

ВОРОНЕЖСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
Кафедра административной деятельности органов внутренних дел

**Р.В. Никулин,
А.А. Карavaев,
Ю.В. Москвина,
М.О. Хатуаев,
В.В. Набиев**

**МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ НА ОСОБО ВАЖНЫХ И РЕЖИМНЫХ ОБЪЕКТАХ**

Методические рекомендации

Воронеж
2022

ББК 67.73

Рассмотрены и одобрены на заседании кафедры административной деятельности органов внутренних дел, протокол № 11 от 01.03.2022.

Рассмотрены и одобрены на заседании методического совета института, протокол № 7 от 21 марта 2022 года.

Рассмотрены и одобрены на заседании редакционно-издательского совета института, протокол №3 от 22 марта 2022 года.

Авторский коллектив: Никулин Р. В., Караваев А. А., Москвина Ю. В., Хатуаев М. О., Набиев В. В.

Рецензенты:

Леонов А. И. – заместитель начальника межмуниципального отдела МВД России на особо важных и режимных объектах Воронежской области, подполковник внутренней службы;

Нехорошева С.С. – инспектор отдела кадров управления по работе с личным составом ГУ МВД России по Воронежской области кандидат юридических наук майор внутренней службы.

Меры административно-принудительного характера, применяемые сотрудниками органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах : методические рекомендации [Электронный ресурс] / Р. В. Никулин [и др.]. – Электр. дан. и прогр. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2021. – 1 электр. опт. диск (CD-ROM) : 12 см. – Систем. требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц ; ОЗУ 512 Мб ; операц. система семейства Windows ; CD-ROM дисковод.

В методических рекомендациях излагаются наиболее актуальные вопросы применения мер административно-принудительного характера на особо важных и режимных объектах. Особое внимание уделяется актуальным направлениям совершенствования рассматриваемого вида деятельности в правовом и организационно-структурном сегменте.

з 1202030000-08 4(Т)-20
221-20

ББК 67.401

ISBN 978-5-88591-759-9

© Воронежский институт МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА НА ОСОБО ВАЖНЫХ И РЕЖИМНЫХ ОБЪЕКТАХ	6
1.1. Понятие и общие свойства мер административно-принудительного характера, применяемых сотрудниками органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах.	6
1.2. Виды и классификация мер административно-принудительного характера, применяемых на особо важных и режимных объектах.....	14
1.3. Особый правовой статус особо важных и режимных объектов применительно к деятельности органов внутренних дел.	22
ГЛАВА 2. направления совершенствования применения полицией мер административно-принудительного характера, применяемые сотрудниками органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах.....	28
2.1. Проблемные вопросы правового обеспечения применения полицией мер административно-предупредительного характера, применяемые сотрудниками органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах.....	28
2.2. Проблемные вопросы организационно-структурного обеспечения применения полицией мер административно-принудительного характера на особо важных и режимных объектах.	39
2.3. Проблемные вопросы применения полицией мер административного пресечения на особо важных и режимных объектах. .	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	68
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	73

ВВЕДЕНИЕ

Административно-принудительные меры образуют самостоятельную ветвь правовых отношений более общего характера, а именно – мер государственного принуждения. Для более полного анализа их свойств и уточнения понятия применительно к деятельности полиции необходимо первоначально рассмотреть институт государственного принуждения. Наличие института государственного принуждения является обязательным условием существования любой устойчивой общественной системы, фактором поддержания стабильности ее существования.

Среди основных субъектов, обеспечивающих реализацию мер административно-принудительного характера, особо выделим органы внутренних дел, которые, обладая широкими полномочиями в данной сфере, наиболее часто используют их в правоприменительной практике.

Особую актуальность данное направление правоохранительной деятельности органов внутренних дел приобретает для решения государственных задач в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на особо важных и режимных объектах.

Органы внутренних дел призваны играть значительную роль в охране прав (свобод) граждан. Для реализации обозначенной целевой установки они наделены соответствующими государственными полномочиями оперативно и своевременно реагировать на происшествия и другие события, в силу которых вынуждены в отдельных случаях применять различные меры воздействия в целях предотвращения и пресечения противоправных действий и недопущения наступления общественно опасных последствий.

Россия проходит путь масштабных преобразований в области системы государственного управления и административного реформирования. В связи с этим большой вес приобретает сфера грамотного

и целесообразного осуществления административно-принудительных мер, потому что данные меры сопряжены с привлечением физических, а также юридических лиц к административной ответственности, связаны с ограничением прав и свобод человека, однако порой не имеют строго фиксированной процессуальной формы их применения.

Актуальность темы состоит в том, что методы, применяемые сотрудниками органов внутренних дел, служат средством и способом предупреждения или исключения возможности совершения правонарушений в будущем лицом уже совершившим такое деяние, и лицами, которые готовились к антиобщественным деяниям. Разнородностью общественных отношений обусловлена объективная необходимость совершенствования методов административной деятельности органов внутренних дел, так как практика показывает, что к положительному результату § приводит только правильно подобранный метод.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА НА ОСОБО ВАЖНЫХ И РЕЖИМНЫХ ОБЪЕКТАХ

1.1. Понятие и общие свойства мер административно-принудительного характера, применяемых сотрудниками органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах

Административно-принудительные меры образуют самостоятельную ветвь правовых отношений более общего характера, а именно – мер государственного принуждения. Для более полного анализа их свойств и уточнения понятия применительно к деятельности полиции необходимо первоначально рассмотреть институт государственного принуждения.

Наличие института государственного принуждения – обязательное условие существования каждой устойчивой общественной системы, фактор поддержания стабильности ее существования.

А значит, проблемы государственного принуждения никогда не потеряют своей актуальности в условиях современной социальной организации, а правовое принуждение — это один из факторов, определяющих качество государственной власти.

Так, Ю.Н. Стариков утверждает, что государственное принуждение представляет собой сложный социально-правовой институт, характеризующийся различными особенностями, связями, структурой, процессуальными механизмами. По его мнению, институт административного принуждения является комплексным административно-правовым институтом, который аккумулирует нормативные установления различного характера для регулирования правоприменительной,

правоохранительной и правовосстановительной деятельности государства в специфической сфере – функционирования исполнительной власти¹.

Толковый словарь Ожегова определяет принуждение как насильственное действие², раскрывая основную сущность этого понятия: наличие обязательного принудительного воздействия одного субъекта на другой с целью достижения определенного результата. При этом, в случае правовых общественных отношений, такое насильственное воздействие возможно только в строго регламентированных нормативными правовыми актами случаях и в определенном порядке.

Помимо основной функции, реализации насильственного воздействия, Д.Н. Бахрах особо выделяет профилактическую составляющую в административном принуждении. Он отмечает важную роль административно-правового принуждения в охране правопорядка, имея в виду профилактическое значение этого вида принуждения в борьбе с правонарушениями (в частности, в деятельности органов внутренних дел)³. Отметим, что до этого, государственное административное принуждение воспринималось по большей части с позиций инструмента применения административных наказаний к лицам, совершившим административные правонарушения.

С целью выделения именно профилактической составляющей в институте административного принуждения, далее рассмотрим наиболее распространённые типологизации этого института общественных правоотношений.

¹ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т.1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА, 2002. С.159-161.

² <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/183370>

³ Бахрах Д.Н. Виды административного принуждения // Д.Н. Бахрах. -Учёные записки ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965.

Так, М.И. Еропкин, одним из первых среди ученых административистов советского периода предложил классическую трёхчленную классификацию мер административного принуждения:

- 1) административные взыскания;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) административно-предупредительные меры¹.

Сторонником трёхзвенной классификации административно-принудительных мер является и Д.Н. Бахрах.

Более усложнённую, четырёхзвенную классификацию этих мер предложили ученые: В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Старилов, В.В. Серёгина, и в настоящее время именно она является наиболее распространённой:

- административно-предупредительные меры;
- меры административного пресечения;
- меры административного взыскания (административная ответственность);
- административно-восстановительные меры².

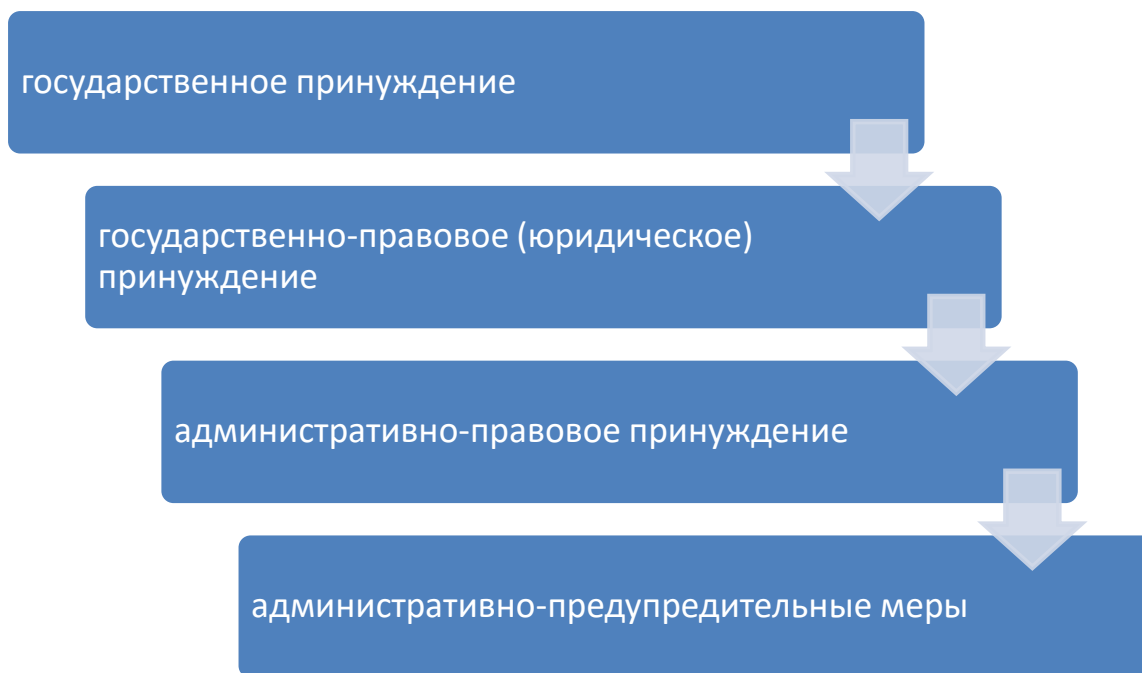
Обращает внимание тот факт, что административно-предупредительные меры в такой классификации были поставлены авторами на первое место, получив таким образом, приоритетное значение. Административно-предупредительные меры, по их мнению, применяются в целях предупреждения правонарушений в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями³.

Таким образом, иерархию понятий, определяющих родовые свойства рассматриваемого понятия, можно представить в виде следующей схемы.

¹ Еропкин М.И. Правовые основы организации и административной деятельности советской милиции : канд. дисс. юрид. наук. М., 1956. С. 173-199.

² Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс : учебное пособие. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1993. С.18-19.

³ Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 19.



Родовая принадлежность административно-предупредительных мер в системе общественных правоотношений

В качестве вывода проведенного анализа отметим, что практически все существующие классификации мер государственного административного принуждения, учитывают предупредительную составляющую (трех- и четырехчленные модели), однако существенная разница в них заключается в определении места превентивных мер в этом институте (первоочередные или вспомогательные меры).

Переходя непосредственно к рассмотрению понятия и сущности административно-предупредительных мер, отметим наличие значительного количества научных точек зрения на толкование данного правового явления.

Как справедливо отметил А.В. Леженин, большинство определений административно-предупредительных мер строится на уточнении целей их применения¹. При этом общим свойством мер является признание их

¹ Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 .-М.: РГБ, 2005

определенными способами и приемами, ведущими к достижению таких целей.

Так, А.П. Коренев предложил следующие цели, на достижение которых должны быть направлены меры административного предупреждения:

- предупреждение самих правонарушений;
- предупреждение их негативных последствий;
- «предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»¹.

Ю.Н. Старилов и В.Г. Розенфельд в качестве таковых целей назвали предупреждения правонарушений «в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями»².

Особо отметим позицию Н.В. Макарейко, с которой согласны большинство ученых-административистов, а именно, им подчеркнуто, что особенностью административно-предупредительных мер является то, что они всегда закреплены в диспозиции правовой нормы и никогда в ее санкции³.

Кроме того, по его мнению, основанием применения предупредительных мер служит юридическая презумпция, то есть предположение о том, что в результате неприменения или несвоевременного применения данных мер будет совершено правонарушение или наступят иные вредные последствия.

