полицией законодательства об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотических средств

Незаконный оборот наркотических средств в Российской Федерации приобрел в последние десятилетия глобальные масштабы и серьезно сказался на социально-психологической атмосфере в обществе, отрицатель-

но влияя на экономику, политику и правопорядок. По состоянию на 1 января 2016 г. в наркологических учреждениях страны на учете состояло примерно 600 тыс. лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, из которых свыше 70% (около 360 тыс.) имеют диагноз «наркомания». Большинство из этой категории — граждане в возрасте до 30 лет. По экспертным оценкам, число лиц, потребляющих наркотики, достигает 4 млн человек. Ежегодно выявляется свыше 45 тыс. административных правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств и психотропных веществ несовершеннолетними.

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан Российской Федерации по пресечению распространения на территории нашей страны наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров разработана Стратегия государственной антинаркотической политики (далее — Стратегия), создана система федеральных органов, осуществляющих антинаркотическую деятельность.

В соответствии с положениями Указа Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» (в ред. Указа Президента РФ от 28 сентября 2011 г. № 1255)¹¹ государственная антинаркотическая политика — это система стратегических приоритетов и мер, а также деятельность федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

Генеральная цель Стратегии — существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства (п. 4).

Административные правонарушения в рассматриваемой области отличаются от других проступков объектом и особым предметом. Непосредственным объектом этих правонарушений является здоровье населе-

¹¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2010. № 24, ст. 3015 ; 2011. № 40, ст. 5527.

ния, под которым следует понимать общественные отношения, обеспечивающие сохранение нормального физического состояния и гармоничного развития личности. Предметом указанных деяний признаются средства (вещества) синтетического или природного (естественного) происхождения, лекарственные препараты, растения (части этих растений), оказывающие воздействие на центральную нервную систему (галлюциногенное, возбуждающее и пр.), вызывающие при их регулярном потреблении стойкую психическую и физическую зависимость (наркоманию) с последующим развитием абстиненции (при прекращении приема) и формированием потребности продолжения приема все возрастающих доз (толерантности), над которыми нормативно-правовыми актами установлен контроль на международном и внутригосударственном уровнях.

Административные правонарушения в сфере оборота наркотиков могут быть подразделены на две группы:

- 1) административные правонарушения, связанные с потреблением наркотиков;
- 2) административные правонарушения, способствующие распространению наркотиков.

К *первой группе* относят:

— незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ);

— потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ);

— уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых, потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 6.9.1 КоАП РФ);

— управление воздушным судном лицом, находящимся в состоянии опьянения, либо уклонение лица, управляющего воздушным судном, от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, либо передача управления воздушным судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 7 ст. 11.5 КоАП РФ);

— обслуживание воздушного судна лицом, не имеющим на то права или находящимся в состоянии опьянения (ч. 8 ст. 11.5 КоАП РФ);

— нарушение правил выпуска судна в плавание или допуск к управлению судном лиц, не имеющих соответствующего диплома (свидетельства, удостоверения) либо находящихся в состоянии опьянения (ст. 11.13 КоАП РФ);

— управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ);

— невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ);

— допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством (ст. 12.32 КоАП РФ);

— нарушение Правил дорожного движения лицом, управляющим велосипедом, либо возчиком или другим лицом, непосредственно участвующим в процессе дорожного движения, совершенное в состоянии опьянения (ч. 3 ст. 12.29 КоАП РФ);

— ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения (ч. 4.1 ст. 20.8 КоАП РФ);

— невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 4.2 ст. 20.8 КоАП РФ);

— потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ);

— появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ);

— появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.22 КоАП РФ);

— неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ).

Во *вторую группу* входят такие правонарушения, как:

— незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ);

— потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ);

— пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (ст. 6.13 КоАП РФ);

— нарушение правил оборота веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.15 КоАП РФ);

— нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо хранения, учета, реализации, перевозки,

приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их прекурсоры (ст. 6.16 КоАП РФ);

— незаконное приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконное приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.16.1 КоАП РФ);

— непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации¹², и конопли (ст. 10.4 КоАП РФ);

— непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли (ст. 10.5 КоАП РФ);

— незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их прекурсоры (ст. 10.5.1 КоАП РФ);

— управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения (ст. 11.9 КоАП РФ);

— передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания (ст. 19.12 КоАП РФ);

— потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ);

— появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ);

— появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.22 КоАП РФ).

Законодателем определены четкие правовые критерии отнесения наркотических средств, находящихся в незаконном обороте, к небольшо-

¹² *Об утверждении Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 // Рос. газета. 1998. 17 июля.

му, крупному, особо крупному размеру¹³. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении подробно описывает все действия, образующие объективную сторону правонарушений в рассматриваемой сфере¹⁴.

Поскольку в рамках настоящего учебного пособия нет возможности рассмотреть все вопросы, связанные с административной ответственностью в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, целесообразно остановиться лишь на наиболее важных особенностях и актуальных проблемах административной ответственности в рассматриваемой сфере.

По нашему мнению, основным объектом всех правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, являются общественные отношения в области охраны здоровья населения.

Общественный порядок (факультативный объект), не являясь обязательным признаком состава правонарушений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, не оказывая влияния на их квалификацию, имеет немаловажное юридическое значение.

Административные правонарушения в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ могут быть, как правило, совершены только путем активных противоправных действий.

Общим субъектом административной ответственности за совершение правонарушений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ являются вменяемые лица, достигшие возраста 16 лет. Данная категория составляет наибольшую часть лиц, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере.

Субъектами административной ответственности за совершение рассматриваемых видов правонарушений могут являться должностные и юридические лица.

¹³ *Об утверждении* значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228¹, 229 и 229¹ Уголовного кодекса Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 41, ст. 5624.

¹⁴ *О судебной* практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 // Рос. газета. 2006. 28 июня.

Лицо, достигшее 18 лет, может быть привлечено к административной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Обратим внимание, что в качестве субъекта административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, выступают родители или иные законные представители несовершеннолетних.

Обязательный признак субъективной стороны административного правонарушения — вина — психическое отношение лица к своим деяниям и их последствиям, которое может проявляться в форме умысла или неосторожности. При квалификации административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.8 КоАП РФ, следует установить отсутствие цели сбыта предмета правонарушения, в противном случае наступает уголовная ответственность.

К числу организационных проблем применения норм, предусматривающих административную ответственность за потребление наркотических средств и психотропных веществ, можно отнести то, что (в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ)¹⁵) необходимым предварительным условием медицинского вмешательства является дача информированного добровольного согласия гражданина или его законного представителя на медицинское вмешательство.

Проблемой является и требование о наличии допуска у врача к деятельности, связанной с освидетельствованием на состояние наркотического опьянения. Подобный допуск оформляется после окончания специализированных курсов по соответствующей программе. В удаленных и труднодоступных районах ощущается острая нехватка врачей, имеющих такой допуск, что практически сводит к нулю работу по выявлению данного вида правонарушений. Методики, используемые при проведении медицинского освидетельствования, часто не позволяют выявить современные наркотические средства (особенно это касается наркотических средств амфетаминовой группы, например N-метилэфедрон).

Отметим, что ст. 6.9 и ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении кото-

¹⁵ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2011. № 48, ст. 6724 ; 2012. № 26, ст. 3446.

рого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые, потенциально опасные психоактивные вещества.

Частями 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах. Классификация и виды общественных мест рассмотрены выше.

Полагаем, что перечень общественных мест может быть закреплен в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹⁶ применительно к правонарушениям, связанным с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Некоторые авторы предлагают в КоАП РФ включить дефинитивную норму, определяющую общественное место. В ней следует привести примерный перечень таких мест, указать основные существенные признаки, позволяющие распространять действие норм на иные места¹⁷.

Рассматриваемое правонарушение выражается в потреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Вредные последствия данного правонарушения заключаются в оскорблении общественной нравственности и морали видом лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества в общественных местах, так как подобного рода действия противоречат принятым в обществе правилам поведения, мешают окружающим, создают условия для таких нарушений не только тогда, когда наркотики или их часть уже употреблены, но и когда они подготовлены к употреблению.

Для привлечения к административной ответственности за данное правонарушение не требуется совершения других противоправных действий. Если потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах сопровождается нецензурной бранью, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества, то виновное лицо подлежит привлечению к административной ответственности и за мелкое хулиганство.

Для привлечения виновных к административной ответственности за потребление наркотических средств или психотропных веществ необходимо установление факта потребления, т. е. непосредственного использования наркотиков. Виновному необходимо воспользоваться име-

¹⁶ Там же. 1998. № 2, ст. 219.

¹⁷ Газизов Д. А. Административная ответственность за немедицинское потребление наркотических средств // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 52–55.

ющимися у него наркотиками путем непосредственного принятия, поглощения и т. д.

Административная ответственность за появление в общественных местах в состоянии опьянения предусмотрена ст. 20.21 КоАП РФ.

