

Академия управления МВД России

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Учебник

Часть 1

**Москва
2023**

УДК 351.74
ББК 67.401.213

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Об4

Рецензенты: *А. Н. Сандугей*, доктор юридических наук, доцент (ФГКУ «ВНИИ МВД России»); *Е. Р. Турская*, кандидат педагогических наук, доцент (ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»); *О. В. Катаев*, доктор юридических наук, доцент (Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина).

Об4

Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности / Милёхин В. А., Носатов Ю. Н., Шевцов А. В. [и др.] : учебник : в 2 ч. Москва : Академия управления МВД России, 2023. Ч. 1. – 360 с.

ISBN 978-5-907721-11-1

Учебник подготовлен на основе комплексного научно-практического обобщения наиболее значимых особенностей деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В нем раскрываются социально-экономические и правовые факторы, влияющие на состояние охраны общественного порядка, обеспечение безопасности личности и общественной безопасности, их использование в организации деятельности полиции для выбора приоритетов, форм и методов этой деятельности, адекватных складывающейся обстановке; организационные и тактические принципы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; научные основы рациональной расстановки и эффективного использования сил и средств полиции; формы и методы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; оптимальные системы управления силами и средствами в различных условиях обстановки.

Учебник предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей высших учебных заведений системы МВД России, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, практических работников, а также для широкого круга читателей, желающих иметь представление о деятельности МВД России и территориальных органов полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 01.12.2023 г.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-907721-11-1

© Милёхин В. А., Носатов Ю. Н.,
Шевцов А. В. [и др.]
© Академия управления МВД России, 2023

Авторский коллектив:

Милёхин Валентин Анатольевич – предисловие, глава 1;
Носатов Юрий Николаевич – глава 17;
Шевцов Александр Валерьевич – главы 7, 11;
Калужный Юрий Николаевич – глава 14;
Николаев Александр Геннадьевич – глава 12;
Редкоус Владимир Михайлович – предисловие;
Солдатов Александр Петрович – глава 1;
Миронов Анатолий Николаевич – глава 1;
Семенистый Александр Валериевич – глава 5, 16;
Кириухин Владимир Викторович – глава 9;
Пестов Николай Николаевич – глава 15;
Городничев Игорь Михайлович – главы 6, 10;
Алексеев Сергей Николаевич – главы 7, 13;
Столярова Зинаида Николаевна – глава 18;
Уваров Максим Александрович – глава 1;
Грамотеев Сергей Валерьевич – глава 16;
Матюхин Олег Игоревич – глава 4;
Шапошников Сергей Геннадьевич – глава 8;
Обухов Сергей Игоревич – глава 2;
Бочков Сергей Сергеевич – глава 3;
Елагин Александр Георгиевич – глава 19;
Ларионов Борис Игоревич – глава 6.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	8
Список сокращений и аббревиатур	11
ОБЩАЯ ЧАСТЬ	14
Глава 1. Предмет, задачи и структура учебных дисциплин, в рамках которых изучаются особенности организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности	14
1.1. Общественный порядок: от исторического прошлого к современности.....	14
1.2. Понятие общественного порядка и общественной безопасности. Сущность процесса организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности	28
1.3. Предмет, задачи и структура учебных дисциплин, их связь с другими преподаваемыми дисциплинами	36
1.4. Научные исследования в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.....	38
Глава 2. Закономерности, социально-экономические и правовые факторы, влияющие на состояние общественного порядка и общественной безопасности	42
2.1. Общая характеристика закономерностей и социально-экономических факторов в деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению правопорядка и безопасности.....	42
2.2. Использование органами внутренних дел (полицией) социально-экономических факторов в обеспечении общественного порядка и безопасности.....	47

Глава 3. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности 56

3.1. Понятие и принципы административно-правового регулирования деятельности полиции..... 56

3.2. Механизм административно-правового регулирования деятельности полиции 62

3.3. Стадии административно-правового регулирования 70

Глава 4. Формы и методы деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности 74