¹ Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.П. Попова. М., 1999. С. 300.

² Указ. соч. С. 39; Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 19.

³ Макарейко Н.В. Методы государственного управления : учебное пособие. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2002. С. 41.

Обобщающее определение мер административного предупреждения, учитывающее изложенные положения, предложил Ю.С. Рябов, обозначив их как указания, содержащиеся в диспозициях норм административного права, реализация которых осуществляется полномочными органами государства в принудительном порядке строго на законных основаниях и при наступлении определенных обстоятельств в целях предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности»¹.

Приведем также определение мер административного предупреждения данное И.Е. Бочкарёвым, который предложил понимать под таковыми «урегулированные диспозициями норм административного права действия и операции (как принудительного, так и не принудительного характера) органов исполнительной власти, иных органов государственного управления, органов местного самоуправления, представителей общественных формирований, осуществляемые при наступлении обстоятельств, указанных в законе, в определенном административно-процессуальном порядке и направленные на предупреждение правонарушений, объективно-противоправных деяний, недопущение их отрицательных последствий, а также предотвращение обстоятельств, угрожающих безопасности личности или нормальной деятельности государственных и муниципальных органов, предприятий, учреждений и общественных объединений»².

Для того чтобы административно-предупредительная мера, как мера административного принуждения, была реализована уполномоченным субъектом, необходимо определенное основание (юридический факт). По мнению Ю.С. Рябова, к числу таковых относятся:

- совершение административного правонарушения;

¹ Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С. 45.

² Бочкарёв И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией : учебное пособие. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2003. С. 5 - 11.

- судимость лица или привлечение его к административной ответственности;
- обоснованное предположение о возможном совершении им противоправного деяния;
- наступление общественно опасных подследственных или подследственный, угрожающих личности¹.

Как видно из приведенных примеров, все юридические факты, которые могут послужить основанием применения рассматриваемых мер, можно разделить на последствия опасные для общества и последствия опасные для личности, то есть можно выделить два наиболее общих объекта, государственную защиту которых обеспечивают меры административного предупреждения: общество и личность.

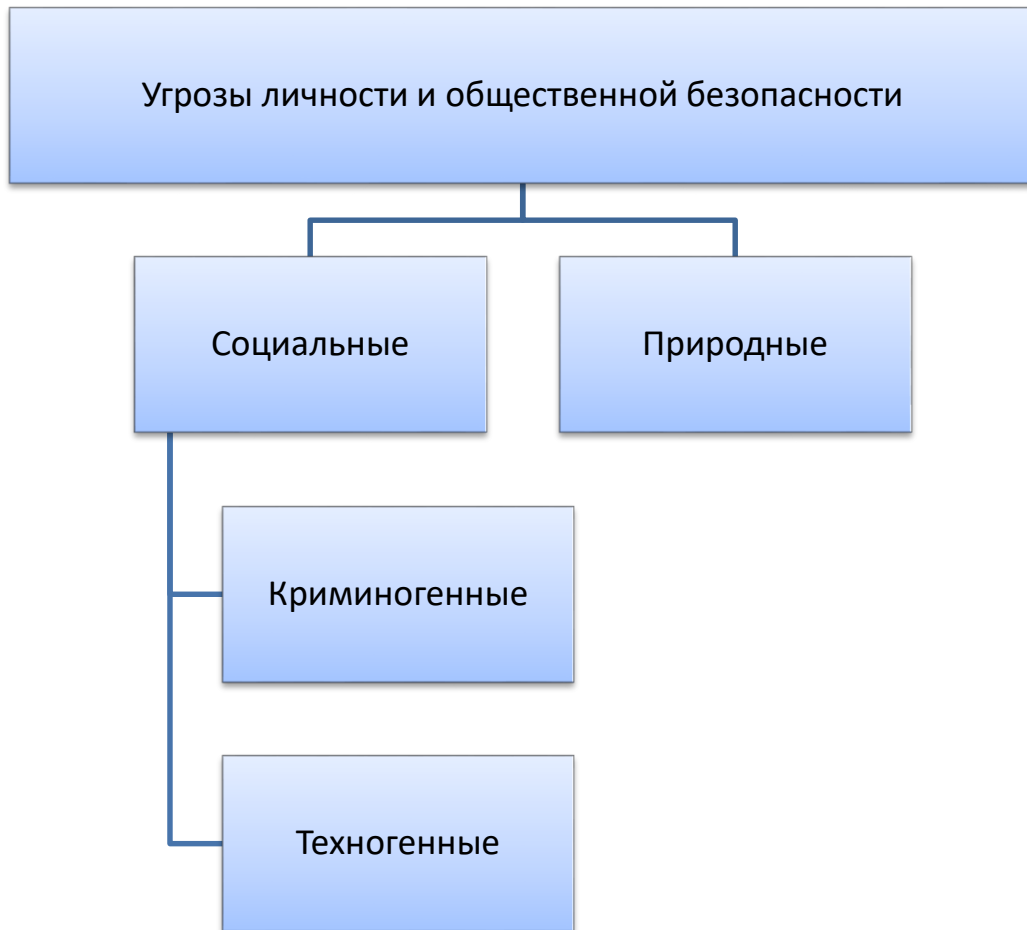
Широта угроз, рассматриваемых в различных определениях рассматриваемого понятия, также дает возможность предложить общую их классификацию. Так, причинами потенциальных угроз, от которых общество и личность ожидает государственную защиту могут стать, как угрозы социального характера, так и природного (не зависящего от деятельности человека).

В свою очередь, угрозы социального характера могут иметь как криминогенные причины (деяния, содержащие признаки преступлений или правонарушений), так и техногенного характера (ошибки при эксплуатации опасных производственных объектов, техногенные аварии и катастрофы). К угрозам природного характера, помимо природных катастроф, следует также отнести эпидемии и эпизоотии (за исключением случаев искусственного их происхождения).

¹ Рябов Ю.С. Указ. соч. - С. 48-53.

На рисунке 2 представлена взаимосвязь потенциальных угроз, на предотвращение которых направлены меры административного предупреждения.

Рис. 2. Взаимосвязь потенциальных угроз.



Таким образом, предложим авторское определение понятия мер административного принуждения, применяемых на ОВиРО, как юридически значимых действий уполномоченных субъектов по реализации ими в установленных нормативными правовыми актами случаях, в определенном порядке административно-правовыми средствами мер, направленных на предупреждение наступления и минимизации последствий реализации угроз социального и природного характера на особо важных и режимных объектах.

Приведенное определение позволяет выделить существенные свойства этих мер:

1) отсутствие прямой связи с фактом совершения административного правонарушения: административно-правовые средства государственного принуждения применяются уполномоченным субъектом как до совершения административного правонарушения, так и после; кроме того, такие меры могут применяться и в отношении физических или юридических лиц, не совершающих противоправное деяние;

2) односторонний характер таких мер, выраженный в принудительном воздействии со стороны уполномоченных субъектов на юридические или физические лица, которые обязаны подчиниться такому воздействию;

3) обязательное нормативное закрепление в законодательных и иных правовых актах: субъектов административного воздействия, порядка и оснований его применения.

1.2. Виды и классификация мер административно-принудительного характера, применяемых на особо важных и режимных объектах

Разнообразие подходов к определению понятия и сущности мер административного принуждения, стало причиной наличия среди ученых-административистов многочисленных их классификаций. Кроме того, определяющим основанием для их классификации является широта понятийной конструкции, которая подразумевает возможность классификации по:

- субъектам, уполномоченным осуществлять принудительное воздействие;
- объектам административно-принудительного воздействия;
- причинам для появления оснований применения административно-принудительное воздействие;

- административно-правовым средствам, применяемым для реализации административно-принудительного воздействия;

- целям, на достижение которых направлено административно-принудительное воздействие (видам угроз общественной и личной безопасности, нейтрализация которых достигается административно-правовыми средствами).

Полагаем, что это наиболее полная система классификации мер административного принуждения, которая частично встречается у других авторов. Так, И.Е. Бочкарёв предложил классифицировать меры по первым двум основаниям: по субъекту и объекту административно-принудительное воздействия¹.

К субъектам административно-принудительного воздействия, то есть органам и должностным лицам, уполномоченным на его осуществление, он в первую очередь отнес органы внутренних дел, показав специфику и особенности правоприменения в сравнении с другими субъектами административного права и разделив их на:

- государственные органы;
- негосударственные формирования.

В качестве объектов И.Е. Бочкарёв предложил рассматривать субъектов:

- индивидуальных;
- коллективных;
- смешанных (индивидуальных и коллективных).

А.В. Леженин, оценивая позицию И.Е. Бочкарёва, в этой связи предложил в зависимости от такого объекта все меры административного принуждения разделить на две подгруппы:

- применяемые к индивидуальным субъектам;

¹ Бочкарёв И.Е. Указ. соч. С. 16.

- применяемые к коллективным субъектам, так как эта группа охватывает меры, которые также могут применяться и к индивидуальным субъектам¹.

Анализ положений ФЗ «О полиции»² и иных нормативных правовых актов позволяет в качестве примера первой группы мер административного принуждения, назвать среди них такие наиболее распространенные, как:

- оказание помощи каждому нуждающемуся в ней гражданину в случае совершения в отношении него противоправных посягательств;

- осуществление административного надзора за определенной категорией граждан³;

- индивидуальная профилактика правонарушений⁴;

В качестве примера второй группы мер административного предупреждения можно назвать такие наиболее распространенные, как:

- общая профилактика правонарушений⁵;

- вынесение обязательных к исполнению представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения⁶.

Близкая по сути к позиции А.В. Леженина и И.Е. Бочкарёва классификация представлена И.И. Веремеенко, предложившего разделить такие меры на:

1) меры административного принуждения индивидуального

¹ Там же, с. 169.

² О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 7 ст. 900.

³ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15 ст. 2037.

⁴ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. П. 2 ст. 15 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (часть I) ст. 3851.

⁵ Там же п. 1 ст. 15.

⁶ Ст. 29.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (I) ст. 1.

характера;

2) меры административного принуждения территориального характера (например, такие как: введение карантина, блокировка местности, закрытие отдельных участков границы)¹.

Принципиально иная классификация таких мер предложена М.И. Пискотиным, который предложил разделить меры административного принуждения на: административные ограничения и административные действия, не связанные с правонарушением².

К первой группе М.И. Пискотина в качестве примера можно отнести:

- карантинные мероприятия при эпидемиях и эпизоотиях;
- осуществление административного надзора.

Ко второй группе М.И. Пискотина в качестве примера можно отнести:

- вхождение и проникновение в жилые помещения;
- истребование документов;
- изъятие имущества;
- возможность использования транспортных средств граждан и юридических лиц;
- обязательное медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

А.Е. Лунев, выдвинул на первый план отраслевой принцип классификации, Л.Л. Попов и М.И. Еропкин и в качестве критерия классификации мер административного принуждения приняли назначение и характер вызываемых правовых ограничений³; А.В. Серегин предложил классифицировать их по основаниям их применения⁴.

¹ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. - М., 1975. С. 69 - 70.

² Советское административное право : учебник / под ред. П.Т. Василенкова. — Москва : Юрид. лит., 1990. С. 173-177.

³ Еропкин М.И., Л.Л. Попов Административно-правовая охрана общественного порядка. Ленинград, 1973. С. 168-169.

⁴ Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. Москва, 1975. С. 45.

С точки зрения Ю.С. Рябова, главным критерием классификации административно-принудительных мер является непосредственная цель их применения¹. В зависимости от этого Ю.С. Рябов подразделил все административно - принудительные меры на две группы:

1) меры, применяемые для предупреждения правонарушений, которыми являются:

- привод;
- регистрация и официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения;

2) меры, применяемые с целью предотвращения случаев возможного нарушения общественной безопасности, включающие в себя:

- реквизицию;
- запрещение въезда в страну или выезда из страны лицам с инфекционными заболеваниями.

При этом Ю.С. Рябов ввёл дополнительный критерий классификации, в соответствии с которым меры административного принуждения выступают либо в виде мер, направленных на личность субъекта («ограничивающие его субъективные, личные права»), либо в виде мер, направленных на имущество субъекта («ограничивающие его имущественные права»).

Рассмотрим классификацию В.Г. Розенфельда и В.В. Серёгиной, согласно которой меры административного принуждения составляют четыре группы:

- установление в нормативных правовых актах обязательных правил поведения, запретов и ограничений на те или иные действия, применяемых повсеместно, а равно реализация соответствующих полномочий органами внутренних дел, государственными инспекциями, иными

¹ Рябов Ю.С. Указ. соч. С. 45-47.