Законодатель, указывая в норме КоАП РФ о привлечении к ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, не раскрывает признаков такого состояния, не упоминает о том, какое именно состояние опьянения может послужить основанием для привлечения к ответственности, что может вызывать спорные вопросы относительно его квалификации.

В связи с этим вспомним Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. «Об усилении борьбы с пьянством»¹⁸, в котором приводились упомянутые признаки состояния опьянения применительно к «пьяному виду». Полагаем возможным (в целях обеспечения прав граждан и унификации правоприменительной практики) закрепить признаки наркотического опьянения, наличие которых давало бы сотрудникам правоохранительных органов полагать, что лицо находится в состоянии наркотического опьянения.

Статьей 6.13 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров. Данная норма является относительно новой для административно-деликтного законодательства, статистика ее применения насчитывает лишь единичные случаи.

Статьей 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещается пропаганда и ограничивается реклама в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Именно эти действия составляют содержание объективной стороны рассматриваемого административного правонарушения.

Под пропагандой наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров понимается деятельность физических или юридических лиц, направленная на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение в компьютерных сетях указанных сведений или совершение иных действий в этих целях.

¹⁸ *Об усилении борьбы с пьянством* : указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 21, ст. 738.

Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещается пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а равно пропаганда использования в медицинских целях наркотических средств, психотропных веществ, подавляющих волю человека, отрицательно влияющих на состояние его психического или физического здоровья.

Реклама наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки II и III Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681, может осуществляться исключительно в специализированных печатных изданиях, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников.

Для установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.13 КоАП РФ, необходимо проведение комплексной экспертизы с привлечением специалистов различных областей знаний. Экспертиза должна быть в форме многоступенчатого исследования, в полной мере дающего ответ на вопрос о наличии или отсутствии пропаганды или незаконной рекламы наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров. Комплексная экспертиза по данной категории дел должна включать элементы химической, психологической, ботанической, искусствоведческой, лингвистической экспертиз.

Анализ ст. 6.13 КоАП РФ показывает, что пропаганда (либо незаконная реклама) наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров может характеризоваться как прямым, так и косвенным умыслом, а также неосторожной формой вины.

§ 4. Применение полицией законодательства об административных правонарушениях, посягающих на порядок управления

Полиция, являясь составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности. Сотрудник полиции, выполняя обязанности, возложенные на полицию, выступает в качестве представителя государственной власти и находится под защитой государства.

Часть 3 ст. 30 Закона о полиции содержит четкое предписание, что законные требования сотрудника полиции обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами, в ч. 4 анализируемой нормы указан перечень деяний, связанных с противодействием сотруднику полиции, при совершении которых наступает ответственность, установленная законом.

Гарантией административно-правовой защиты деятельности сотрудника полиции, связанной с исполнением служебных обязанностей, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

Частью 1 ст. 19.3 КоАП РФ установлена административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей.

Согласно статистическим данным, количество фактов оказания неповиновения сотрудникам полиции стабильно высоко. Например, по сведениям ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России», за 2015 г. сотрудниками полиции пресечено 76 696 административных правонарушений против порядка управления, предусмотренных ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов Федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей», из них повторно (в связи с совершением одним лицом однородных административных правонарушений) пресечено 3632 факта неповиновения, за 2014 г. было пресечено 64 701 правонарушение (совершенных повторно — 1920)¹⁹.

В большинстве случаев противодействие оказывается сотрудникам наружных служб полиции, несущим службу по охране общественного по-

¹⁹ *Сведения* об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации : сводный отчет по России.

рядка, обеспечению общественной безопасности, безопасности дорожного движения.

За 2015 г. участковыми уполномоченными полиции пресечено 17 989 административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (2014 г. — 16 527); сотрудниками патрульно-постовой службы полиции — 25 838 правонарушения (2014 г. — 23 567); сотрудниками строевых подразделений вневедомственной охраны полиции — 13 390 правонарушений (2014 г. — 11905); сотрудниками Государственной инспекции безопасности дорожного движения — 15 354 (2014 г. — 8684).

За 2013 г. было пресечено 56 931 административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Приведенные цифры свидетельствуют о стабильном росте количества фактов неповиновения сотрудникам полиции.

Такое состояние дел вызывает опасения представителей государственной власти (сотрудников полиции), исполняющих служебные обязанности по обеспечению правопорядка, за свою жизнь, здоровье, честь, достоинство, что позволяет говорить о неблагоприятной ситуации, касающейся привлечения к административной ответственности за противодействие сотруднику полиции.

Совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, является серьезным правонарушением, подрывающим основы управления в государстве, правопорядок и общественную безопасность.

Объектом правонарушения является порядок управления в сфере деятельности уполномоченных должностных лиц правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, а также по выполнению иных служебных обязанностей, возложенных на них.

При квалификации правонарушения предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, необходимо определить статус лица, которому оказывается неповиновение (сотрудник полиции, военнослужащий, сотрудник органов ФСБ, ФСО, сотрудник миграционной службы МВД России, сотрудник органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, сотрудник войск национальной гвардии Российской Федерации).

В соответствии со ст. 25 Закона о полиции сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, осуществляющий служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел, которому в установленном порядке присвоено специальное звание сотрудника полиции.

Сотрудник полиции считается проходящим службу в полиции в случае:

1) нахождения в распоряжении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориального органа, организации, входящей в систему указанного федерального органа;

2) прикомандирования к государственным органам и организациям на условиях и в порядке, устанавливаемых Президентом Российской Федерации.

Курсанты, слушатели, адъюнкты, научно-педагогические работники, руководящий состав и иные сотрудники организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ среднего профессионального образования, высшего образования и (или) дополнительного профессионального образования, входящих в систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, считаются проходящими службу в полиции.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения имеет сложную структуру. Неповиновение может выражаться как в бездействии (неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции), так и в совершении активных действий (воспрепятствование выполнению служебных обязанностей). При этом не имеет значения наступление каких-либо последствий (формальный состав).

Отметим, что в КоАП РФ отсутствует официальное толкование таких понятий, как «неповиновение», «требование», «распоряжение», «воспрепятствование». Рассмотрим указанные понятия с точки зрения лексического значения в целях их однозначного толкования.

Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова содержит следующее определение: «неповиновение — отсутствие повиновения, отказ повиноваться»²⁰.

В толковых словарях Д. Н. Ушакова²¹ и Т. Ф. Ефремовой²² указано: неповиновение — отказ повиноваться, непослушание; распоряжение — постановление, приказ; требование — повелительная просьба, пожелание, выраженное как приказание; воспрепятствование — действие, на-

²⁰ URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/124930> (дата обращения: 04.04.2016).

²¹ URL: <http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord=%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5&from=xx&to=ru&did=ushakov&stype=> (дата обращения: 12.04.2016).

²² URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/195722/%D0%9D%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (дата обращения: 12.04.2016).

правленное на то, чтобы помешать кому-либо в чем-либо, не допустить чего-либо.

П. И. Кононов считает, что «требование сотрудника милиции, равно как и его распоряжение, есть административно-правовое действие — властный волевой акт поведения административного органа»²³.

Поскольку существует синонимичность понятий «распоряжение» и «требование», а в правах и обязанностях полиции, регламентированных ст. ст. 12, 13 Закона о полиции, термины «распоряжение, распоряжаться» отсутствуют, считаем, что под неповиновением следует понимать отказ от исполнения законных требований сотрудника полиции, обязательных для исполнения гражданами и должностными лицами, в виде полного или частичного игнорирования этих требований, либо совершения действий вопреки им, либо продолжение бездействия. Например, невыполнение законного требования проследовать в служебное помещение органа внутренних дел, покинуть место проведения процессуальных действий, прекратить противоправное поведение и т. п.

Обязательным условием для привлечения к административной ответственности является неповиновение законному требованию, предъявленному исключительно в связи с исполнением обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Воспрепятствование можно определить как совершение действия или бездействие, направленное на создание препятствий к выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей.

Воспрепятствование может осуществляться в форме действия (гражданин становится перед патрульным автомобилем, препятствуя его движению; преграждает путь пешему наряду полиции; хватает сотрудников полиции за форменное обмундирование, препятствуя задержанию своего товарища; вырывает, пытается уничтожить процессуальные документы и т. п.) либо бездействия (водитель, находящийся в состоянии опьянения, блокирует двери автомобиля, отказывается покинуть автомобиль; водитель отказывается предъявить сотруднику ГИБДД документы, предусмотренные Правилами дорожного движения; гражданин, в отношении которого следователем вынесено постановление о приводе, отказывается выполнить требование сотрудника полиции, исполняющего постановление, и т. п.).

Неповиновение, выразившееся в форме воспрепятствования, влечет административную ответственность в случае создания препятствий исполнению сотрудниками полиции служебных обязанностей, вне зависимости

²³ Кононов П. И. Административное право России : учебник. Киров, 2006. С. 191.