4.1. Понятие и виды форм управленческой деятельности полиции 74

4.2. Понятие и виды методов управленческой деятельности полиции 83

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ 104

Глава 5. Организационные и тактические основы деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности..... 104

5.1. Сущность организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности..... 104

5.2. Организационные принципы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности..... 113

5.3. Понятие и сущность тактики охраны общественного порядка 116

5.4. Тактические принципы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности..... 132

Глава 6. Организация деятельности патрульно-постовой службы полиции 138

6.1. Задачи, функции и правовые основы деятельности патрульно-постовой службы полиции 138

6.2. Сущность организации и тактики деятельности патрульно-постовой службы полиции	149
---	-----

Глава 7. Управление силами и средствами органов внутренних дел (полиции) в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности 159

7.1. Организация использования сил и средств в обеспечении общественного порядка и безопасности	159
---	-----

7.2. Субъекты управления нарядами полиции, осуществляющими охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.....	171
--	-----

7.3. Применение современных информационных технологий в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.....	177
--	-----

Глава 8. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции по обеспечению правопорядка и безопасности в жилом секторе и объектах социального назначения 188

8.1. Правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции, их задачи и функции.....	188
--	-----

8.2. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции	200
---	-----

8.3. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с органами власти и управления, общественностью и общественными формированиями правоохранительной направленности.....	210
---	-----

8.4. Роль участковых уполномоченных полиции в осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	217
--	-----

Глава 9. Государственная стратегия в сфере реализации системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних 232

9.1. Правовое регулирование деятельности подразделений по делам несовершеннолетних, их задачи и функции	232
---	-----

9.2. Правовое регулирование деятельности Центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей	250
--	-----

Глава 10. Организация деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы в сфере оборота оружия, контроля за негосударственной (частной) охранной и сысковой (детективной) деятельностью 263

10.1. Сущность и правовая основа лицензионно-разрешительной деятельности.....	263
10.2. Организация деятельности правоохранительных органов по реализации государственной политики в области оборота оружия.....	278
10.3. Организация и осуществление государственного контроля за частной детективной (сысковой) и охранной деятельностью	304

Глава 11. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях и исполнения отдельных видов административных наказаний 312

11.1. Правовые и организационные основы деятельности полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях	312
11.2. Особенности выявления и пресечения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных и иных массовых мероприятий.....	326

Список источников 337

Предисловие

Настоящий учебник предназначен для обучающихся в Академии управления МВД России и в иных образовательных организациях, осваивающих программы магистратуры, в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования.

Учебник подготовлен авторским коллективом кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России. Данная публикация является обновленной версией с учетом произошедших реформ и изменения законодательства, ранее изданных в 2012 г. и 2017 г. учебников «Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности».

В результате изучения дисциплины обучающиеся получают следующие профессиональные компетенции:

– способность управлять организациями, подразделениями, группами (командами) сотрудников (*знания*: теоретических положений и правовых основ формирования деятельности различных видов организационных структур управления, реализующих различные формы административной деятельности в публичной сфере, а также принятия эффективных управленческих решений, связанных с организационной деятельностью подразделений по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; *умения*: организовать процесс управления в различных организационных структурах, а также принимать эффективные управленческие решения, связанные с организационной деятельностью подразделений по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при руководстве ими в рассматриваемой структуре; *навыки*: владения методами выработки и реализации управленческих решений в организациях, осуществляющих различные формы административной деятельности в публичной сфере, а также принятия эффективных управленческих решений, связанных с деятельностью подразделений по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при руководстве ими, проектами и сетями в рассматриваемой структуре);

– способность разрабатывать корпоративную стратегию, программы организационного развития и изменений и обеспечивать их реализацию (*знания*: сущности и значения целеполагания в процессе управления и разработки корпоративной стратегии по организационному развитию, изменению и реализации полномочий

органов государственной власти в сфере публичного управления по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности; *умения*: применять методологические предпосылки целеполагания в процессе управления и разработки корпоративной стратегии по организационному развитию, изменению и реализации организационно-правовых полномочий органов государственной власти в сфере публичного управления по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности; *навыки*: владения методами построения «дерева» целей и его декомпозиции при формировании компетенций и реализации полномочий, связанных с деятельностью органов государственной власти по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности в сфере публичного управления).