надведомственными надзорными органами, общественными организациями в целях обеспечения исполнения этих нормативных предписаний обязанными физическими и юридическими лицами;

- введение нормативным правовым актом определённых запретов и ограничений в связи с угрозой и наступлением чрезвычайных обстоятельств и на период чрезвычайных обстоятельств;

- установление предусмотренных в законах ограничений в отношении лиц, систематически допускающих антиобщественное поведение, в целях предупреждения совершения ими деликтных деяний;

- применение предусмотренных в законах принудительных мер медицинского характера для предупреждения распространения инфекционных заболеваний и иных тяжёлых последствий¹.

На основании анализа действующего российского законодательства возможно для каждой группы определить соответствующие меры административного предупреждения, применяемые полицией на ОВиРО.

К административно-предупредительным мерам, относящимся к первой группе и связанным с реализацией надведомственных надзорных полномочий превентивного характера сотрудниками полиции, можно отнести такие права полиции, как в определенных законом случаях:

- патрулировать общественные места, использовать другие формы охраны общественного порядка;

- проверять документы, удостоверяющие личность;

- останавливать транспортные средства и проверять документы;

- направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование;

- проводить досмотр и т.д.

¹ Розенфельд В.Т., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения) : учеб. пособие. Воронеж, 1996. С. 40 – 46, 179.

А.В. Лежениным предложено также установить следующие критерии классификации мер административного принуждения:

1) по месту нахождения в механизме государства органа власти, полномочного применить ту или иную меру административного предупреждения (меры, применяемые органами исполнительной власти и меры, применяемые по судебному решению);

2) по разновидности элемента механизма государства (государственной организации), реализующего соответствующие полномочия (меры, применяемые государственным аппаратом или всей совокупностью органов государственной власти, их должностными лицами и государственными служащими; меры, применяемые государственными учреждениями (их администрациями));

3) по юридической силе нормативного правового акта, содержащего правовую норму, в диспозиции которой сформулирована та или иная мера административного предупреждения (меры, предусмотренные законами, и меры, определённые в подзаконных актах);

4) по отраслевому признаку (например, мера административного предупреждения в области таможенного права, санитарно-эпидемиологического, налогового, военного права).

Обобщая проведенное исследование, с учетом выводов, сделанных в первом параграфе при анализе понятия и сущности мер административного принуждения, предложим собственную классификацию таких мер применительно к деятельности органов внутренних дел на ОВиРО на основании разграничения целей, на достижение которых направлено административно-предупредительное воздействие (видам угроз общественной и личной безопасности, нейтрализация которых достигается административно-правовыми средствами):

- меры административного предупреждения, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий социальных угроз криминогенного характера на ОВиРО;

- меры административного предупреждения, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий техногенных угроз на ОВиРО;

- меры административного предупреждения, направленные на ликвидацию последствий угроз природного характера на ОВиРО.

1.3. Особый правовой статус особо важных и режимных объектов применительно к деятельности органов внутренних дел

Особый правовой статус особо важных и режимных объектов и соответственно специфика деятельности органов внутренних дел по применению мер административного принуждения определяются прежде всего Федеральным законом РФ № 3297-1 от 14 июля 1992 года «О закрытом административно-территориальном образовании», Федеральным законом РФ №5485-1 от 21 июля 1993 года «О государственной тайне», Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации», Постановлениями Правительства РФ №№ 227-4, 1655-75 от 1997 г. В соответствии с этими нормативными документами на обслуживаемых органами внутренних дел объектах установлен особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий так же специальные условия проживания граждан.

Особый режим устанавливается в целях:

- обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- выполнения международных обязательств Российской Федерации по нераспространению оружия массового поражения;
- обеспечения защиты сведений о ядерном оружии, других видах вооружений и военной техники, составляющих государственную тайну;
- пресечения террористических, диверсионных и иных противоправных действий;
- обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан;
- защиты окружающей среды.

То есть, если говорить об особом режиме на объекте, то в первую очередь его надо понимать, как особый режим охраны государственной тайны. Соответственно особо режимными объектами являются предприятия, организации и учреждения, на которых по решению Правительства Российской Федерации осуществляются организационные и технические мероприятия по защите государственной тайны.

Наличие особого режима охраны государственной тайны – не единственный фактор, определяющий «особость» режима объектов обслуживания ОВДРО.

Распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден Перечень критически важных объектов Российской Федерации. В данный Перечень включены объекты, относящиеся к ядерным, радиационным, химическим и пожаро-взрывоопасным объектам, а также объектам энергетики. Остальные относятся к органам государственного управления, финансово-кредитной сферы, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, объектам, представляющим историческую или культурную ценность, а также объектам, нарушение (или прекращение) функционирования которых приводит к потере управления экономикой страны, субъекта или административно-территориальной единицы, ее необратимому негативному изменению (или разрушению) или существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения.

Еще одним специфическим признаком объектов, влияющим на организацию деятельности ОВДРО по обеспечению общественной безопасности на обслуживаемой территории, является возможность отнесения некоторых из них к опасным производственным объектам.

В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» таковыми являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к настоящему

Федеральному закону. При этом требования к регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре, в том числе к идентификации как опасных производственных объектов, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

К категории опасных производственных объектов, относятся объекты, на которых:

1) получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в соответствии с перечнем;

2) используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия;

3) используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

4) получаются расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов.

Как видно из приведенного перечня, к таким объектам можно отнести большинство промышленных предприятий ВПК и атомной энергетики, т.е. объектов обслуживания ОВДРО.

Наряду с особым правовым статусом, определяемым Российским законодательством для обслуживаемых ОВДРО особо важных и режимных объектов, входящих в перечень критически важных объектов Российской Федерации и относящихся к категории опасных производственных объектов, нормы международного гуманитарного права также предоставляют режим специальной защиты как объектам, содержащим «опасные силы».

Поскольку нападение во время военных действий на указанные объекты может привести к высвобождению «опасных сил» и повлечь за собой катастрофические последствия как для гражданского населения, гражданских объектов, так и для окружающей природной среды, в ст. 56 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающейся защиты жертв международных вооруженных конфликтов закреплена норма, воспрещающая нападения на «установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно плотины, дамбы и атомные электростанции».

Как полагает И.И. Котляров – это запрещение далеко не всеобъемлющее и далеко не абсолютное, так как оно распространяется только на указанные объекты, поэтому ряд установок и сооружений, содержащих «опасные силы», остались вне сферы действия статьи. Например, разрушение химических заводов, нападения на заводы по переработке и производству ядерного топлива, хранилища расщепляющих материалов и некоторые другие объекты способны причинить гражданскому населению, окружающей природной среде ущерб не меньшего масштаба, чем от разрушения плотины, дамбы или атомной электростанции. Мнение о необходимости распространения специального статуса на другие объекты, содержащие «опасные силы», разделяется и рядом других исследователей.

Обобщенно особенности правового статуса объектов, обслуживаемых ОВДРО можно представить в виде их перечня:

- режимные объекты, предприятия, учреждения и организаций Российской Федерации, на которых ведутся работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и для функционирования которых установлены специальные меры безопасности;

- критически важные объекты, нарушение (или прекращение) функционирования которых приводит к потере управления экономикой

страны, субъекта или административно-территориальной единицы, ее необратимому негативному изменению (или разрушению) или существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения;

- объекты, относящиеся к ядерным, радиационным, химическим и пожаро-взрывоопасным объектам, а также объектам энергетики;

- опасные производственные объекты предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

- установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно плотины, дамбы и атомные электростанции (ст. 56 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г.).

Понятие особо важных и режимных объектов, применительно к объектам обслуживания ОВДРО, включает в себя совокупность двух дефиниций, содержание которых определяется двумя взаимосвязанными угрозами безопасности государства: с одной стороны, разглашением государственной тайны, а с другой негативными изменениями в жизнедеятельности страны в результате нарушения их работы.

Итак, особо важными и режимными объектами являются объекты, предприятия, учреждения и организаций Российской Федерации, на которых ведутся работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и для функционирования которых установлены специальные меры безопасности, а также объекты, нарушение (или прекращение) функционирования которых приводит к потере управления экономикой страны, субъекта или административно-территориальной единицы, ее необратимому негативному изменению (или разрушению) или существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения.

Особый правовой статус особо важных и режимных объектов и соответственно специфика деятельности ОВДРО определяются также

Федеральным законом РФ № 3297-1 от 14 июля 1992 года «О закрытом административно-территориальном образовании», Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации», Постановлениями Правительства РФ №№ 227-4, 1655-75 от 1997 г. В соответствии с этими нормативными документами на обслуживаемых органами внутренних дел объектах установлен особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий также специальные условия проживания граждан.

ГЛАВА 2. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО- ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА НА ОСОБО ВАЖНЫХ И РЕЖИМНЫХ ОБЪЕКТАХ

2.1. Проблемные вопросы правового обеспечения применения сотрудниками органов внутренних дел мер административно- предупредительного характера на особо важных и режимных объектах

Применение сотрудниками органов внутренних дел мер административно-принудительного характера осуществляется в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О полиции», указами Президента Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также ведомственными нормативными актами, например Приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19, утвердившим Инструкцию о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений.

Далее рассмотрим вопросы правового обеспечения применения полицией мер административно-принудительного характера на ОВиРО исходя из положений ФЗ «О полиции», определяющих такие направления деятельности, как:

1) оказание помощи каждому нуждающемуся в ней гражданину в случае совершения в отношении него противоправных посягательств.

Применительно к деятельности органов внутренних дел на ОВиРО необходимо отметить такую их важнейшую задачу, как защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и

государства от преступных и иных противоправных посягательств. Лучшей защитой как раз и является несовершенство в отношении указанных объектов преступлений, т.е. их профилактика.

2) осуществление административного надзора за определенной категорией граждан.

До принятия Закона № 182-ФЗ в правоведении существовало только понятие «административный надзор», отличающийся от профилактического надзора кругом поднадзорных лиц и правовым основанием такого надзора: административный надзор устанавливается в отношении лиц, освобожденных или освобождаемых из мест лишения свободы, в соответствии Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; профилактический надзор - за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете.

Помимо мер индивидуальной профилактики, указанных в Законе № 182-ФЗ, к рассматриваемым лицам применяются и иные меры административно-предупредительного характера, например: профилактика, социальная адаптация лиц, отбывших наказание, индивидуальная профилактика правонарушений.

3) индивидуальная профилактика правонарушений.

С целью выявления проблемных вопросов правового обеспечения применения полицией мер административно-принудительного характера, рассмотрим проекты федеральных законов в рассматриваемой области, применительно к деятельности органов внутренних дел на ОВиРО.

1. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 412-ФЗ «О внесении изменений в статью 151 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 412-ФЗ).

Согласно нововведениям иностранный гражданин в целях получения статусного документа обязан будет подтвердить наличие у него необходимых знаний сертификатом о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации на уровне, соответствующем цели получения разрешения на временное проживание или вида на жительство, разрешения на работу или патента.

Следует отметить, что сертификат о владении русским языком на уровне, соответствующем цели получения вида на жительство, может быть представлен иностранным гражданином для получения разрешения на временное проживание, разрешения на работу или патента. При этом сертификат о владении русским языком на уровне, соответствующем цели получения разрешения на временное проживание, может быть представлен иностранным гражданином для получения разрешения на работу или патента.

В рамках реализации законодательных изменений предполагается, в частности, установление постановлением Правительства Российской Федерации срока действия сертификата о владении русским языком и утверждение приказом Минобрнауки России его форм в зависимости от цели получения указанного сертификата.

Со дня вступления в силу Федерального закона № 412-ФЗ сертификаты о владении русским языком будут выдаваться исключительно организациями, осуществляющими образовательную деятельность, включенными в утвержденный уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечень организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации.

Выдача сертификатов о владении русским языком организациями, с которыми образовательными организациями, включенными в перечень

организаций, проводящих указанный экзамен, заключены соответствующие соглашения, после 6 июня 2021 года не допускается.

Сертификаты о владении русским языком, выданные до дня вступления в силу Федерального закона № 412-ФЗ, являются действительными до окончания срока их действия. Лица, имеющие указанные сертификаты о владении русским языком, вправе после 6 июня 2021 года подтвердить данными сертификатами владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации при обращении за получением статусных документов с учетом положений пункта 2 статьи 151 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона № 412-ФЗ).

Документы о прохождении экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации в целях получения патента, выданные до дня вступления в силу Федерального закона № 412-ФЗ, являются действительными до окончания срока действия указанных документов, но не более пяти лет со дня их выдачи.

Лица, имеющие данные документы, вправе после 6 июня 2021 года подтвердить ими владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации только в случае обращения за получением патента.