от привлечения сотрудника полиции к исполнению обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Административное правонарушение может считаться совершенным лишь в случае, если сотрудником полиции исполняются соответствующие обязанности и реализуются права, предусмотренные действующим законодательством, в частности обязанности и права полиции, закрепленные в главе 3 Закона о полиции.

Административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности или за воспрепятствование исполнению сотрудником полиции служебных обязанностей наступает только в том случае, если он исполнял обязанности, возложенные на него ст. 12 и реализовал права, предусмотренные ст. 13 названного Закона.

Отметим, что ст. ст. 27 и 28 Закона о полиции закрепляют основные обязанности и основные права сотрудника полиции. Часть 2 ст. 27 перечисляет обязанности, следующие из социального назначения полиции, возлагаемые на ее сотрудников именно в силу их службы в полиции. Закон определяет, что сотрудник полиции, независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток, обязан:

1) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

2) в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия и сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

При выполнении обязанностей, указанных в ч. 2 ст. 27, сотрудник полиции имеет право:

1) требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

2) проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность и (или) подтверждающие их полномочия;

3) использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительствам международных организаций), а в исключительных случаях — транспортные средства, принадлежащие гражданам, для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в оказании медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия;

4) требовать от лиц, подозреваемых в совершении преступления, административного правонарушения, оставаться на месте до прибытия представителей территориального органа (или подразделения) полиции либо представителей других правоохранительных органов, а также доставлять лиц, подозреваемых в совершении преступления, административного правонарушения, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение;

5) применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Законом о полиции.

Административная ответственность по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ наступает и в том случае, если сотрудник полиции исполнял обязанности, возложенные на него ч. 2 ст. 27, и реализовал права, предусмотренные ч. 3 ст. 28 Закона о полиции.

В качестве субъекта административной ответственности выступают физические лица, находящиеся во вменяемом состоянии, достигшие возраста 16 лет.

Субъективная сторона анализируемого правонарушения характеризуется лишь прямым умыслом.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятий «общественный порядок», «общественная безопасность».

2. Назовите основные элементы понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность».

3. Приведите классификацию общественных мест, назовите их виды.
4. Каковы особенности деятельности полиции в области применения законодательства об административных правонарушениях, посягающих на порядок управления?
5. Назовите и охарактеризуйте предмет административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена ст. ст. 6.8, 6.9, 6.13, 20.20, 20.22 КоАП РФ.
6. На какие группы подразделяются административные правонарушения в сфере оборота наркотиков?
7. Укажите обязательные признаки объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. ст. 6.8, 6.9, 6.13, 19.3, 20.20, 20.21, 20.22 КоАП РФ.
8. Укажите обязательные признаки объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ.
9. Охарактеризуйте субъект административной ответственности за совершение правонарушений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

ГЛАВА XIV. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

§ 1. Понятие, сущность и классификация особых условий

Деятельность сотрудников полиции может проходить как в повседневных условиях, так и в особых.

Правовое регулирование деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в особых условиях, как правило, комплексное, интегрирует нормы различных отраслей права, закрепленных в различных нормативных правовых актах. Данные нормативные правовые акты в большинстве своем имеют подзаконный ведомственный характер. В Законе о полиции¹, имеющем основополагающее значение для организации деятельности полиции, понятие «особые условия» вообще не используется. Основным законодательным актом в данной области является Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², который не только предусматривает возможность введения режима особых условий, но и регламентирует отдельные особенности деятельности органов внутренних дел при его введении.

Так, в соответствии со ст. 35 указанного Закона, в период действия военного или чрезвычайного положения, в ходе проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и при других чрезвычайных ситуациях допускается в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутрен-

¹ *О полиции* : федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 10 февр.

² *О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Там же. 7 дек.

них дел, на срок не более шести месяцев в течение календарного года изменение режима служебного времени сотрудника органов внутренних дел, возложение на него дополнительных обязанностей, командирование его в другую местность, временный перевод его в другое подразделение без изменения характера службы в органах внутренних дел, установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника.

Данная норма является новой для специального милицейского (полицейского) законодательства. В Положении о службе в органах внутренних дел³ (ст. 70) предусматривалось лишь то, что особенности прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел в военное время и в местностях, где введено чрезвычайное положение, определяются Президентом РФ в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, ранее аналогичная норма существовала, однако носила бланкетный характер, была рассчитана только на применение в условиях военного времени или чрезвычайного положения. Нормативные предписания, содержащиеся в действующем законодательстве, более конкретны, информативны, предполагают возможность применения не только в период действия военного или чрезвычайного положения, но и в период иных кризисных ситуаций.

Анализ Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволяет сделать следующие выводы:

1) в соответствии с федеральным законодательством под особыми условиями понимается особый режим деятельности органов внутренних дел, предполагающий возможность установления на определенный период особых условий службы и дополнительных ограничений в отношении режима служебного времени сотрудника органов внутренних дел без его согласия;

2) введение режима деятельности органов внутренних дел в особых условиях может быть вызвано исчерпывающим перечнем обстоятельств, к числу которых закон относит:

а) введение на всей территории Российской Федерации или на отдельной ее части особого правового режима военного положения;

³ *Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации* : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2, ст. 70.

- б) введение на всей территории Российской Федерации или на отдельной ее части особого правового режима чрезвычайного положения;
- в) проведение контртеррористической операции;
- г) условия вооруженного конфликта;
- д) условия ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

При этом понятие «другие чрезвычайные ситуации», используемое при формулировании последнего основания, не должно толковаться расширительно. Это означает, что под ним нельзя понимать, например, «иные кризисные ситуации», поскольку в таком случае перечень оснований введения режима деятельности в особых условиях становится необоснованно открытым. Кроме того, узкое понимание «чрезвычайных ситуаций» как чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, на наш взгляд, в большей степени соответствует терминологии, сложившейся в настоящее время в чрезвычайном законодательстве.

С учетом изложенного предлагаем следующую классификацию особых условий:

1. В зависимости от вида обстоятельств возникновения:

- 1) особые условия, вызванные введением особого правового режима (чрезвычайного или военного положения);
- 2) особые условия, вызванные проведением контртеррористической операции;
- 3) особые условия, вызванные возникновением вооруженного конфликта;
- 4) особые условия, вызванные необходимостью ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

2. В зависимости от характера обстоятельств возникновения:

- 1) особые условия, вызванные обстоятельствами криминального характера;
- 2) особые условия, вызванные обстоятельствами некриминального характера.

3. В зависимости от формы реакции органов государственной власти:

- 1) особые условия, связанные с введением особого правового режима (чрезвычайного или военного положения, режима контртеррористической операции);
- 2) особые условия, не связанные с введением особого правового режима.

Отметим, что в кризисных ситуациях органы внутренних дел выполняют значительную часть задач, стоящих перед государством и

обществом, в связи с чем рассмотрение различных аспектов деятельности органов внутренних дел в особых условиях является важным компонентом изучения вопросов, связанных с административной деятельностью полиции. Далее мы рассмотрим отдельные виды чрезвычайных обстоятельств, каждое из которых может служить самостоятельным основанием для введения режима особых условий, что представляет повышенный интерес в силу своей актуальности, а также определяет специфику действий подразделений полиции при их возникновении.

§ 2. Правовые основы реализации конституционных прав и свобод граждан на организацию массовых мероприятий и участие в них. Виды массовых мероприятий и их влияние на состояние общественного порядка и безопасности

В условиях развития институтов демократии и гласности повышается политическая активность населения и общественных организаций. Миллионы граждан Российской Федерации принимают участие в различных общественно-политических, культурных, спортивных, религиозных и других массовых мероприятиях. Все чаще улицы, площади, парки и скверы используются для проведения различного рода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Право граждан собираться мирно и без оружия (как одно из важнейших политических прав) закреплено в ряде международных и национальных нормативно-правовых документов.

Международный пакт о гражданских и политических правах определяет, что право человека на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом в интересах обеспечения государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданам предоставлено право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования при условии предварительного уведомления органов власти. Порядок реализации этого конституционного положения, права и обязанности граждан, общественных объединений, должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований регулируются Федеральным зако-

ном от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁴.

Закон о полиции (п. 6 ч. 1 ст. 12) закрепил обязанность полиции обеспечивать (совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) безопасность граждан и общественный порядок во время проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий.

Поэтому охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий (как деятельность исполнительных органов государственной власти, в том числе органов внутренних дел) выступает в качестве гарантии реализации гражданами и общественными организациями их конституционных прав и свобод.

Обобщение практического опыта государственных органов и общественных организаций в данной сфере, а также проведенные научные исследования дают возможность сформулировать понятие массового мероприятия. Это совокупность действий или явлений социальной жизни с участием большого количества граждан, совершающихся в целях удовлетворения политических, духовных, физических и других потребностей граждан, являющихся формой реализации их прав и свобод, а также формой социального общения между людьми и способом выработки единства установок личности, коллектива и общества в целом.