Необходимо отметить, что управленческая деятельность полиции по организации охраны общественного порядка неразрывно связана с осуществлением функций по непосредственной охране порядка и безопасности, с предупреждением и пресечением правонарушений в этой сфере. ОВД (полиция) не только организуют, но и практически осуществляют охрану общественного порядка, обеспечивают личную безопасность граждан и общественную безопасность, то есть непосредственно своими силами проводят в жизнь профилактические мероприятия, предупреждают нарушения общественного порядка и правил безопасности, пресекают совершаемые в этой сфере правонарушения, привлекают нарушителей к ответственности, а также выполняют такие действия, как охрана, конвоирование и содержание подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и др.

Чтобы обеспечить эффективную реализацию основного предназначения полиции, необходима четко налаженная, построенная на научных основах организации работа всех аппаратов и подразделений ОВД.

Основное предназначение организационной деятельности ОВД, аппаратов и подразделений, участвующих в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, – обеспечить эффективность непосредственной охраны общественного порядка, своевременность предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений, надежность охраны прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

Подразделения и службы, которые осуществляли охрану общественного порядка, существовали в России на различных исторических этапах. Среди отраслевых служб ОВД, призванных охранять общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность,

важное место занимают такие подразделения и службы полиции, как патрульно-постовая, участковые уполномоченные, подразделения по делам несовершеннолетних, исполнения административного законодательства, Госавтоинспекция и другие.

Функции этих служб и подразделений полиции составляют самое объемное и многообразное направление деятельности органов внутренних дел, осуществляемое в профилактических, непосредственно охранительных, административно-правовых и уголовно-процессуальных формах. Их практическая деятельность реализуется в тесном взаимодействии с другими подразделениями и службами органов внутренних дел.

Высокая социальная значимость и многогранный характер деятельности указанных служб и подразделений полиции обуславливают необходимость приведения ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, государства и общества от преступных посягательств и других противоправных действий.

Как уже было сказано, эффективная охрана общественного порядка, надежное обеспечение общественной безопасности, безопасности дорожного движения достигаются, прежде всего, посредством четко налаженной, построенной на научных основах деятельности полиции. Руководители органов внутренних дел должны иметь глубокие теоретические знания и практические навыки, умело использовать передовой опыт.

Такое положение дел требует от сотрудников органов внутренних дел высокого профессионализма, который означает не только четкие знания и наличие достаточных практических навыков их применения, но и умение на основе знаний действующего законодательства давать правильную юридическую оценку жизненным фактам, что в конечном итоге позволяет принимать оптимальные организационные и тактические решения в конкретных условиях оперативной обстановки.

Таким образом, слушатели должны не только иметь теоретические знания, но и выработать у себя практические навыки и уметь их использовать сообразно конкретно складывающейся обстановке.

Список сокращений и аббревиатур

АПР – административно-правовое регулирование;

БА – беспилотные воздушные, подводные и надводные суда и аппараты, беспилотные транспортные средства и иные автоматизированные беспилотные комплексы;

ГСиС – группировка сил и средств;

ГУОООП МВД России – Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ГУТ МВД России – Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ГУВМ МВД России – Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации;

ГУН – группа управления нарядами;

ДПС – дорожно-патрульная служба;

ФЗ «О митингах» – Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

ФЗ «О надзоре» – Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

ФЗ «О полиции» – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

ФЗ «О профилактике безнадзорности» – Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

ФЗ «О службе в ОВД» – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

ФЗ «О защите населения» – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

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

ФЗ «О ведомственной охране» – Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»;

ФЗ «Об оружии» – Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;