В целях подтверждения наличия сведений о выданных сертификатах о владении русским языком МВД России, его территориальные органы и Рособrnadzor взаимодействуют, в том числе с использованием информационных систем, входящих в информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуры, используемые для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций.

2. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступает в силу с 1 сентября 2021 года.

Предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которым уточнено понятие основной профессиональной образовательной программы, имеющей государственную аккредитацию (образовательные программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата, специалитета, магистратуры, ординатуры и ассистентуры-стажировки), и расширен перечень программ, до окончания обучения по которым продлевается срок временного пребывания иностранного гражданина, а именно включена программа подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

За выдачу приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях обучения по указанным программам государственная пошлина не взимается.

3. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

На владельцев социальной сети возложены обязанности по осуществлению мониторинга, выявлению и недопущению распространения на их ресурсах информации, подлежащей ограничению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Собственник социальной сети обязан разместить правила использования контента и обеспечивать рассмотрение обращений пользователей в течение 30 календарных дней со дня их поступления.

В случае если владелец социальной сети не может самостоятельно дать оценку соответствия, выявленной в процессе осуществления мониторинга либо полученной в результате рассмотрения обращения информации, требованиям законодательства Российской Федерации, он имеет право обратиться в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

4. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 511-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Вводится административная ответственность за нарушение порядка ограничения доступа к информации, информационным ресурсам, доступ к которым подлежит ограничению в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, и (или) порядка удаления указанной информации, а также повышенная ответственность за повторное совершение указанных административных правонарушений.

Полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 13.41 «Нарушение порядка ограничения доступа к информации, информационным ресурсам, доступ к которым подлежит ограничению в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, и (или) порядка удаления указанной информации» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, наделен Роскомнадзор, по рассмотрению – мировые судьи.

При выявлении подразделениями территориальных органов МВД России фактов нарушений порядка ограничения доступа и (или) порядка удаления информации они должны информировать Роскомнадзор для принятия процессуального решения.

5. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Уточнены сроки рассмотрения уполномоченным органом поступившего уведомления о проведении публичного мероприятия и предусмотрено продление трехдневного срока такого рассмотрения в случае, если третий день выпадает на нерабочий (праздничный) день¹.

Информация о результатах рассмотрения уведомления должна быть доведена до организатора публичного мероприятия на следующий рабочий день, но не позднее, чем за три дня до дня проведения мероприятия. При исчислении сроков при подаче уведомления о проведении публичного мероприятия не будут учитываться день получения уведомления и день проведения мероприятия².

При осуществлении профессиональной деятельности на публичном мероприятии на журналистов возложена обязанность использовать отличительный знак (признак) представителя средства массовой информации, а также наложен ряд запретов и ограничений. В частности, журналистам запрещено проводить агитацию, осуществлять распорядительные функции, сбор подписей и пожертвований; участвовать в принятии решений; использовать символику и наглядную агитацию; скрывать свой отличительный знак³.

В связи с необходимостью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения предусматривается обязанность организатора публичного мероприятия указывать в уведомлении о его проведении сведения о формах и методах организации санитарного обслуживания публичного мероприятия⁴.

¹ Пункт 2 части 1 статьи 12 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

² Часть 1 статьи 7 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

³ Части 4, 5, 6, 7 статьи 6 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

⁴ Пункт 6 части 3 статьи 7 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

В целях создания условий для беспрепятственного выполнения экстренными оперативными службами своих функций, связанных с защитой жизни и здоровья граждан, предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, установлен запрет на проведение публичных мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым указанными службами¹.

Закреплено требование о том, что предварительная агитация по вопросам публичного мероприятия не должна содержать недостоверные сведения о целях, заявленном количестве участников и об иных условиях проведения публичного мероприятия².

Законом предусмотрено, что в случае, если в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта либо при наличии реальной угрозы их возникновения (совершения) не может быть обеспечена безопасность участников публичного мероприятия при его проведении, уполномоченный орган обязан незамедлительно предложить организатору изменить место и (или) время его проведения, а в случае, если указанные обстоятельства были выявлены за день или в день публичного мероприятия до его начала, незамедлительно уведомить организатора о невозможности его проведения и предложить ему изменить дату, а при необходимости также место и (или) время проведения путем подачи нового уведомления³.

Уточнены права и обязанности уполномоченного органа и организатора публичного мероприятия.

Так, не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) организатор публичного мероприятия обязан информировать орган исполнительной власти субъекта Российской

¹ Пункт 3 части 2 статьи 8 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

² Пункт 2 части 3 статьи 5 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

³ Часть 7 статьи 12 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии его предложения об изменении места и (или) времени, а также о выборе одной из форм проведения заявленного публичного мероприятия, либо о неприятии предложения соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и об отказе от проведения публичного мероприятия в указанных в уведомлении месте, времени и форме¹.

В случае, если организатор публичного мероприятия в одностороннем порядке изменил цели, форму и (или) заявленное количество участников публичного мероприятия, он не позднее дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) обязан подать новое уведомление о проведении публичного мероприятия. В этом случае ранее направленная организатору публичного мероприятия информация о согласовании проведения публичного мероприятия считается отозванной².

Конкретизирована процедура запрета проведения публичного мероприятия организатором в случае, если он не подал в срок уведомление о проведении публичного мероприятия либо не принял направленное ему органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления обоснованное предложение об изменении места (времени), формы его проведения³.

Также информация о согласовании проведения публичного мероприятия отзывается уполномоченным органом в случае поступления информации об отсутствии права у подавшего уведомление лица быть организатором публичного мероприятия⁴.

¹ Пункт 2 части 4 статьи 5 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

² Пункт 21 части 4 статьи 5 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

³ Часть 5 статьи 5 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

⁴ Часть 4 статьи 12 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

Кроме того, законом закрепляется право уполномоченного органа направить организатору обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия либо о выборе одной из форм его проведения в случае подачи организатором публичного мероприятия уведомления о проведении публичного мероприятия, сочетающего различные его формы.

Предусмотрено положение, в соответствии с которым решением суда публичным мероприятием может быть признана не только совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, но и поочередное участие нескольких лиц в таких актах пикетирования, а также массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах, направленное на выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики¹.

6. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 541-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Запрещается перечисление, получение денежных средств, а также передача, получение иного имущества от иностранных государств или иностранных организаций, международных организаций или международных общественных движений, иностранных граждан или лиц без гражданства (за исключением лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации), некоммерческих организаций, незарегистрированных общественных объединений или физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, граждан Российской Федерации, не достигших возраста 16 лет, анонимных

¹ Части 11, 12 статьи 7 Федерального закона № 54 - ФЗ от 19.06.2004.

жертвователей, а также юридических лиц, зарегистрированных менее чем за 1 год до дня перечисления (передачи) денежных средств и (или) иного имущества.

Расширен перечень сведений, которые указываются в уведомлении о проведении публичного мероприятия. В случае, если предполагаемое количество участников публичного мероприятия превышает 500 человек, в уведомлении указываются реквизиты банковского счета организатора публичного мероприятия, используемого для сбора денежных средств на его организацию и проведение.

7. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 464-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения».

Закреплены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), по вопросам организации и осуществления мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, включая создание в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, специализированных организаций для оказания помощи указанным лицам.

8. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 465-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О полиции».

В настоящее время, полиция наделяется правом доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в специализированные организации.

При определении достаточности оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, руководствоваться критериями, указанными в пункте 6 приложения № 1 к Порядку проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)¹. Для доставления указанного лица из жилища полагаем обоснованным направлять наряд полиции в составе не менее двух сотрудников полиции. При этом служебный автотранспорт, на котором предполагается доставление, должен быть оборудован отсеком для задержанных. При обнаружении несовершеннолетнего в состоянии алкогольного или наркотического опьянения следует руководствоваться приказами МВД России от 15 октября 2013 г. № 845² и 19 января 2015 г. № 31 дсп³.

2.2. Проблемные вопросы организационно-структурного обеспечения применения полицией мер административно-принудительного характера на особо важных и режимных объектах

Существенный недостаток организации применения полицией мер административно-принудительного характера на ОВиРО состоит в отсутствии единого центра, координирующего данную деятельность. В структуре центрального аппарата МВД России основной объем работы по практической реализации применения полицией мер административно-принудительного характера осуществляется по направлениям деятельности обеспечения безопасности дорожного движения, охраны общественного порядка и т.д., при этом не созданы соответствующие координирующие

¹ Утвержден приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н.

² «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

³ «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов».

органы в территориальных органах МВД России на ОВиРО. Здесь функции координации административно-юрисдикционной деятельности полиции выполняет руководство отдельных её служб. На наш взгляд, такая организация является вполне жизнеспособной.

Для территориальных органов МВД России на ОВиРО характерно наличие особенностей организации применения полицией мер административно-принудительного характера, определяемых самыми различными факторами:

- материально-техническими (например, отсутствие смет финансирования на реализацию некоторых мер административно-принудительного характера);

- оргштатными (отсутствие соответствующих обязанностей по применению мер административно-принудительного характера в должностных регламентах сотрудников);

- организационными (отсутствие соответствующих методических рекомендаций по системному применению мер административно-принудительного характера).

Как и любой целенаправленный процесс, управление в сфере применения полицией мер административно-принудительного характера может быть представлено в виде системы последовательно сменяющих друг друга этапов: принятие решения, исполнение решения, подведение итогов. При этом организационные ошибки, допускаемые на разных этапах, порождают многочисленные проблемы в сфере применения полицией мер административно-принудительного характера.

1. Принятие решения.

Как известно, эффективность управления любым социальным процессом во многом предопределяется качеством проводимой аналитической работы. Речь идет о возможности коррекции направления и методов деятельности органов внутренних дел, в том числе при

взаимодействии органов внутренних дел с иными органами и организациями.

На этом этапе традиционно большое значение придается оценке состояния административной деликтности¹. При этом ошибочным, на наш взгляд, следует считать подход, согласно которому едва ли не основным её показателем выступают статистические данные, отражающие общее количество возбужденных сотрудниками полиции дел об административных правонарушениях.

Формируемая органами внутренних дел статистическая информация о количестве совершенных административных правонарушений сегодня представлена сведениями об отдельных их группах. Основной федеральной формой отчета о результатах применения органами внутренних дел административного законодательства служит форма ежеквартальной статистической отчетности 1-АП (сведения об административной практике органов внутренних дел России), утвержденная приказом МВД России от 18 декабря 2007 г. № 1187.

Информация о выявленных административных правонарушениях переносится в соответствующие формы из журналов учёта производства по делам об административных правонарушениях. При этом фактическим основанием для включения того или иного правонарушения в соответствующую отчетность в большинстве случаев выступает факт составления протокола об административном правонарушении. Конечно, предполагается, что в случае вынесения постановления о прекращении дела

¹ В настоящий момент исследования административной деликтности не получили должного распространения, хотя уже и являются данностью. См., напр.: Мышляев Н. П. Административная деликтология: вопросы теории и практики. Москва: ВНИИ МВД России, 2002; Никулин М. И. Проблемы административной деликтологии : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2005; Дерюга А. Н. Актуальные вопросы развития науки административной деликтологии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровск, 2002; Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии : монография. Москва: Изд-во СГУ, 2009.

об административном правонарушении либо в случае отмены назначенного наказания по результатам рассмотрения жалобы информация о правонарушении не войдет в показатели того или иного подразделения, однако данное правило очень часто нарушается. Причем происходит это даже при добросовестном отношении к делу инспекторов по исполнению административного законодательства, осуществляющих учёт соответствующих материалов.

Во-первых, потому что между составленным протоколом и получением данных о принятом решении зачастую имеет место временной интервал, в течение которого готовится отчёт.

Во-вторых, согласно ч. 2 ст. 29.11 КоАП копия вынесенного постановления по делу направляется должностному лицу, составившему протокол, лишь в том случае, если дело рассматривалось судьей. Поэтому хорошим результатом надо признать то, что в 2020 г., по данным ГИАЦ МВД России, должностными лицами органов внутренних дел МВД России примерно в 49,6% случаев были получены копии постановлений, вынесенных судьями, органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Неудивительно, что данные, например, о количестве одних и тех же административных правонарушений, взятые из различных источников (как внутри системы органов внутренних дел, так и за её пределами), почти никогда не совпадают.

Не стоит строить иллюзии и относительно того, что используемые органами внутренних дел формы отчетности отражают динамику изменений структуры административной деликтности. Обеспечивая благоприятные количественные показатели, должностные лица органов внутренних дел ориентируются на категории правонарушений, наиболее перспективные в плане отчетности, а не на профилактику и предупреждение правонарушений.