Таким образом, исходя из определения, можно выделить три основных признака массового мероприятия:

- а) наличие относительно большого количества людей;
- б) организованность их действий;
- в) наличие цели мероприятия.

Все это отличает массовые мероприятия от других случаев большого скопления людей, например, на рынках, вокзалах, пляжах и т. п.

Условно все массовые мероприятия можно разделить по следующим признакам: по содержанию и направленности, значимости, периодичности проведения, способу возникновения, возможности участия.

По содержанию и направленности массовые мероприятия разделяют на:

1. **Общественно-политические (публичные).** Для данного вида мероприятий характерны определенность состава участников, высокий уровень организации мероприятия, общность мотивов поведения.

⁴ Рос. газета. 2004. 23 июня.

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определены понятия публичного мероприятия и его виды, к которым относятся: собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование. В Законе о полиции публичные мероприятия впервые четко отделены от других видов массовых мероприятий. Критерием выступает цель проводимых мероприятий. Публичные мероприятия преследуют общественно-политические цели, остальные массовые мероприятия могут быть спортивными, культурно-зрелищными, религиозными, траурными и т. п. Под публичным мероприятием следует понимать открытое, мирное, доступное каждому публичное выражение индивидуального и (или) коллективного мнения граждан России, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, на законных основаниях находящихся на территории России, по различным вопросам общественной жизни, направленное на привлечение внимания общественности, государственных органов или органов местного самоуправления или предъявляющее к последним определенные требования. Публичное мероприятие проводится в целях поддержания, защиты или порицания какого-либо решения органов государственной власти или органов местного самоуправления или общественной инициативы в области политической, экономической, социальной жизни общества, осуществляется гражданами России, политическими партиями, общественными или религиозными объединениями, а также гражданами иностранных государств и лицами без гражданства в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или в сочетании этих форм с использованием (или без такового) различных средств наглядной агитации, а также звукоусиливающих технических средств.

При проведении публичных мероприятий полиция обязана непосредственно обеспечивать (совместно с представителями государственных и муниципальных органов, организаторами мероприятий) безопасность граждан и общественный порядок. При проведении иных массовых мероприятий обязанность полиции сводится к содействию организаторам таких мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах их проведения. Иными словами, в последнем случае основная ответственность за поддержание порядка и безопасности возлагается на организаторов мероприятия, а не на полицию.

На основании ст. 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» по предложению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) пла-

нируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел для оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан. Назначение указанного представителя оформляется распоряжением начальника органа внутренних дел.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право:

1) требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);

2) требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;

3) по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:

1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;

2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

2. Спортивные массовые мероприятия (в том числе при проведении официальных спортивных соревнований).

Правовой основой организации и проведения спортивных мероприятий, обеспечения общественного порядка и безопасности при их проведении является Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁵, где в качестве одного из основных принципов законодательства о физической культуре и спорте закреплено обеспечение безопасности жизни и здоровья лиц, занимающихся физической культурой и спортом, а также участников и зрителей физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий (ст. 3).

В соответствии со ст. 20 названного Закона организаторы физкультурных или спортивных мероприятий при проведении официальных спортивных соревнований обеспечивают (совместно с собственниками, пользователями объектов спорта) меры общественного порядка и общественной безопасности.

⁵ Там же. 2007. 8 дек.

Права и обязанности зрителей при проведении официальных спортивных соревнований устанавливаются в соответствии с правилами поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденными Правительством Российской Федерации. Виновные в нарушении правил поведения зрителей (при проведении официальных спортивных соревнований) несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Организаторы официальных спортивных соревнований в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и соблюдения административных запретов на посещение мест проведения таких соревнований в дни их проведения в срок до тридцати календарных дней до дня начала проведения таких соревнований уведомляют соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел о месте, дате и сроке проведения таких соревнований и незамедлительно сообщают об изменении указанной информации.

При проведении официальных спортивных соревнований на соответствующих участках автомобильных дорог осуществляется временное ограничение или прекращение движения транспортных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований организаторы таких соревнований и (или) собственники, пользователи объектов спорта могут привлекать контролеров-распорядителей.

В целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований для предупреждения правонарушений в ходе таких соревнований контролеры-распорядители обязаны:

- 1) осуществлять контроль за перемещением зрителей до начала и после окончания официальных спортивных соревнований;

- 2) информировать зрителей о необходимости соблюдать правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, осуществлять за этим соответствующий контроль;

- 3) информировать организаторов проведения официальных спортивных соревнований и (или) собственников, пользователей объектов спорта о нарушении общественного порядка и общественной безопасности, о фактах причинения вреда жизни или здоровью зрителей, имуществу зрителей или объекту спорта, а также о несчастных случаях, которые произошли в ходе проведения таких соревнований;

4) принимать участие в эвакуации зрителей в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации;

5) выполнять иные обязанности, возложенные на контролеров-распорядителей организаторами официальных спортивных соревнований и (или) собственниками, пользователями объектов спорта (в соответствии с заключенными договорами), не противоречащие законодательству Российской Федерации.

При этом контролеры-распорядители имеют право:

1) осуществлять в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности совместно с сотрудниками территориального органа МВД России личный осмотр граждан и осмотр находящихся при них вещей при их входе в места проведения официальных спортивных соревнований с применением (в случае необходимости) технических средств, а при отказе граждан подвергнуться личному осмотру — не допускать их в места проведения таких соревнований;

2) ограничивать проход зрителей в зоны, которые определены организатором официальных спортивных соревнований и (или) собственником, пользователем объекта спорта, в соответствии с правилами обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований;

3) требовать от зрителей соблюдать общественный порядок, а также правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований;

4) информировать зрителей о порядке действий при эвакуации, в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации;

5) принимать необходимые меры по пресечению неправомерных действий зрителей, не пропускать их в места проведения официальных спортивных соревнований, принимать меры по удалению зрителей из указанных мест в случае нарушения ими правил поведения при проведении официальных спортивных соревнований;

8) не допускать в места проведения официальных спортивных соревнований лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Постановлением Правительства Российской Федерации утверждены Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, которые устанавливают порядок обеспечения организаторами официальных спортивных соревнований и собственниками (пользователями) объектов спорта общественного порядка и обществен-

ной безопасности при проведении соревнований⁶, в соответствии с которым собственник (пользователь) объекта спорта обязан:

а) обеспечивать надлежащее содержание инфраструктуры объектов спорта, систем видеонаблюдения, позволяющих осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения в местах проведения соревнований, осуществлять техническое оборудование объекта спорта;

б) совместно с организатором соревнований организовывать контрольно-пропускной и внутриобъектовый режимы;

в) организовывать и осуществлять эвакуацию зрителей и участников соревнований с мест их проведения в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации;

г) обеспечивать деятельность контролеров-распорядителей.

Собственник (пользователь) объекта спорта при проведении соревнований вправе:

а) привлекать для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований контролеров-распорядителей;

б) ограничивать проход зрителей в определенные зоны;

в) не допускать на объекты спорта лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление суда об административном запрете на посещение мест проведения соревнований в дни их проведения.

3. Культурно-зрелищные массовые мероприятия.

Под культурно-зрелищным массовым мероприятием можно понимать развлекательное мероприятие, подготовленное в целях организации отдыха и обеспечения пользования благами культуры в открытых общественных местах, специально не предназначенных для проведения, в котором граждане участвуют за плату или бесплатно⁷. Это фестивали, народные гулянья, театрализованные представления, карнавалы, праздники, танцевальные вечера, дискотеки, концерты и т. п. Их цель — приобщение людей к разнообразным формам культурного досуга, духовным ценностям народа, его обрядам и обычаям. В таких мероприятиях участвует, как правило, большое количество людей. Люди находятся во власти ярко выраженных эмоций, однако на их поведение влияет анонимность присутствия, нередко — употребление спиртных напитков, что приводит к

⁶ *Об утверждении* Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 // Там же. 2014. 23 апр.

⁷ *Маленин М. Н.* Организация проведения массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах: основные понятия, правовое регулирование // *Культура: управление, экономика, право.* 2008. № 4. С. 34.

снижению чувства ответственности за свои действия, к проявлению психологической возбужденности.

4. **Религиозные массовые мероприятия.** К наиболее широким религиозным мероприятиям следует отнести такие культовые праздники, как православная и еврейская пасха, мусульманский ураза, Рождество Христово и т. п. Основные места их проведения — территории, прилегающие к церквям, синагогам, мечетям, молитвенным домам, кладбищам. Общее количество указанных культовых мест за последние пять лет значительно увеличилось (примерно в 1,5 раза).