Иными словами, имеющиеся в органах внутренних дел данные о количестве и видах выявленных сотрудниками полиции административных правонарушений служат весьма условным показателем состояния правопорядка. Более объективным, на наш взгляд, показателем состояния правопорядка должны стать данные о совокупных негативных последствиях административной деликтности, включая причиняемый вред (физический, материальный, моральный), а также мнение населения о состоянии правопорядка. Вместе с тем приходится констатировать, что пока мы не располагаем необходимым для этого инструментарием. В настоящий момент существуют технологии, позволяющие оценить размер ущерба, причиненного лишь отдельными административными правонарушениями.

Малоизученным остается и вопрос об экономической эффективности применения полицией мер административно-предупредительного характера.

В отличие от уголовно-процессуальной сферы, где предпринимаются отдельные попытки оценить стоимость соответствующей деятельности сотрудников правоохранительных органов¹, в сфере административно-юрисдикционной деятельности полиции такие исследования не проводились.

Применение полицией мер административно-принудительного характера предполагает совершение различных действий: доставление правонарушителя, его личный досмотр, задержание, проведение медицинского освидетельствования, экспертизы, получение различного рода справок, иных доказательств, составление необходимых процессуальных документов (при необходимости – копий этих документов) и т.д. И даже в тех случаях, когда сотрудник полиции ограничивается

¹ См., напр.: Бажанов С. В. Стоимость уголовного процесса : монография. Нижний Новгород : Право, 2001; Стоимость досудебной уголовно-процессуальной деятельности и ее экспертно-криминалистического обеспечения : научно-практическое пособие / И.П. Пилушин [и др.]. Омск, 2008.

составлением минимального количества документов, необходимая для этого бланочная продукция должна быть изготовлена, получена, материалы дела подлежат дальнейшей регистрации (в том числе в электронных базах учета), возможно, неоднократному обжалованию, реализации, хранению.

Разумеется, приведенные рассуждения не следует расценивать как аргумент в пользу ориентации соответствующей деятельности полиции на самокупаемость. В то же время вполне естественными выглядят следующие выводы.

Во-первых, система организации применения полицией мер административно-предупредительного характера нуждается в полноценной оценке её экономической эффективности, для чего требуются комплексные научные исследования.

Во-вторых, если применение полицией мер административно-предупредительного характера - достаточно дорогостоящая деятельность, а её экономический эффект неизвестен, то нельзя исключать того, что увеличение объемов соответствующей административной практики органов внутренних дел помимо снижения общего качества итоговой продукции может наносить значительный экономический ущерб государству.

В-третьих, оценка экономической эффективности применения полицией мер административно-предупредительного характера (правоприменительных, инженерно-технических, организационных и других) должна использоваться для решения вопроса об их оптимальном соотношении. Например, одной из наиболее распространенных причин дорожно-транспортных происшествий традиционно выступает превышение установленной скорости движения. Как отмечают зарубежные специалисты, снижение скорости транспортного потока на 1 км/ч ведет к уменьшению количества дорожно-транспортных происшествий на 3%, число же пострадавших сокращается еще значительно. Решению данной проблемы могут способствовать различные меры, в частности, увеличение

численности личного состава дорожно-патрульной службы, внедрение значительного количества соответствующих специальных средств, создание на соответствующих участках дороги искусственных неровностей и т.д.

Однако могут иметь место и принципиально иные подходы. Например, согласно п. 10.3 Правил дорожного движения максимально допустимая в Российской Федерации скорость движения легковых автомобилей - 110 км/ч. Причем данное требование связано с условиями автострады, в абсолютном большинстве случаев максимально допустимая скорость движения - 90 км/ч. В связи с этим несколько нелогичной выглядит сама возможность производства и эксплуатации легковых автомобилей, конструктивно способных развивать скорость, в два и более раза превышающую максимально допустимые показатели. Конечно, при решении подобных вопросов нельзя ограничиваться учётом только юридических аспектов, забывая, например, о конкурентоспособности выпускаемой продукции. Стоит напомнить, что Федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 1001, предусмотрено исследование и научное обоснование необходимости оборудования грузовых автомобилей и автобусов устройствами ограничения скорости. В настоящий момент эта идея воплощена лишь в Государственном стандарте Российской Федерации «Автобусы для перевозки детей», утвержденном постановлением Госстандарта России от 1 апреля 1998 г. № 101. В то же время считаем вполне уместным законодательное закрепление возможности возложения на физических лиц, допустивших повторное административное правонарушение, предусмотренное чч. 3 и 4 ст. 12.9 КоАП, обязанности

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 9. ст. 1020.

установить техническое устройство ограничения скорости передвижения автомобиля. Такое ограничение могло бы действовать с момента вступления постановления по делу в законную силу до истечения срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Для его нормативно-правового воплощения потребуется внесение изменений в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹ и Перечень неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств².

2. Исполнение принятых решений.

Принимаемые решения могут быть полезными лишь при наличии возможности их реализации. Практика полицейской деятельности убедительно свидетельствует о существовании проблем на этом этапе.

2.1. Кадровое обеспечение.

Вопреки ожиданиям наметившаяся в последние годы тенденция снижения темпов оттока из органов внутренних дел квалифицированных кадров не привела к заметным позитивным изменениям в организации применения полицией мер административно-предупредительного характера. Не секрет, что сами сотрудники полиции зачастую очень невысоко оценивают собственный уровень подготовки, при этом многие считают его недостаточным для эффективного применения полицией мер административно-предупредительного характера.

В научной литературе неоднократно и небезосновательно указывалось на необходимость реализации ряда мер, связанных с усилением социально-правовых гарантий, расширением мер стимулирования труда сотрудников полиции, повышением престижа полицейской деятельности и т.д. Поддерживая в целом данные предложения, отметим все же, что

¹ См.: Применение технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений скоростного режима. Зарубежный опыт : обзорная информация. Вып. 21. Москва: НИЦ БДД МВД России, 2009. С. 6.

² Там же. С. 48-49.

перечисленное представляет собой элементы фона профессиональной деятельности полиции. На практике эффект от самой благоприятной комбинации перечисленных мер может быть сведен к нулю ненадлежащим отношением руководства органа внутренних дел к подчиненным.

В органах внутренних дел продолжает присутствовать установка на второстепенность административной практики по отношению к уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Работа в подразделениях полиции охраны общественного порядка чаще всего рассматривается как менее престижная, требующая меньшей квалификации. Это отчетливо видно не только по тому, какое внимание уделяется ее результатам, но и по тому, кому поручается осуществление подобной деятельности. Встречаются случаи, когда задача составить протоколы об административных правонарушениях ставится перед стажерами уже в первый день работы, несмотря на то, что они не только не имеют соответствующего образования, но и не прошли специального профессионального обучения впервые принятых на службу сотрудников органов внутренних дел.

С нашей точки зрения, требуется коррекция существующей системы подготовки специалистов для органов внутренних дел. Рабочие учебные планы в учебных центрах, программы повышения квалификации должны предусматривать значительные объемы учебного времени для изучения тематики производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, и в первую очередь вопросам применения полицией мер административно-предупредительного характера.

2.2. Информационное обеспечение.

Располагая понятным планом работы, сотрудник полиции нуждается прежде всего в трех разновидностях информации: правовой, оперативно-справочной и справочно-методической.

Должностное лицо, осуществляющее применение мер административно-предупредительного характера, неизбежно вовлекается в сложный информационный оборот. Имеющиеся в организации этой деятельности недостатки приводят к тому, что сотрудник полиции оказывается, с одной стороны, в условиях дефицита информации, с другой - в условиях её переизбытка.

Уровень информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел по-прежнему не отвечает современным требованиям. Как и прежде, преобладают устаревшие, «ручные» способы работы с «бумажными носителями», обмен информацией с помощью почтовых сообщений и т.д. В итоге складывается ситуация, при которой «информация вроде бы где-то есть, её даже слишком много, но она не структурирована, не согласована, разрознена, не всегда достоверна, её крайне сложно найти и получить». Очевидно, что решение проблем, связанных с совершенствованием технологий получения, систематизации и использования необходимой информации, лежит преимущественно в материальной и организационно-технических плоскостях.

Важнейшей задачей является создание единой федеральной базы данных о лицах, привлеченных к административной ответственности. При этом система должна обеспечивать информацией не о количестве совершенных правонарушений, а о лицах, их допустивших. Учитывая, что в сферу внимания полиции ежегодно попадают десятки миллионов граждан, органы внутренних дел получают информацию, которая в дальнейшем может служить действенным средством решения стоящих перед ними задач.

В ходе производства нередко фиксируются данные, которые в дальнейшем могут быть использованы в различных сферах полицейской деятельности, например, информация о месте фактического проживания того или иного лица, его транспортных средствах, родственных связях, характере профессиональной деятельности и т.д.

Применение полицией мер административно-предупредительного характера требует от сотрудника полиции соответствующего уровня профессиональной подготовки. В этой части особое значение приобретает справочно-методическая информация, направленная на оптимизацию, повышение эффективности деятельности органов внутренних дел за счет распространения передового опыта, материалов научных исследований, методических рекомендаций и т.д. Создаваемые в настоящий момент методические рекомендации, обзоры и т.п. носят эпизодический характер и чаще всего предназначены для локального применения. Нередко рекомендации, успешно используемые в одном подразделении органа внутренних дел, остаются неизвестными для сотрудников другого подразделения этого же органа. В связи с изложенным заслуживает внимания и поддержки предложение Т.П. Сасыкова о необходимости учреждения периодического издания «Административная практика органов внутренних дел», в котором следует публиковать обзоры, рекомендации, статьи об опыте организации этой работы.

Перспективы развития системы информационного обеспечения применения полицией мер административно-предупредительного характера связаны, на наш взгляд, с:

а) исключением параллелизма и дублирования информационного обеспечения деятельности по предупреждению правонарушений (каждое министерство, ведомство решает эту проблему по-своему). Естественным вектором развития здесь выступает формирование единого информационного пространства правоохранительных, контрольно-надзорных и финансовых органов Российской Федерации, объединяющего на общей информационной платформе различные ведомственные банки данных.

б) внедрением мобильных информационных технологий. Например, сегодня доступ к оперативно-служебной информации в

большинстве случаев требует обращения с запросом к должностному лицу, имеющему доступ к этой информации. Реализация мобильных информационных технологий даст возможность получать такую информацию должностному лицу, осуществляющему применение мер административно-предупредительного характера непосредственно, в реальном времени.

2.3. Материально-техническое обеспечение.

Типичные для любой полицейской деятельности проблемы слабого материально-технического обеспечения применения мер административно-предупредительного характера дополняются двумя уже отмеченными обстоятельствами: существующей в органах внутренних дел установкой на второстепенность деятельности по реализации норм об административной ответственности и ориентацией на необходимость увеличения объемов «административной практики».

Недостаточное материально-техническое обеспечение существенно ограничивает возможности полиции, предоставленные ей законом.

3. Подведение итогов.

Основную трудность, возникающую на этапе подведения итогов, представляет вопрос об эффективности (её понятии, содержании и способах оценки) соответствующей деятельности полиции.

Очевидно, в своей основе данный вопрос относится к предмету науки управления, и закономерно, что именно её представителями проявляется больший интерес к его решению. Учёными-административистами предпринимаются лишь отдельные попытки исследования эффективности деятельности полиции, и в целом данная проблема еще очень далека от научного разрешения. Недостаточными оказываются и меры, предпринимаемые на ведомственном уровне. Основную причину подобного положения очень точно отразил Ю.Е. Аврутин: «Представляется, что главное здесь - не отсутствие желания или недостаток воли в проведении в

жизнь собственных решений, а исходная, если угодно - методологическая, мировоззренческая позиция в самом понимании эффективности, её кажущаяся, на первый взгляд, простота и очевидность»¹. Стремление обеспечить максимально простой и надежный способ оценивания результатов функционирования всей системы сводится к поиску оптимальных критериев такой оценки, само понимание эффективности - к соотношению категорий «количество затрат» и «полученный результат», а методика её оценки на основе количественных показателей - в основе своей к банальной формуле «чем больше - тем лучше».

Вред, который нанесла органам внутренних дел и охраняемым ими общественным отношениям такая «палочная» система, переоценить трудно. Практика ведомственного оценивания по количественным показателям позволяет должностным лицам органов внутренних дел не обращать внимание на мнение населения о результатах их деятельности и в то же время ставит их в полную зависимость от вышестоящих инстанций, имеющих возможность в любой момент скорректировать контрольные нормативы. В результате за десятилетия использования таких критериев «сформировалась определенная, передающаяся от поколения к поколению сотрудников ментальность всего личного состава полиции, ориентирующая на создание видимости благополучия деятельности полицейских подразделений, за которым - укрытие преступлений от учета, негативное отношение к любому заявлению или сообщению о правонарушении, фальсификация уголовной статистики, уголовных дел, оперативных материалов»².

На наш взгляд, прямая взаимосвязь между количеством составленных протоколов об административных правонарушениях и уровнем защиты

¹ Аврутин Е.Ю. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история и перспективы. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. С. 234.

² Аврутин Е.Ю. Указ. соч.

прав граждан отсутствует. Следствием «валового» характера соответствующей полицейской работы выступает не только закономерное снижение качества материалов дел об административных правонарушениях. Ряд положений КоАП оказывается в этих условиях почти нереализуемым. Например, исключается возможность осуществления экспертиз во всех необходимых случаях, существенно затрудняется соблюдение установленного КоАП порядка рассмотрения дела и т.д. Поскольку задача обеспечить необходимые показатели ставится и контролируется достаточно жестко, решается она самыми различными методами, включая составление протоколов на «дежурных правонарушителей». С другой стороны, органы внутренних дел имеют ограниченную пропускную способность. Сталкиваясь с чрезмерно большим потоком информации о правонарушениях, сотрудники полиции сознательно используют приемы, искусственно его ограничивающие. Неудивительно, что при прочих равных условиях приоритетное внимание уделяется правонарушениям, не требующим серьезного разбирательства, например, в связи с очевидностью правонарушения либо неспособностью лица, привлекаемого к ответственности, эффективно себя защищать. Сотрудники полиции не прилагают усилий для установления статуса потерпевшего, обеспечения оплаты труда отдельных участников производства по делу и т.д.

Таким образом, рассмотрение проблемных вопросов организационного обеспечения применения полицией мер административно-предупредительного характера позволило сделать вывод о том, что существующая система оценки эффективности применения полицией мер административно-предупредительного характера основана на общей системе оценки деятельности полиции, без учета внешней составляющей, выраженной в формировании общественного мнения о полиции как институте, предназначенном в первую очередь для

предупреждения преступлений, а не пресечения их. Соответственно, необходима глубокая переориентация всей деятельности органов внутренних дел с ведомственного интереса, когда более значимым считается успешно раскрытое преступление, на интересы гражданского общества, выражающиеся в том, что правонарушение должно быть предупреждено, а не совершено и успешно раскрыто. И именно административно-предупредительные меры в этом случае будут главенствующими во всей системе мер государственного принуждения.

2.3. Проблемные вопросы применения полицией мер административного пресечения на особо важных и режимных объектах

Спецификой применения полицией мер административного пресечения на особо важных и режимных объектах является необходимость защиты от противоправных посягательств всеми законными методами не только личности, но и собственности, а также иных, охраняемых законом интересов в области обеспечения общественной безопасности. Как правило, материальные ценности, здания, помещения, сооружения, складские и производственные помещения, иные объекты собственности ОВиРО зачастую становятся объектами преступных посягательств, направленных на причинение им какого-либо имущественного вреда.

В этой связи особо актуален вопрос правовой обоснованности и организационной готовности применения всеми субъектами, осуществляющими правоохранительную деятельность, и в первую очередь полицией, специальных мер пресечения таких преступных посягательств ОВиРО.

Соответственно, в качестве проблемного вопроса, требующего научного осмысления, необходимо провести анализ правовых и организационных вопросов применения сотрудниками полиции

огнестрельного оружия для защиты от противоправных посягательств, направленных на собственность ОВиРО, как, с одной стороны, наиболее эффективного способа физического воздействия для прекращения этого противоправного деяния, а, с другой стороны, как деяния, влекущего наиболее значимые юридические последствия для субъекта его применяющего.

Сразу отметим, что нормы международного права, изложенные в статье 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого 17 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/169, подчеркивая исключительность случаев применения оружия, предусматривают возможность его применения только в случае, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других. Статья 9 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятых VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся 27.08. – 07.09.90 г. в Гаване, говорит о том, что преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни. То есть нормы международного права, по сути, исключают возможность применения огнестрельного оружия только для защиты собственности.

Применение оружия исключительно для защиты жизни и здоровья или задержания преступника - исторически сложившаяся с момента зарождения основ полицейского права реальность международного права, которая, если обратиться к российскому полицейскому законодательству конца 19 века была свойственна и нашей стране. По российскому законодательству (закон 10 октября 1879 г.), полицейские чины могли прибегать к употреблению оружия, помимо задержания преступника,

только для защиты от нападения, грозящего жизни здоровью или личной свободе других лиц¹. Право применения оружия для защиты собственности, первоначально только государственной – новелла законодательства социалистического.

Действующая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., декларируя государственную защиту основных прав и свобод гражданина РФ, называет в качестве основных неотъемлемых прав человека - право на жизнь (статья 20) и право на собственность (статья 35), не выделяя в качестве приоритетного какого-либо из них. Государственная защита собственности предполагает применение специальных мер пресечения противоправных посягательств, в том числе и применение специально уполномоченными законом субъектами огнестрельного оружия. При этом в соответствии с Конституцией РФ не важно, какая собственность попадает под охраняемые государством интересы – частная, муниципальная или государственная (статья 8). В этой связи согласимся с И. Ефремовым, который считает, что законодатель обязан принимать законы по защите собственности, находящейся в частной, государственной, муниципальной, смешанной или иной форме, которые бы в равной мере защищали все формы собственности².

Реализация вышеуказанных принципов Конституции РФ просматривается в Федеральном законе РФ от 7 февраля № 3-ФЗ «О полиции», в котором предусмотрено право сотрудника полиции применить огнестрельное оружие по пункту 6 части 1 статьи 23 для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты всех форм собственности.

¹ Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 1999. 624 с.

² Ефремов И. «Частник» хочет защиты // Юрист: электронный журнал. 2010. № 14. Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/bux/11300> (дата обращения: 10.02.2021).

Однако, несмотря на наличие в ФЗ о полиции такого прямого основания, анкетирование действующих сотрудников полиции, проведенное авторами статьи, показало, что практически ни один сотрудник не смог смоделировать однозначную ситуацию его правомерного применения для отражения нападения на объекты собственности, даже если это касается ОВиРО. Варианты ответов варьировались от возможности применения огнестрельного оружия за нарушение пропускного режима охраняемого объекта - до неприменения оружия ни при каких обстоятельствах, если не будет дополнительно угрозы жизни и здоровью. Такое неоднозначное толкование рассматриваемого основания применения говорит о критичности ситуации в этой области и, в частности, о недостатках в сфере обучения сотрудников полиции действиям в условиях, связанных с применением оружия. И, как нам видится, проблема не в общих знаниях практическими работниками оснований и условий применения огнестрельного оружия, а в возможности их правового применения в конкретных ситуациях.

Обратимся к учебно-методической и научной литературе, освещающей рассматриваемую проблему.

По мнению авторов комментария к ФЗ «О полиции», на наш взгляд, наиболее удачного и практически применимого – Ю.Е. Аврутина, С.П. Булавина, Ю.П. Соловей, В.В. Черникова: «Применение оружия по рассматриваемому основанию (по пункту 6 части 1 статьи 23 ФЗ о полиции) позволяет не только пресечь причинение вреда самим этим объектам, но и предотвратить более значительный вред, который может наступить в результате их захвата, разрушения либо незаконного проникновения на указанные объекты»¹. Очевидно, что авторы как самостоятельный деликт, дающий основания его пресечения путем применения оружия, определяют

¹ Ю.Е. Аврутин [и др.]. Комментарий к Федеральному закону «О полиции». Москва: Проспект, 2017. 552 с.

саму попытку причинения вреда объекту собственности. Но применение оружия, как бы сотрудник ни стремился минимизировать вред нападающему, всегда сопряжено с возможным лишением человека жизни. То есть «благу защищаемому», а именно собственности, приносится в жертву жизнь нападающего. В этой связи требует прояснения позиция авторов комментария, что эти блага трудно сопоставить. Так, сотруднику, решившемуся на применение оружия в указанной ситуации – это сделать придется! Ведь сам смысл вооруженной защиты собственности – в возможности лишения жизни посягающего на нее человека.

Авторы комментария полагают, что применение оружия будет обоснованным только при очевидности следующих целей в действиях нападающих: *захват или уничтожение имущества (в том числе разрушение зданий и строений), завладение ценностями, денежными средствами, оружием, захват заложников, причинение телесных повреждений находящимся в помещении лицам и др.* Отметим, что первоисточником такой позиции являются составители учебного пособия «Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия» Каплунов А.И., Милюков С.Ф., Уткин Н.И.¹ Схожую позицию высказывает и Побегайло Э.Ф.: «Обороняться любым способом с причинением любого вреда можно, а также от противоправного насильственного вторжения в жилище и иное помещение, группового и вооруженного нападения и др.»². Князьков А.С. предлагает разрешить применение огнестрельного оружия для пресечения группового или вооруженного вторжения только на объекты занимающие важное место в государственной общественной жизни, в соответствии с утвержденным перечнем, а для пресечения нападения на

¹ Каплунов А.И., Милюков С.Ф., Уткин Н.И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел : учебное пособие. Издание второе, переработанное / под ред. В.П. Сальникова. Москва : ИМЦ ГУК МВД России, 2004. 272 с.

² Побегайло Э.Ф. Избранные труды. Санкт-Петербург., 2008. С. 81.

иные объекты разрешить применять оружие лишь в ответ на действия, направленные на разрушение здания или уничтожение находящегося в нем имущества (оборудования)¹.

Рассмотрим подробно правовые основания и последствия применения оружия сотрудником полиции в зависимости от вышеуказанных целей нападения на ОВиРО. При этом представляется возможным убрать из анализа цели, связанные с умыслом причинения вреда жизни и здоровью, захвата заложников и оружия, так как в этом случае основания применения огнестрельного оружия охватываются пунктами 1-3 части 1 статьи 23 ФЗ «О полиции».

Итак, возможно сотрудники полиции окажутся в ситуации, когда группа лиц или одно вооруженное лицо (далее субъект нападения) совершает умышленные действия по захвату объекта собственности ОВиРО (не являющегося жилищем гражданина) с *целью его уничтожения или завладения ценностями, там находящимися*. Сотрудники полиции могут оказаться в указанной ситуации, если они осуществляют охрану общественного порядка (например, сотрудники ППСП на маршруте патрулирования или УУП на своем административном участке). В этом случае сотрудники полиции становятся очевидцами совершения преступления, которое можно квалифицировать либо по ч. 2 ст. 158 УК РФ (кража, совершенная группой лиц или с незаконным проникновением в помещение, или иное хранилище (отметим, что предполагать возможность таких квалифицирующих признаков состава как совершение действий организованной группой или крупный размер посягательства в реальной обстановке у сотрудников полиции достаточных оснований не будет), либо по статье 167 УК РФ (умышленное уничтожение или повреждение

¹ Князьков А.С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения : дис... канд. юрид. наук. Томск, 1998. 216 с.

имущества, в том числе совершенное из хулиганских побуждений, путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом либо повлекшие по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия), либо по статье 215.2 УК РФ (приведение в негодность объектов жизнеобеспечения). Указанные составы преступлений относятся к категории средней тяжести и в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 23 ФЗ о полиции для задержания лица, застигнутого при их совершении, огнестрельное оружие не может быть применено. Таким образом, оружие в этом случае будет применяться для пресечения преступления, по составу которого задержать с применением оружия лицо, его совершившее, будет незаконно, что хотя и не противоречит законам формальной логики и логики построения правовых норм, однако с учетом дальнейшего анализа, как нам представляется, не соответствует степени опасности и характеру действий нападающих лиц. Так, оружие может быть применено для защиты другого охраняемого законом блага, а именно жизни и здоровья только от посягательства сопряжённого с насилием, опасным для жизни и здоровья (пункт 1 части 1 статьи 23 ФЗ о полиции), т.е. способного причинить как минимум тяжкий вред здоровью (статья 111 УК РФ), а это будет деяние, содержащее признаки тяжкого преступления. То есть в данном случае сопоставление блага жизни и блага собственности как охраняемых законом интересов - исключительно в пользу собственности, что противоречит как общепринятой позиции практически всех российских ученых административистов, так и принципам международного права.

В случае если целью нападения является *захват объекта собственности* ОВиРО, действия субъекта нападения можно квалифицировать по статье 330 УК РФ как самоуправство, что также не является тяжким преступлением.