На территориях, где проводятся подобные празднества, наряду с верующими собираются и лица, страдающие психическими заболеваниями, криминальные и антиобщественные элементы. Последних привлекает сосредоточение больших материальных ценностей, открытый доступ к убранствам храмов, денежным средствам в виде пожертвований, вещи и предметы, оставляемые приезжими в автомобилях, и иные обстоятельства, способствующие совершению противоправных деяний.

5. **Специальные массовые мероприятия:** ярмарки, аукционы, объекты показа, многолюдные траурные процессии и т. д. Проведение таких мероприятий направлено на решение каких-либо специфичных задач отдельными группами граждан, должностными лицами, коллективами, государственными органами или общественностью.

Выставки, ярмарки и аукционы организуются для рекламы, купли-продажи товаров, заключения торговых сделок. Посещение объектов показа нацелено на ознакомление, изучение и последующее внедрение опыта работы, новых технологий производства и т. п. Траурные процессии особенно многолюдны при похоронах известных государственных деятелей, ученых, представителей искусства, а также погибших в результате катастроф, стихийных бедствий, национальных конфликтов.

Яркий пример специальных массовых мероприятий — развивающаяся во многих городах акция «Бессмертный полк», проводимая в виде шествия в день празднования Победы в Великой Отечественной войне 9 мая.

6. **Смешанные массовые мероприятия** организуются в целях удовлетворения познавательных, творческих, спортивно-оздоровительных, религиозных и иных интересов. В программу их проведения входят различные мероприятия: митинги, выставки, ярмарки, театрализованные представления, концерты, дискотеки, спортивные состязания и т. п. Наиболее характерны смешанные мероприятия для так называемых городских праздников. Названные мероприятия проходят или одновременно в разных местах города, или на одном объекте (площадь, стадион), соби-

рая многотысячные толпы. Некоторые из этих мероприятий начинаются днем, другие вечером, продолжаясь несколько часов.

Кроме того, массовые мероприятия можно разделить по:

- 1) значимости — международные, общероссийские, республиканские (краевые, областные) и местного значения (городские, районные и т. п.);
- 2) периодичности проведения — разовые (открытие памятников, мемориальных комплексов и т. п.), повторяющиеся (выборы, съезды и т. п.);
- 3) способу возникновения — плановые, спонтанные;
- 4) возможности участия — общедоступные, ограниченные количеством участников.

К особенностям проведения массовых мероприятий и факторам, влияющим на охрану общественного порядка и обеспечение безопасности, можно отнести значительное количество субъектов, принимающих участие в их подготовке и проведении. Это организаторы массовых мероприятий — общественные организации, государственные органы, граждане, а также органы и организации, непосредственно обеспечивающие охрану общественного порядка и общественной безопасности (органы внутренних дел, внутренние войска МВД России (части национальной гвардии России), органы Федеральной службы безопасности, общественные формирования).

Следует учитывать, что проведение массовых мероприятий создает особую обстановку на данной территории, которая отличается следующими особенностями:

1) нарушается обычный ритм жизни населения (изменение или остановка дорожного движения, изменение распорядка работы предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания и т. п.);

2) наличие большого скопления людей на территории, где введены различные ограничения, способствует тому, что граждане могут попасть под влияние толпы. Люди становятся восприимчивыми ко всякого рода слухам, начинают менее критично оценивать свои действия, становятся более возбужденными и раздражительными. В таких условиях всякий промах в деятельности государственных органов и их должностных лиц, сотрудников полиции, а также администрации зрелищных учреждений может послужить поводом для возникновения групповых нарушений общественного порядка;

3) угроза скоротечного осложнения оперативной обстановки, связанной со стихийным формированием неформальных группировок, отрицательно влияющих на состояние общественного порядка и безопасности;

4) возможность использования проводимых мероприятий для совершения террористических актов в местах массового пребывания граждан.

Таким образом, проведение различных массовых мероприятий способствует реализации важных конституционных прав и свобод граждан и личности. Права граждан на участие в различных массовых мероприятиях закреплены во многих общепризнанных международно-правовых актах, основные принципы которых также получили отражение в нормах Конституции Российской Федерации, в положениях федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Поддержание необходимого общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий является одной из основных задач органов внутренних дел.

§ 3. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий

На органы внутренних дел при проведении массовых мероприятий возлагаются следующие задачи:

- 1) обеспечение успешного проведения массового мероприятия;
- 2) обеспечение личной безопасности граждан;
- 3) предупреждение и пресечение преступлений, нарушений общественного порядка и безопасности;
- 4) оказание помощи и содействия соответствующим должностным лицам и организаторам в пределах, установленных Законом, в обеспечении строгого соблюдения участниками и зрителями установленных правил поведения;
- 5) оказание содействия другим государственным органам в обеспечении мер общественной безопасности;
- 6) обеспечение охраны общественного порядка на территории, где мероприятия непосредственно не проводятся.

Организация деятельности органов МВД России при проведении массовых мероприятий включает три взаимосвязанных периода их функционирования: подготовительный, исполнительный и заключительный. Каждый этап содержит ряд определенных действий, связанных между собой.

Организация деятельности органов внутренних дел в подготовительный период. В подготовительный период, который начинается с момента получения задачи на охрану общественного порядка и безопасности, проводится следующая работа:

- 1) уточняются программа, место, время и характер предстоящего массового мероприятия, возможное количество и состав участников, зрителей, а также наличие или отсутствие факторов, требующих не принимать уведомление о проведении массовой акции;

2) совместно с организаторами и представителями заинтересованных ведомств осуществляется комиссионное обследование технического и противопожарного состояния объектов и сооружений, используемых для проведения мероприятия, в целях определения их пригодности к организации надлежащей охраны общественного порядка и принятия мер к устранению недостатков и дополнительному их оборудованию (с составлением акта, содержащего заключение о пригодности к эксплуатации объектов или сооружений);

3) проводится рекогносцировка местности, в процессе которой изучаются особенности территории, маршрутов движения транспорта и пешеходов;

4) определяются (уточняются) количество сил и средств, необходимых для охраны общественного порядка, виды нарядов, пути эвакуации участников по окончании мероприятия или рассредоточения их при осложнении обстановки, места стоянки транспорта, границы зон, секторов, участков, место размещения оперативного штаба, резерва; выясняется, в каком состоянии находятся площади, улицы, места (участки), обесточена ли контактная сеть электротранспорта, завершены ли (приостановлены) строительные работы и т. п.;

5) организуется подготовка личного состава и технических средств к несению службы, проводится инструктаж, на котором разъясняются обязанности соответствующих должностных лиц;

6) организуется взаимодействие с существующими общественными формированиями правоохранительной направленности.

Основной вид управленческого решения — специальный план по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности в период проведения массового мероприятия.

Выделяют два вида планов: типовые и разовые. Типовые составляются на периодически повторяющиеся массовые мероприятия на одной и той же территории, которые (с учетом конкретной обстановки) вводятся в действие решением соответствующего начальника.

Типовые планы ежегодно совершенствуются, лица, участвующие в их реализации, приобретают опыт, улучшается материально-техническая база их обеспечения, применение таких планов сокращает время на подготовительную работу. При разработке плана охраны общественного порядка необходимо связаться с местными органами безопасности и установить с ними контакт. Порядок взаимодействия между органами внутренних дел и органами безопасности определяется соответствующими совместными приказами.

Разовые планы составляются на единичные, уникальные массовые мероприятия.

Планы имеют текстуальную форму, иногда содержащую графические элементы. В зависимости от значения и масштаба массовых мероприятий он должен содержать предписания о выполнении органом МВД России в определенном порядке комплекса организационных и практических мероприятий, обеспечивающих рациональное и эффективное решение задач по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при их проведении.

План, как правило, состоит из преамбулы и трех разделов:

- 1) организационные или подготовительные мероприятия;
- 2) мероприятия, проводимые в исполнительный период;
- 3) мероприятия заключительного периода.

В преамбуле отражаются характеристика мероприятия по целям, месту, порядку проведения, контингенту участников и зрителей; архитектурно-планировочные особенности зданий (сооружений) или особенности территории, места проведения мероприятия; другие сведения, имеющие отношение к условиям проводимого массового мероприятия.

В первом разделе плана намечаются подготовительные мероприятия, ориентированные на создание благоприятной обстановки до начала массового мероприятия.

Второй раздел плана составляют мероприятия исполнительного периода по непосредственной охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в ходе проведения массовых мероприятий служебными нарядами. Он начинается с момента выставления нарядов, введения режимных ограничений и заканчивается свертыванием нарядов после выполнения ими поставленной задачи и снятием режима.

В третьем разделе следует обратить особое внимание на то, чтобы не допустить ослабление охраны общественного порядка в местах, покидаемых основной массой зрителей или участников массового мероприятия.