Невозможность применения огнестрельного оружия для предотвращения захвата объекта собственности ОВиРО с рассмотренными

целями нападения также подтверждает позиция разработчиков ФЗ «О полиции», прописавших возможность применения только специальных средств для освобождения насильственно удерживаемых зданий, помещений, сооружений (пункт 7 части 6 статьи 21 ФЗ о полиции).

Для дальнейшего анализа правовых оснований применения оружия сотрудниками полиции для отражения нападения на объекты собственности ОВиРО необходимо определиться со смысловым значением термина «нападение». И, в частности, важно разграничить правовую природу нападения и такого действия, как «проникновение». Лингвистический анализ значений вышеуказанных терминов показывает, что принципиальная разница между проникновением и нападением заключается в целях этих действий¹. Проникновение само по себе как оконченное действие не предполагает нанесения ущерба объекту. Правовые последствия, связанные с самовольным проникновением на охраняемый в установленном порядке объект, независимо от того, совершает это группа или одно лицо, ограничиваются административной ответственностью по статье 20.17 КоАП РФ, предусматривающей в качестве максимального наказания штраф 500 рублей. Данная коллизия наглядно демонстрирует абсурдность возможности применения огнестрельного оружия в указанном случае, даже если это ОВиРО. Однако внешние признаки такого действия, как проникновение, в некоторых ситуациях могут совпадать с признаками нападения. Например, когда группа лиц преодолевает охраняемый периметр объекта ОВиРО. Полагаем, что сотрудник полиции в ситуации выявления правонарушителей, преодолевающих охраняемый периметр объекта, не сможет правильно определить их истинную цель и обоснованно принять решение на применение оружия.

¹ Словopedia. Русские толковые словари: словарь Даля, энциклопедический словарь, словарь Ожегова и другие [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ozhegov.slovaronline.com/> (дата обращения: 11.02.2021).

С целью всестороннего анализа вышеобозначенной проблемы проведем анализ правовых оснований применения оружия другими органами, осуществляющими охрану объектов ОВиРО. Оружие для защиты собственности также имеют право применять:

- сотрудники частных охранных организаций (далее - ЧОО) для отражения группового или вооруженного нападения на *охраняемое* имущество (статья 18 Федерального закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487 - 1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»);

- работники ведомственной охраны (далее - ВОХР) для отражения вооруженного или группового нападения на *охраняемые* объекты, когда иными средствами отразить указанное нападение невозможно (пункт 4 статьи 16 «Федеральный закон РФ от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»);

- военнослужащие Министерства обороны РФ (далее - МО) для отражения вооруженного либо группового нападения на *охраняемые* государственные и военные объекты, а также на расположения воинских частей и подразделений, здания и сооружения воинских частей, если иными способами и средствами их защитить невозможно (статья 13 Указа Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»);

- сотрудники Федеральной службы охраны (далее - ФСО) для отражения нападения либо угрозы нападения на *охраняемые* объекты и транспортные средства, а равно освобождения их при захвате (п. 3. ч. 1 статьи 27 Федерального закона РФ от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»).

Отличие вышеуказанных оснований применения оружия для защиты собственности от основания применения оружия полицией в том, что полиция имеет право применять оружия не только для отражения нападения

на *охраняемые* ею объекты. Исходя из формального толкования пункта 6 части 1 статьи 23 ФЗ «О полиции», не важно, охраняются ли вообще здания, помещения, сооружения и иные объекты ОВиРО, подвергающиеся нападению. То есть речь идет об *охраняемых законом интересах*. Полагаем, что законодатель не случайно предоставил право полиции вооруженной защиты практически всех объектов собственности, исходя из общего назначения полиции.

Отличительной особенностью условий применения огнестрельного оружия вышеназванными субъектами от условий применения оружия полицией является обязательное соблюдение требований УК РФ о необходимой обороне и крайней необходимости, специально прописанное в соответствующем федеральном законе.

Так, влечет за собой уголовную ответственность применение частным охранником огнестрельного оружия с превышением крайней необходимости или необходимой обороны (статья 16 ФЗ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»), Работники ВОХР так же, как и сотрудники ФСО, не несут ответственность за моральный, физический или имущественный вред, причиненный ими правонарушителю в связи с применением в предусмотренных Федеральными законами (ФЗ «О ведомственной охране» и «Государственной охране») случаях огнестрельного оружия, «только» (добавлено нами с целью подчеркнуть важность исключения), если при этом не было допущено превышение пределов необходимой обороны, а также в условиях крайней необходимости. В иных случаях ответственность наступает в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (статья 18 ФЗ «О ведомственной охране»). Военнослужащие в соответствии с законодательством Российской Федерации могут применять оружие лично, а командиры (начальники) приказать подчиненным применить оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в

состоянии необходимой обороны или крайней необходимости (статья 13 Указа Президента РФ «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»).

То есть для всех вышеуказанных субъектов применения огнестрельного оружия требование соблюдать меры необходимой обороны и крайней необходимости прописано как обязательное в соответствующем федеральном законе, определяющем условия его применения.

В отличие от этого в ФЗ «О полиции», требование о применении оружия сотрудниками полиции только в зависимости от наличия состояния необходимой обороны и крайней необходимости напрямую не прописано. Часть 9 статьи 18 ФЗ «О полиции» говорит о том, что сотрудники полиции не должны нести ответственности при применении оружия по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, ФЗ «О полиции», другими федеральными законами.

В этой связи принципиально ответить на вопрос: а будут ли сотрудники полиции нести ответственность, если, действуя на основаниях и с условиями, прописанными в ФЗ «О полиции» применят оружие для защиты собственности ОВиРО, допустив при этом превышение норм необходимой обороны?

Ответ на этот вопрос в однозначной трактовке, применительно к сотрудникам полиции дал Пленум Верховного Суда РФ, который в постановлении от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» пояснил, что правомерные действия должностных лиц, находящихся при исполнении своих служебных обязанностей, даже если они сопряжены с причинением вреда или угрозой его причинения, состояние необходимой обороны не образуют (применение в установленных законом случаях силы сотрудниками правоохранительных органов при обеспечении общественной безопасности и общественного

порядка и др.) и, следовательно, сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие и иные лица, которым законодательством разрешено применение оружия для исполнения возложенных на них федеральными законами обязанностей, не подлежат уголовной ответственности за причиненный вред, если они действовали в соответствии с требованиями законов, уставов, положений и иных нормативных правовых актов, предусматривающих основания и порядок применения оружия.

Отметим, что мнение о том, что сотрудники полиции не должны нести ответственность за вред, каким бы он ни был, если при применении оружия сотрудник не выходит за рамки ограничений, предусмотренных специальными нормами, высказывалось учеными-административистами – А.И. Каплуновым, С.Ф. Милюковым и др., задолго до принятия Пленумом ВС РФ вышеуказанного постановления.

При применении норм приведённого постановления Пленума ВС РФ к сотрудникам ЧОО, ВОХР, ФСО, МО, в части, касающейся применения специальных мер пресечения, необходимо учесть следующее.

Как отмечалось выше, правомерность применения огнестрельного оружия вышеназванными субъектами в соответствующих законах, определяющих их правовой статус, поставлена в прямую зависимость от обязательного соблюдения требований УК РФ о необходимой обороне и крайней необходимости. То есть требование применять оружие без превышения необходимой обороны и является самим требованием законов, уставов, положений и иных нормативных правовых актов, предусматривающих основания и порядок применения ими огнестрельного оружия.

Таким образом, можно выдвинуть предположение, что только полиция при осуществлении охраны общественного порядка, и в частности при защите собственности ОВиРО, может выйти за пределы необходимой обороны, если действия сотрудников полиции по применению оружия

будут осуществляться на основании и в порядке предусмотренном ФЗ «О полиции». В этой связи нельзя не согласиться с мнением М.И. Катбамбетова, предлагающего расширить перечень обстоятельств, исключающих преступность деяния, посредством дополнения главы 8 УК РФ нормой «Причинение вреда при осуществлении служебных или должностных полномочий», что «позволит разрешить противоречия в правовой оценке применения оружия, создать приемлемую уголовно-правовую основу для допустимости причинения вреда при осуществлении профессиональной деятельности»¹, как полагаем, для всех субъектов, осуществляющих охрану собственности ОВиРО.

С учетом высказанного предположения смоделируем возможную ситуацию применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции при отражении нападения на объекты собственности ОВиРО, когда сотрудник полиции правомерно превысит меры необходимой обороны и произведет выстрел на поражение субъекта нападения. По нашему мнению, речь идет прежде всего о *групповом или вооруженном нападении, целью которого является совершение тяжкого или особо тяжкого преступного посягательства в отношении собственности ОВиРО*. В этом случае, даже если не будет в наличии такого дополнительного фактора, как насилие, опасное для жизни обороняющегося или другого лица, либо угрозы применения такого насилия (то есть формально будет допущено превышение необходимой обороны), оружие с соблюдением порядка его применения и установленных запретов может быть правомерно применено, например:

- если нападение совершается с целью совершения *грабежа группой лиц или путем незаконного проникновения в жилище, помещение или иное хранилище* (в рассматриваемом случае даже если нападающими не

¹ Катбамбетов М.И. Уголовно-правовая характеристика применения оружия : дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2013. 232 с.

применяется какого-либо насилия в отношении людей) (часть 2 статьи 161 УК РФ);

- если нападение совершается с целью *умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества из хулиганских побуждений, путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом* (часть 2 статьи 167 УК РФ);

- в случае совершения *нападающими взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность значительного имущественного ущерба по признакам совершения акта терроризма* (статья 205 УК РФ);

- в отношении участников *массовых беспорядков, сопровождающихся уничтожением имущества* (статья 212 УК РФ).

Еще раз отметим, что во всех приведенных случаях нами намеренно исключена дополнительная квалификация преступлений, касающихся вреда или угрозы причинения вреда жизни и здоровью, так как это может образовать самостоятельное основания применение оружия. Также не рассматривается нападение, формально содержащее признаки состава преступления, предусмотренного частью 3 статьи 158 УК РФ, то есть сопряженное с незаконным проникновением в жилище граждан. Хотя оно и относится к категории тяжких составов, но в случае отражения нападения сотрудниками полиции действия преступников вряд ли возможно квалифицировать как тайные.

В пользу законности и логичности применения оружия в перечисленных ситуациях говорит также тот факт, что сотрудники полиции имеют право применить оружие на основании пункта 4 части 1 статьи 23 ФЗ о полиции для задержания лиц, совершивших все перечисленные преступления, если они пытаются скрыться либо оказывают вооруженное сопротивление.

Таким образом, с целью конкретизации юридических фактов, с которыми наиболее правомерно будет связать возможность применения

сотрудниками полиции огнестрельного оружия для защиты объектов собственности ОВиРО от преступных посягательств, необходимо внести изменения в основания применения огнестрельного оружия, изложив пункт 6 части 1 статьи 23 ФЗ «О полиции» в следующей редакции: «для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных организаций и граждан в случае совершения нападающими деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против собственности».

В заключение считаем необходимым подчеркнуть, что право сотрудников полиции на применение огнестрельного оружия с производством выстрела на поражение, т.е. с причинением вреда жизни и здоровью нападающего, для защиты собственности хоть и не противоречит нормам российского законодательства, но с учетом международных норм права и принципов гуманизма должно быть подвергнуто дальнейшему обсуждению учеными и общественностью. Конечной целью этого обсуждения должна стать ясная и понятная для практических сотрудников позиция, учитывающая все аспекты обстоятельств его применения, включая этические и моральные, которая найдет свое закрепление в соответствующей учебно-методической литературе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Среди основных субъектов, обеспечивающих реализацию мер административно-принудительного характера, в том числе и мер административного принуждения, следует выделить органы внутренних дел, которые, обладая широкими полномочиями в данной сфере, наиболее часто используют их в правоприменительной практике.

В исследовании отмечено, что до последнего времени, государственное административное принуждение воспринималось по большей части с позиций инструмента применения административных наказаний к лицам, совершившим административные правонарушения. Соответственно, с целью выделения именно профилактической составляющей института административного принуждения в исследовании рассматривались именно с этого ракурса наиболее распространённые типологизации этого института общественных правоотношений.

В качестве вывода проведенного анализа отмечено, что практически все существующие классификации мер государственного административного принуждения учитывают предупредительную составляющую (трех- и четырехчленные модели), однако существенная разница в них заключается в определении места превентивных мер в этом институте (первоочередные или вспомогательные меры). Большинство определений административно-предупредительных мер строится на уточнении целей их применения. При этом общим свойством является признание их определенными способами и приемами, ведущими к достижению таких целей.