Организация деятельности органов внутренних дел в период непосредственного проведения массовых мероприятий (исполнительный период). Для непосредственного управления подразделениями и нарядами при проведении массовых мероприятий создается оперативный штаб. Его, как правило, возглавляет заместитель начальника полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности МВД, ГУМВД, УМВД по субъекту Российской Федерации. В случае обеспечения общественного порядка и безопасности при массовом мероприятии в масштабах города или района вместо оперативного штаба может создаваться оперативная группа во главе с начальником территориального органа МВД России или его заместителем — начальником полиции.

Руководитель оперативного штаба является старшим оперативным начальником для всех без исключения созданных специальных групп, подчиненных ему служб, отдельных служебных нарядов на период проведения массового мероприятия. Оперативный штаб, привлекая по решению начальника органа МВД России личный состав к выполнению задач по охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, решает две главные задачи:

1) заблаговременное обеспечение готовности задействованного личного состава к несению службы по охране общественного порядка во время проведения мероприятия;

2) непосредственное управление силами органов МВД России (в том числе и приданными) во время проведения массовых мероприятий.

Первая задача предполагает осуществление комплекса мероприятий организационного характера при проведении особенно крупных массовых мероприятий. Оперативный штаб заслушивает на своих заседаниях отчеты руководителей о выполнении ими запланированных занятий с подчиненным личным составом по специальной теоретической подготовке и привитию им практических навыков выполнения служебных задач.

Вторая задача включает весь объем управленческой деятельности при проведении массовых мероприятий. Для ее решения на оперативный штаб возлагаются следующие функции:

1) введение в действие плана сбора и приведения в готовность личного состава, участвующего в обеспечении общественного порядка при проведении массового мероприятия;

2) развертывание пунктов управления и организации связи;

3) информирование личного состава об обстановке, объявление решения, постановка задач, объявление порядка, времени и маршрутов движения к местам несения службы;

4) контроль за исполнением отданных распоряжений, оказание помощи в выполнении поставленных задач и поддержание взаимодействия;

5) разбор выполнения поставленных задач и подведение итогов несения службы.

В день проведения мероприятия все наряды полиции, силы общественных формирований, как правило, за час до начала акции прибывают на заранее установленные пункты сбора, вводятся в действие по мере развития проводимых мероприятий и снимаются по миновании в них необходимости. Совершенно недопустимы преждевременный вызов и бесцельное сосредоточение сил, а также необоснованное введение режима ограничения движения транспортных средств и пешеходов задолго до начала массового мероприятия.

По прибытии нарядов на места несения службы начальники секторов, участков и цепочек еще раз инструктируют подчиненных, проверяют их экипировку, знание ими своих обязанностей. После этого все участники обеспечения общественного порядка и безопасности (в соответствии с расстановкой, предусмотренной оперативным планом) занимают свои места и приступают к выполнению задания.

Одновременно принимаются меры к освобождению всей зоны оцепления (если она образуется), прекращается допуск в нее граждан, не имеющих отношения к данному мероприятию. Наряды полиции в установленном планом время прекращают движение транспорта, пропуская в зону проведения массового мероприятия только автомашины со специальными пропусками. В отдельных случаях (при необходимости) сотрудники могут приостанавливать движение в местах, не предусмотренных оперативным планом.

Оперативный штаб, осуществляя руководство силами, обеспечивает слаженную работу подчиненных подразделений и нарядов, постоянный контроль за выполнением ими своих служебных обязанностей, качеством несения службы.

Анализ и оценка всего комплекса поступающей информации, связанной с проводимым мероприятием, позволяет выявить факторы, влияющие на состояние общественного порядка, принять соответствующие меры, предупреждающие появление неблагоприятных тенденций в оперативной обстановке. В зависимости от изменения оперативной обстановки штаб принимает необходимые решения, доводит их до исполнителей и организует претворение в жизнь: ставит подчиненным дополнительные задачи, а при значительных изменениях обстановки производит маневр силами в целях усиления нарядов, использует резерв.

Для некоторых массовых мероприятий важен и *заключительный период*. Это относится к крупным спортивным и культурно-зрелищным мероприятиям, когда наряды обеспечивают организованный выход зрителей и участников из зоны их проведения. Здесь важно не допустить давки, стычек болельщиков противоборствующих команд. Старшие нарядов, участков и секторов должны осуществлять четкое оперативное руководство личным составом по регулированию потока зрителей, покидающих территорию спортивного и культурно-зрелищного объекта, по активному поддержанию пропускного режима в служебные помещения, обеспечению организованной подачи общественного транспорта.

По окончании массового мероприятия начальник оперативного штаба (по мере необходимости) дает указания о снятии всех нарядов одновре-

менно или частями, отменяет ранее введенные ограничения в движении транспорта, а также проход пешеходов.

В целях дальнейшего совершенствования организации охраны общественного порядка и общественной безопасности по окончании мероприятия штабом подводятся итоги несения службы, анализируются недостатки, отмечаются положительные действия нарядов, дается оценка проведению мероприятия в целом.

§ 4. Понятие и виды чрезвычайных ситуаций. Организация деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях

В настоящее время чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера стали реальной угрозой безопасности личности, общества и государства.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁸ приняты превентивные меры по снижению риска наступления и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера отнесены к стратегическим целям обеспечения национальной безопасности.

Чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера (далее — ЧС) — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности.

Выделяют следующие виды ЧС (в зависимости от площади территории, на которой возникла чрезвычайная ситуация, количества пострадавших или погибших, а также от причиненного материального ущерба):

- 1) локальные,
- 2) муниципальные,
- 3) межмуниципальные,
- 4) региональные,
- 5) межрегиональные,
- 6) федеральные⁹.

⁸ *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ *О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 // Рос. газета. 2007. 26 мая.

Для защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации сформирована Единая государственная система предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее — РСЧС), которая включает органы управления, силы и средства, предназначенные для защиты населения. Министерство внутренних дел Российской Федерации относится к их числу, и в рамках этой системы при возникновении чрезвычайной ситуации ведомство обеспечивает поддержание общественного порядка, общественной безопасности, охрану материальных и культурных ценностей.

К числу основных нормативных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, следует отнести:

1) Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁰;

2) постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹¹;

3) постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹²;

4) приказ МВД России от 13 июня 2007 г. № 633 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹³.

Данными нормативными правовыми актами органам внутренних дел отводится роль в РСЧС в качестве функциональной подсистемы охраны общественного порядка (далее — ФП ООП).

Состав и структура ФП ООП утверждается министром внутренних дел Российской Федерации. Общее руководство ФП ООП осуществляет министр внутренних дел РФ, непосредственное — первый заместитель министра. Данная подсистема действует на федеральном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях.

¹⁰ Рос. газета. 1994. 24 дек.

¹¹ Там же. 2004. 20 янв.

¹² URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

¹³ Доступ из специализированной территориально распределенной автоматизированной системы «Юрист».

На каждом уровне ФП ООП создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координационными органами ФП ООП на каждом уровне являются комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению пожарной безопасности.

Постоянно действующими органом управления и органом повседневного управления ФП ООП на федеральном уровне является Центр оперативного реагирования Оперативного управления МВД России. Органами повседневного управления ФП ООП на региональном уровне являются дежурные части министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации.

К выполнению задач ФП ООП по соответствующим планам в установленном порядке могут привлекаться образовательные учреждения высшего профессионального образования МВД России, иные организации и подразделения МВД России.

ФП ООП выполняет две основные задачи:

- 1) охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в зонах ЧС;
- 2) охрану материальных и культурных ценностей в зонах ЧС.

Ярким примером участия органов внутренних дел в ликвидации последствий ЧС являются события на Саяно-Шушенской ГЭС в Республике Хакасия¹⁴.

Сотрудники органов внутренних дел, участвуя в ликвидации последствий ЧС на ГЭС, выполняли следующие задачи:

- 1) обеспечение охраны общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений на территории г. Саяногорска, п. Черемушки, п. Майна;
- 2) усиление охраны Саяно-Шушенской ГЭС;
- 3) обеспечение безопасности дорожного движения в зоне ЧС и по пути следования лиц, подлежащих государственной охране;
- 4) сопровождение сил и средств МЧС России, других организаций и ведомств;

¹⁴ Авария на Саяно-Шушенской ГЭС — индустриальная техногенная катастрофа, происшедшая 17 августа 2009 г. В результате аварии погибло 75 человек, оборудованию и помещениям станции нанесен серьезный ущерб. Работа станции по производству электроэнергии была приостановлена, восстановление завершилось в 2014 г.

5) проведение оперативно-розыскных мероприятий, согласованных с прокуратурой, УФСБ России по Республике Хакасия, со Следственным комитетом;

6) пресечение распространения слухов о возможном прорыве плотины и затоплении прилегающей к Саяно-Шушенской ГЭС территории;

7) установление местонахождения родственников, обеспечение их доставки для опознания погибших.

Силы и средства органов внутренних дел (полиции) для действий в условиях ликвидации последствий ЧС формируются и применяются с конкретными целями, определенными задачами и функциями, с учетом масштабов и опасности, временными границами действий, установлением территории нахождения и зоны ответственности.