Все юридические факты, которые могут послужить основанием применения рассматриваемых мер, можно разделить на последствия, опасные для общества, и последствия, опасные для личности, то есть можно выделить два наиболее общих объекта, государственную защиту которых

обеспечивают меры административного предупреждения: общество и личность. Широта угроз, рассматриваемых в различных определениях данного понятия, также дает возможность предложить общую их классификацию. Так, причинами потенциальных угроз, от которых общество и личность ожидают государственную защиту, могут стать угрозы как социального характера, так и природного (не зависящего от деятельности человека). В свою очередь, угрозы социального характера могут иметь как криминогенные причины (деяния, содержащие признаки преступлений или правонарушений), так и причины техногенного характера (ошибки при эксплуатации опасных производственных объектов, техногенные аварии и катастрофы). К угрозам природного характера, помимо природных катастроф, следует также отнести эпидемии и эпизоотии (за исключением случаев искусственного их происхождения).

Таким образом, предложено авторское определение понятия мер административного принуждения, как юридически значимых действий уполномоченных субъектов в установленных нормативными правовыми актами случаях, в определенном порядке административно-правовыми средствами мер, направленных на предупреждение наступления и минимизацию последствий реализации угроз социального и природного характера.

Приведенное определение позволяет выделить существенные свойства этих мер:

1) отсутствие прямой связи с фактом совершения административного правонарушения, то есть такие меры могут применяться и в отношении физических или юридических лиц, не совершающих противоправное деяние;

2) односторонний характер таких мер, выраженный в принудительном воздействии со стороны уполномоченных субъектов на юридические или физические лица, которые обязаны подчиниться такому воздействию;

3) обязательное нормативное закрепление в законодательных и иных правовых актах субъектов административного воздействия, порядка и оснований его применения.

Разнообразие подходов к определению понятия и сущности мер административного принуждения стало причиной наличия среди ученых-административистов многочисленных их классификаций. Кроме того, определяющим основанием для их классификации является широта понятийной конструкции, которая подразумевает возможность классификации по:

- субъектам, уполномоченным осуществлять принудительное административно-предупредительное воздействие;
- объектам административно-предупредительного воздействия;
- причинам для появления оснований применения административно-предупредительного воздействия;
- административно-правовым средствам, применяемым для реализации административно-предупредительного воздействия;
- целям, на достижение которых направлено административно-предупредительное воздействие (видам угроз общественной и личной безопасности, нейтрализация которых достигается административно-правовыми средствами).

К субъектам административно-принудительного воздействия, то есть органам и должностным лицам, уполномоченным на его осуществление, в первую очередь относятся органы внутренних дел, что определяет их специфику и особенности правоприменения в сравнении с другими субъектами административного права, разделив их на:

- государственные органы;
- негосударственные формирования.

В качестве объектов выступают:

- индивидуальные;

- коллективные;
- смешанные (индивидуальные и коллективные) объекты.

Проведенный в исследовании анализ положений ФЗ «О полиции» позволил в качестве примера мер административного принуждения, назвать такие наиболее распространенные, как:

- оказание помощи каждому нуждающемуся в ней гражданину в случае совершения в отношении него противоправных посягательств;
- осуществление административного надзора за определенной категорией граждан;
- индивидуальная профилактика правонарушений;
- общая профилактика правонарушений;
- вынесение обязательных к исполнению представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

На основании анализа действующего российского законодательства предложено для каждой группы определить соответствующие меры административного предупреждения, применяемые полицией.

К административно-принудительным мерам, относящимся к первой группе и связанным с реализацией надведомственных надзорных полномочий превентивного характера сотрудниками полиции, можно отнести такие права полиции, как в определенных законом случаях:

- патрулировать общественные места, использовать другие формы охраны общественного порядка;
- проверять документы, удостоверяющие личность;
- останавливать транспортные средства и проверять документы;
- направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование;
- проводить досмотр и т.д.

Для территориальных органов МВД России характерно наличие особенностей организации применения полицией мер административно-

принудительного характера, определяемых самыми различными факторами:

- материально-техническими (например, отсутствие смет финансирования на реализацию некоторых мер административно-предупредительного характера);

- оргштатными (отсутствие соответствующих обязанностей по применению мер административно-предупредительного характера в должностных регламентах сотрудников);

- организационными (отсутствие соответствующих методических рекомендаций по системному применению мер административно-предупредительного характера).

Рассмотрение в представленном исследовании проблемных вопросов организационного обеспечения применения полицией мер административно-принудительного характера позволило сделать вывод о том, что существующая система оценки эффективности применения полицией мер административно-принудительного характера основана на общей системе оценки деятельности полиции, без учета внешней составляющей, выраженной в формировании общественного мнения о полиции как институте, предназначенном в первую очередь для предупреждения преступлений, а не пресечения их. Соответственно, необходима глубокая переориентация всей деятельности органов внутренних дел с ведомственного интереса, когда более значимым считается успешно раскрытое преступление, на интересы гражданского общества, выражающиеся в том, что правонарушение должно быть предупреждено, а не совершено и успешно раскрыто. И именно административно-предупредительные меры в этом случае будут главенствующими во всей системе мер государственного принуждения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.03.2022) // Российская газета. 2001. 31 дек.

3. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. 2004. 23 июня.

4. О полиции : федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 1999. 19 окт.

6. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Парламентская газета. 2003. 8 июля.

7. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 2004. Ст. 945.

8. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе

Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 22.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

9. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью) : указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019) // Российская газета. 1996. 5 мая.

10. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 2020, № 4. Ст. 346.

11. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 31.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. Ст. 2882.

12. Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 11.07.2004 № 865 (ред. от 01.11.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

13. О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества (вместе с Положением о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству) : указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1315 (ред. от 02.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 37. Ст. 4181.

14. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 05.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

15. Вопросы Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству : указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1083 (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3539.

16. Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю : указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 (ред. от 08.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3541.

17. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 24.02.2022) // Российская газета. 2004. 19 окт.

18. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 02.07.2021) // Российская газета. 2004. 19 окт.

19. Вопросы Федеральной службы судебных приставов : указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 (ред. от 17.05.2021) // Российская газета. 2004. 19 окт.

20. Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации (вместе с Положением о Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации) : указ Президента РФ от 07.04.2014 № 213 (ред. от 24.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1726.

21. Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (ред. от 01.06.2021) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

22. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (вместе с Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации) : указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 (ред. от 12.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 2016. Ст. 5802.

23. Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации : указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 03.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3314.

24. Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 (ред. от 05.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3314.

25. Вопросы Федерального архивного агентства (вместе с Положением о Федеральном архивном агентстве) : указ Президента РФ от 22.06.2016 № 293 (ред. от 02.03.2021) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 4034.

26. Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации (вместе с Положением о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации) : указ Президента РФ от 31.12.2017 № 651 (ред. от 19.08.2021) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 324.

27. Об Управлении делами Президента Российской Федерации (вместе с Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации) : указ Президента РФ от 17.09.2008 № 1370 (ред. от 28.01.2022) // Российская газета. 2008. 24 августа.

28. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 20.10.2021) // Российская газета. 2005. 25 янв.

29. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с оптимизацией порядка разработки и утверждения административных регламентов : постановление Правительства РФ от 13.06.2018 № 676 (ред. от 20.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 25. Ст. 3696.

30. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28.03.2008 № 221 (ред. от 03.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 14. Ст. 1413.

31. Об утверждении Регламента взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти : приказ МВД РФ от 02.09.2009 № 684 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 49. Документ утратил силу.

32. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 (ред. от 23.11.2021) // Российская газета. 2013. 21 нояб.

33. О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма : приказ Минюста РФ № 362, МВД РФ № 810, ФСБ РФ № 584 от 25.11.2010 // Российская газета. 2010. 10 дек.

34. О внесении изменений в Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации : приказ МВД РФ № 737, Минздравсоцразвития РФ № 900 от 18.10.2010 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 3.

35. О функционировании государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации» (вместе с Положением о государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации», Регламентом подготовки и размещения информации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации», Регламентом межведомственного обмена информацией с использованием

государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации») : приказ Минэкономразвития РФ № 412, МВД РФ № 645, МО РФ № 1183, Минюста РФ № 216, МЧС РФ № 422, Минздравсоцразвития РФ № 782Н, Минкомсвязи РФ № 120, ФСБ РФ № 425, ФСКН РФ № 370, ФТС РФ № 1638, ФМС РФ № 264, ФНС РФ № ММВ-7-6/437@ от 03.09.2010 // Документ опубликован не был.

Научная литература

36. Ю.Е. Аврутин [и др.] Комментарий к федеральному закону «О полиции» / Москва: Проспект, 2017. 552 с.

37. Алексеев Н.А. Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. 175 с.

38. Баженов И.С. Организация МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации взаимодействия с органами исполнительной власти по противодействию преступности. Москва, 2009. С. 8.

39. Брциева З.Г. Коллизия норм по передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях субъектами Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 15.

40. Горбунов М.Н. Правовые основы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (На примере Хабаровского края) : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 148 с.

41. Головкин А.Г. Взаимодействие ОВД с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 1999. 232 с.

42. Ефремов И.: Частник хочет защиты // ЭЖ-Юрист. 2010. № 14)
URL:<http://www.lawmix.ru/bux/11300>

43. Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных ОМС: на примере Центрального федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. 203 с.

44. Зайцева Т.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. 265 с.

45. Иванов В.И. Организационно-правовые проблемы взаимодействия руководителей ОВД с религиозными объединениями в укреплении правопорядка и нравственном воспитании сотрудников : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000. 138 с.

46. Катбамбетов М.И. Уголовно-правовая характеристика применения оружия : дис..... канд. юрид. наук. Москва, 2013. 232 с.

47. Каплунов А.И., Милюков С.Ф., Уткин Н.И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел : учебное пособие. Издание второе, переработанное / под ред. В.П. Сальникова. Москва: ИМЦ ГУК МВД России, 2004. – 272 с.

48. Кашурников С. Н. Негосударственная система обеспечения безопасности российского общества на современном этапе: политологический анализ. Москва, 2008.

49. Киричѐк Е.В. Типизация взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // II Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии : материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2014.

50. Князьков А.С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения : дис... канд. юр. наук. Томск, 1998. 216 с.

51. Макеев Ю.Н. Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти в России (проблемы, тенденции развития) : дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2007. 198 с.

52. Николенко В.А. К вопросу уточнения сущности взаимодействия органов внутренних дел и органов исполнительной власти // Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной когнитивной науки», состоявшейся 17 сентября 2019 г. в г. Магнитогорске. Уфа : OMEGA SCIENCE, 2019. 186 с.

53. Нысанбаев А.М., Абдильдин Ж.М. Диалектико-логические принципы построения теории. Алма-Ата, 1973. 279 с.

54. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. Москва: Рус. яз., 1988. 691 с.

55. Переверзев Е.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. 200 с.

56. Петрова О.В. Организационно-правовой механизм взаимодействия МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации и региональных органов государственной власти в сфере правоохраны : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009.

57. Побегайло Э.Ф. Избранные труды. Санкт-Петербург. 2008. С. 81.

58. Попов С.Е. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах криминального характера на территории федерального округа (правовые организационные аспекты). Липецк, 2004.

59. Розенфельд В.Т., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения): Учеб. пособие. Воронеж, 1996. С. 40 – 46, 179.

60. Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 1999. 624 с.

61. Рудаков А.В. Механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации, проблемы совершенствования : дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2006. 172 с.

62. Савин В.И. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: Саратов, 1998. 213 с.

63. Словopedia. Русские толковые словари: словарь Даля, энциклопедический словарь, словарь Ожегова и другие. URL:<http://ozhegov.slovaronline.com/>

64. Смелов С.А. Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в конституционно-правовых договорных отношениях: дис. ... канд. юрид. наук: Санкт-Петербург, 2008. 189 с.

65. Смирнова А.А. Нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2006. 230 с.

66. Старовойтов А.А. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 1997, 254 с.

67. Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук : Ростов-на-Дону. 2000, 195 с.

68. Чехун Н.В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 202 с.

69. Чураков В.Г. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010, 178 с.

70. Чащин О.В. Компетенция органов государственной власти республики в составе Российской Федерации в сфере организации и деятельности милиции : дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1997. 215 с.

71. Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. 246 с.

Роман Викторович Никулин
Александр Александрович Караваев
Юлия Валентиновна Москвина
Марат Отарович Хатуаев
Валерий Валерьевич Набиев

**МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ НА ОСОБО ВАЖНЫХ И РЕЖИМНЫХ ОБЪЕКТАХ**

Методические рекомендации

для курсантов юридического факультета, обучающихся по специальности
«Правоохранительная деятельность»