Исключительный характер задач, стоящих перед полицией в условиях необходимости участия в ликвидации последствий ЧС, обуславливает специфику создаваемых нештатных формирований (нарядов и групп).

Для спасения людей и имущества создаются группы обеспечения эвакуационных мероприятий, аварийно-спасательных работ, оцепления и др. Основные задачи группы обеспечения эвакуационных мероприятий — эвакуация населения из зоны ЧС и размещение эвакуируемого населения в местах временного проживания, вывоз имущества, документов, техники, оружия органа внутренних дел, а также задержанных и арестованных из зоны ЧС. На группу обеспечения аварийно-спасательных работ возлагается принятие мер по спасению людей и имущества, оказание первой помощи пострадавшим, участие в ликвидации опасных очагов ЧС, по мобилизации сил и средств при проведении аварийно-спасательных и восстановительных работ, не терпящих отлагательства. Группа оцепления обеспечивает нормальные условия при проведении аварийно-спасательных работ, предупреждает доступ граждан в опасные зоны ЧС.

Для охраны имущества, оставшегося без присмотра, формируются группы охраны, оперативные группы, группы разбирательства с лицами, доставленными в орган внутренних дел. Указанные группы формируются, как правило, из числа оперативных сотрудников органов внутренних дел.

Обеспечение охраны общественного порядка и безопасности в местах временного размещения эвакуированных граждан, учреждений, материальных ценностей влечет необходимость формирования групп обеспечения противопожарной безопасности, карантинного режима, разрешительной системы, охраны, патрульно-постовых групп, контрольно-пропускных пунктов, контрольных постов полиции, заслонов.

Количество, перечень групп и их укомплектованность зависят от различных факторов: от масштабов, характера и особенностей ЧС, а также численности личного состава органа внутренних дел и приданных сил.

Органы внутренних дел, осуществляя свою деятельность в рамках РСЧС, применяют определенные организационные формы построения сил и средств ОВД (группировку) в виде нарядов и групп, которые способны выполнять все задачи, стоящие перед ними, в условиях ликвидации последствий различных чрезвычайных ситуаций.

§ 5. Правовые основы деятельности полиции в условиях режима чрезвычайного положения

Наиболее распространенным и эффективным способом действия государства в условиях возникновения различных чрезвычайных обстоятельств является административно-правовой режим. Он предполагает построение системы государственного управления, способной на различных уровнях образующих ее подсистем действовать адекватно возникающим угрозам. Использование особых форм и методов государственного управления объясняется необходимостью своевременного реагирования на возникающие угрозы. Применения обычных (повседневных) правовых механизмов органами исполнительной власти в рассматриваемых условиях не всегда достаточно. В период нахождения государства в кризисных ситуациях изменяются организация государственного управления, структура и система органов исполнительной власти, что становится возможным благодаря введению в действие качественно иных правовых регуляторов, которыми выступают особые правовые режимы.

Особые правовые режимы Российской Федерации устанавливаются посредством введения в действие норм чрезвычайного законодательства. Это следует рассматривать как естественную, необходимую и обязательную реакцию государства на конкретный вид угрозы. Нередко это группа угроз внутригосударственного или внешнего характера, способных повлечь возможность наступления (или наступление) чрезвычайных обстоятельств, представляющих опасность для интересов личности, общества и государства.

Виды особых правовых режимов: чрезвычайное положение (далее — ЧП), военное положение, режим контртеррористической операции.

Роль органов внутренних дел в этих условиях, как показывает опыт их действий, чрезвычайно велика. Рассмотрим правовые основы и особенности участия органов внутренних дел в обеспечении особого правового режима чрезвычайного положения.

Основания и порядок введения режима чрезвычайного положения. Согласно ст. 56 Конституции РФ в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя (в соответствии с федеральным конституционным законом) могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

Порядок введения режима ЧП и его содержание регламентированы Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹⁵.

В соответствии с указанным Законом чрезвычайное положение означает вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций (вне зависимости от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений), допускающий установленные Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относят:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захват или присвоение власти;

2) вооруженный мятеж;

3) массовые беспорядки;

4) террористические акты;

5) блокирование или захват особо важных объектов, отдельных местностей;

6) подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;

7) межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями;

8) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации.

¹⁵ Рос. газета. 2001. 2 июня.

Чрезвычайное положение может вводиться как на территории всей страны, так и в отдельных ее районах¹⁶.

Чрезвычайное положение на всей территории России (или в ее отдельных местностях) вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом палатам Федерального Собрания РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается для утверждения в Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории России, не может превышать 30 суток, а в ее отдельных местностях — 60 суток. По общему правилу, по истечении указанного срока чрезвычайное положение считается прекращенным. Однако есть исключения: если в течение указанного срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» для введения чрезвычайного положения¹⁷.

Меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения. Главным в содержании правового режима ЧП является то, что он предусматривает внесение изменений в правовой статус субъектов, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, определяет меры, которые используются для урегулирования ситуации.

Согласно ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия ЧП может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

1) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

¹⁶ Впервые чрезвычайное положение в современной России было введено на территории г. Москвы 19 августа 1991 г. Верховный Совет РСФСР квалифицировал основания его введения как «государственный переворот» и «антиконституционный заговор». В последующем в России режим чрезвычайного положения вводился в ноябре 1991 г. в Чечено-Ингушской Республике; в 1992–1995 гг. в Северной Осетии и Ингушетии; в октябре 1993 г. — в Москве.

¹⁷ Например, более двух лет (с 29 мая 1993 г.) периодически продлялось действие режима чрезвычайного положения на территории Пригородного района Северной Осетии в Российской Федерации.

2) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено ЧП, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

4) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

5) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

6) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

7) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

8) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

9) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

10) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Силы и средства, используемые для обеспечения режима чрезвычайного положения. В соответствии со ст. 16 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» для обеспечения режима ЧП используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск (частей национальной гвардии России), а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В исключительных случаях на основании указа Президента РФ для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы РФ, привлекаются для обеспечения режима ЧП только в целях охраны Государственной границы РФ.

Поскольку в обеспечении режима ЧП участвуют силы и средства различных министерств и ведомств, в целях осуществления единого управления указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим ЧП, в составе комендатуры указом Президента РФ может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим ЧП. Им руководит комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Организационно-правовые основы деятельности полиции при введении чрезвычайного положения. Закон о полиции, определяя основные направления деятельности и полномочия полиции, предусматривает возможность осуществления деятельности ОВД не только в условиях повседневной деятельности, но и в особых условиях, в том числе при введении особых правовых режимов.

Отметим обязанность полиции участвовать в обеспечении режима военного и чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях (п. 29 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции).

Важное значение имеет закрепление законодателем в самостоятельной правовой норме обязанности полиции принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра; содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий (п. 7 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции).

В числе иных обязанностей, закрепленных законодательно, первоочередное значение в условиях ЧП приобретает обязанность полиции (вне зависимости от замещаемой должности, места нахождения и времени суток) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья (п. 1 ч. 2 ст. 27 Закона о полиции).

Наряду с мерами, широко применяющимися в повседневной практической деятельности, сотрудникам полиции для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях предоставлено право проникать в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные

участки и территории, занимаемые организациями (п. 1 ч. 3 ст. 15 Закона о полиции).

Кроме того, полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа внутренних дел или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности при участии в ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий (п. 1 ч. 2 ст. 16 Закона о полиции).

Рассмотренные правовые нормы, как правило, применяются в совокупности с другими нормами права, предоставляющими полиции право временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их остаться там или покинуть эти участки и объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан, проведения следственных и розыскных действий.

В соответствии со ст. 14 Закона о полиции сотрудники полиции вправе задерживать лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа. Под комендантским часом следует понимать запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан. Правила комендантского часа устанавливаются комендантом территории, на которой введено чрезвычайное положение. Время и срок действия комендантского часа устанавливаются исходя из принципа целесообразности в целях обеспечения режима чрезвычайного положения, безопасности граждан и государства, в зависимости от условий, в том числе климатических, сложившихся в местности, где введено чрезвычайное положение. Как правило, комендантский час действует в темное время суток.

Задачи, выполняемые полицией при поддержании режима чрезвычайного положения. Полиция при поддержании режима ЧП решает следующие основные задачи:

1) осуществляет мероприятия, направленные на обеспечение общественной безопасности, охрану общественного порядка и борьбу с преступностью;

2) оказывает содействие иным государственным органам исполнительной власти в успешном осуществлении ими своих функций по обеспечению режима ЧП;

3) участвует в проведении комплекса мероприятий, направленных на защиту и спасение граждан, материальных ценностей.

Способы действий будут зависеть от объективных конкретных условий и обстановки, сложившейся в регионе, правовых оснований введения ЧП, задач, поставленных перед сотрудниками полиции.

Опыт выполнения задач в различных регионах показывает, что сотрудники полиции могут:

1) обеспечивать поддержание общественного порядка (осуществление контрольно-пропускного режима, патрулирование в районах ответственности и т. д.);

2) усиливать охрану зданий органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов, органов связи, объектов жизнеобеспечения населения;

3) сопровождать и охранять группы граждан, эвакуируемых из зоны ЧС;

4) осуществлять оцепление определенных территорий;

5) проводить поисковые мероприятия;

6) осуществлять проверку паспортного режима;

7) участвовать в проведении специальных операций по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований.

Группировка сил и средств, создаваемая для поддержания режима чрезвычайного положения. В решении задач по обеспечению режима ЧП могут участвовать различные подразделения полиции (ГИБДД, ППС, СП ВО, спецподразделения полиции/подразделения национальной гвардии России).

Личный состав для выполнения задач обеспечивается оружием, техникой и специальными средствами. Порядок и условия применения физической силы, специальных средств, оружия, специальной и боевой техники, установленные Законом о полиции, изменению в условиях ЧП не подлежат.

Численность группировки определяется в зависимости от объема задач и масштабов события (площадь территории, количество участников и пострадавших, наличие особо важных объектов), а также складывающейся оперативной обстановки.

В структуре группировки сил и средств могут создаваться группы, состав, задачи и особенности тактических действий которых обусловлены обстоятельствами введения режима чрезвычайного положения.

Изучение опыта участия органов внутренних дел в обеспечении режима ЧП показывает, что для выполнения оперативно-служебных задач, как правило, создаются следующие организационно-тактические единицы:

— группа оцепления (для обеспечения изоляции территории, где введен режим ЧП);

— группа охраны общественного порядка (для усиления охраны общественного порядка);

- группа охраны объектов (для усиления охраны объектов особой важности, перечень которых устанавливается заблаговременно);
- группа рассредоточения (для предотвращения или пресечения массовых мероприятий);
- группа конвоирования (для конвоирования лиц, подвергнутых задержанию);
- комендантская группа (для организации работы комендатур и по контролю за соблюдением установленных временных ограничений).

Органы внутренних дел (полиция) играют важнейшую роль в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при введении и обеспечении режима ЧП, именно они осуществляют значительный комплекс мер по созданию благоприятных условий для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств, вызвавших необходимость введения особого правового режима чрезвычайного положения.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие и виды особых условий.
2. Назовите основные признаки массового мероприятия и сформулируйте его определение.
3. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения массовых мероприятий.
4. Классифицируйте массовые мероприятия по различным основаниям, определите значение данной классификации для организации охраны общественного порядка при их проведении.
5. Какова роль полиции в охране общественного порядка и в обеспечении общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований на объектах спорта?
6. Раскройте основные этапы деятельности полиции по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.
7. Назовите основные нормативные акты, регламентирующие деятельность органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
8. Определите место и роль органов внутренних дел в Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.
9. Раскройте основания и порядок введения режима чрезвычайного положения, закрепленные в законе.
10. Какие меры и временные ограничения применяются полицией при введении чрезвычайного положения?

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ЖИЗНИ, ЗДОРОВЬЯ, ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
§ 1. Понятие и содержание охраны общественного порядка, обеспече- ния личной безопасности граждан и общественной безопасности	11
§ 2. Административно-правовые средства охраны общественного по- рядка, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности	18
§ 3. Задачи и основные функции подразделений охраны общественного порядка. Силы и средства, обеспечивающие охрану общественного порядка.....	20
ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)	
§ 1. Назначение и основные задачи дежурных частей органов внутрен- них дел (полиции).....	35
§ 2. Организация работы дежурных частей органов внутренних дел (полиции).....	39
§ 3. Порядок приема, регистрации, учета и разрешения в органах вну- тренних дел заявлений, сообщений и другой информации о проис- шествиях	42
§ 4. Порядок исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части органа внутренних дел после доставления граждан	47
ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРОЕВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ	
§ 1. Понятие, задачи и функции патрульно-постовой службы полиции.....	53
§ 2. Организация патрульно-постовой службы полиции. Единая дис- локация	59

§ 3. Силы и средства патрульно-постовой службы полиции	71
§ 4. Виды патрульно-постовых нарядов и их назначение	73
§ 5. Взаимодействие ППС полиции с другими службами, общественными формированиями и гражданами в охране правопорядка	76

ГЛАВА IV. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

§ 1. Роль и место участковых уполномоченных полиции в выполнении задач и функций полиции	80
§ 2. Правовое положение и организационное построение службы участковых уполномоченных полиции	83
§ 3. Характеристика обязанностей участковых уполномоченных полиции	90
§ 4. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции. Служебная документация участкового уполномоченного полиции ...	94

ГЛАВА V. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Государственная политика в сфере предупреждения и пресечения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав	99
§ 2. Правовое положение, организационное построение и основные направления деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел	104
§ 3. Правовое положение и организация работы центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел	111
§ 4. Особенности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних	123

ГЛАВА VI. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ И КОНВОИРОВАНИЮ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

§ 1. Назначение и организация работы изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел	128
§ 2. Основания и порядок приема в изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел	134
§ 3. Вывод, выдача, освобождение заключенных под стражу лиц из изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел	142
§ 4. Конвойная служба полиции	145

§ 5. Порядок приема лиц, подлежащих конвоированию. Способы конвоирования.....	147
ГЛАВА VII. ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЙ ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ОБОРОТА ОРУЖИЯ, ЗА ЧАСТНОЙ ДЕТЕКТИВНОЙ (СЫСКОЙ) И ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	
§ 1. Понятие и правовое регулирование лицензионно-разрешительной системы.....	153
§ 2. Понятие и особенности лицензионно-разрешительного полицейского надзора за частной детективной деятельностью.....	157
§ 3. Организация лицензионно-разрешительного полицейского надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной и охранной деятельностью, его субъекты и объекты.....	160
§ 4. Меры административного принуждения, применяемые при осуществлении лицензионно-разрешительного полицейского надзора в сфере оборота оружия, за частной детективной (сыской) и охранной деятельностью.....	164
ГЛАВА VIII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ. СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ. ДОРОЖНО-ПАТРУЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	
§ 1. Государственная политика в сфере безопасности дорожного движения.....	169
§ 2. Законодательство Российской Федерации в сфере безопасности дорожного движения.....	174
§ 3. Правовое положение, задачи и организационное построение Государственной инспекции безопасности дорожного движения.....	182
§ 4. Основные направления деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения.....	189
ГЛАВА IX. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ	
§ 1. Правовое положение и организационное построение службы вневедомственной охраны.....	206
§ 2. Основные направления деятельности службы вневедомственной охраны. Характеристика объектов, подлежащих государственной охране.....	216
§ 3. Организация деятельности вневедомственной охраны по обеспечению сохранности имущества собственников с использованием технических средств охраны.....	224

ГЛАВА X. КОНТРОЛЬ ПОЛИЦИИ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ И МИГРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

- § 1. Понятие и назначение паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации, функции полиции по контролю за ее осуществлением231
- § 2. Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы241
- § 3. Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.....249

ГЛАВА XI. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА

- § 1. Особенности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на железнодорожном, воздушном, водном транспорте256
- § 2. Задачи, функции, система и структура органов внутренних дел на транспорте264
- § 3. Взаимодействие органов внутренних дел на транспорте с территориальными органами внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности268

ГЛАВА XII. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

- § 1. Взаимодействие полиции с органами государственной власти и органами местного самоуправления в решении возложенных задач272
- § 2. Взаимодействие полиции с общественными объединениями правоохранительной направленности, частными охранными организациями и детективами в охране общественного порядка и общественной безопасности277
- § 3. Участие общественности и граждан в охране правопорядка. Внештатные сотрудники полиции285

ГЛАВА XIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

- § 1. Применение полицией законодательства об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность294
- § 2. Применение полицией административного антиалкогольного законодательства300

§ 3. Применение полицией законодательства об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотических средств	304
§ 4. Применение полицией законодательства об административных правонарушениях, посягающих на порядок управления.....	313
ГЛАВА XIV. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ	
§ 1. Понятие, сущность и классификация особых условий	321
§ 2. Правовые основы реализации конституционных прав и свобод граждан на организацию массовых мероприятий и участие в них. Виды массовых мероприятий и их влияние на состояние общественного порядка и безопасности	324
§ 3. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий....	333
§ 4. Понятие и виды чрезвычайных ситуаций. Организация деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях	338
§ 5. Правовые основы деятельности полиции в условиях режима чрезвычайного положения	342

Учебное издание

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ

Редактор Ю. А. Прудникова

Корректор Л. И. Замулло

Технический редактор Л. А. Янцен

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 12.12.2016. Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 20,9.
Уч.-изд. л. 19,5. Тираж 400 экз. Заказ № 664.

Редакционно-издательский отдел
Группа полиграфической и оперативной печати
644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7