ФЗ «О лицензировании» – Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

ФЗ «Об участии граждан в ООП» – Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»;

ФЗ «О безопасности дорожного движения» – Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

ФЗ «О беженцах» – Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

ИАЗ – исполнение административного законодательства;

ИВС – изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел;

КДНиЗП – комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Конституция – Конституция Российской Федерации;

УИИ – уголовно-исполнительная инспекция;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;

ЛРР – лицензионно-разрешительная работа;

ЛРС – лицензионно-разрешительная система;

МЛС – места лишения свободы;

МВД – Министерство внутренних дел;

НПА – нормативный правовой акт;

НП – наряд полиции;

ОВД – органы внутренних дел;

ОКС – охранно-конвойная служба (подразделение) полиции;

ОМС – орган местного самоуправления;

ООП – охрана общественного порядка;

ООБ – обеспечение общественной безопасности;

ОП и ОБ – общественный порядок и общественная безопасность;

ОПАЗ – организация применения административного законодательства;

ОРД – оперативно-розыскная деятельность;

ОРМ – оперативно-розыскное мероприятие;

ОУ – орган управления;

ОШ – оперативный штаб;

ОФПН – общественное объединение (формирование) правоохранительной направленности;

ПДД – правила дорожного движения;

ПВМ – подразделение по вопросам миграции;

ПДН – подразделение по делам несовершеннолетних;

ППН – патрульно-постовой наряд;

ППСП – патрульно-постовая служба полиции;

РТОВД – территориальный орган МВД России на районном уровне;

РФ – Российская Федерация;

СООП ИСОД – сервис обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России;

СУВУЗТ – специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием;

СЦУО – система информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной охранной деятельности;

ТОВД – территориальный орган МВД России;

ТС – транспортное средство;

ТЭК – топливно-энергетический комплекс;

УУП – участковый уполномоченный полиции;

ФОИВ – Федеральный орган исполнительной власти;

ФСО – Федеральная служба охраны РФ;

ФСВНГ – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;

ЦВСИГ – Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, депортации или реадмиссии;

ЦВСНП – Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей;

ЧОО – частная охранный организация.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Предмет, задачи и структура учебных дисциплин, в рамках которых изучаются особенности организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

1.1. Общественный порядок: от исторического прошлого к современности

В отечественной науке административного права проблемы общественного порядка как сложного социального явления были в центре внимания ученых нескольких поколений, о чем свидетельствуют многочисленные публикации в изданиях, подведомственных министерству внутренних дел. Одними из основоположников и теоретиков концепции общественного порядка в 60-70-х гг. прошлого века выступили: М. И. Еропкин, А. П. Ключниченко, Л. Л. Попов, А. В. Серегин. В советской юридической литературе неоднократно предпринимались попытки дать определение общественного порядка и раскрыть его сущность. Но до настоящего времени это понятие законодательно не закреплено.

М. И. Еропкин рассматривал общественный порядок через ограниченный круг общественных отношений, на которые должна быть направлена правоохранительная деятельность государственных органов, их должностных лиц или общественности. При этом предпочтение он отдавал общественным отношениям, возникающим в общественных местах¹. Иной подход к понятию общественного порядка был у профессора А. П. Ключниченко. Он трактовал его как систему отношений, обеспечивающих «нормальные условия для общественно полезной деятельности граждан, их отдыха и быта, гарантированное общественное спокойствие, уважение к общественной нравственности, чести и достоинству людей, а также сохранности имущества». А. П. Ключниченко критически относился к позиции М. И. Еропкина, который в качестве критерия разграничения сферы общественного порядка от иных общественных отношений выделял общественное место. Такой подход, по его мнению, мог бы привести к неправильному выводу о том, что при обес-

¹Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 10.

печении общественного порядка охраняются лишь те отношения, которые образуются в общественных местах, и что органы охраны порядка должны быть безразличны к таким нарушениям, как дебош в коммунальной квартире, непристойное поведение в семье и т. д.

Значительно расширил подход к понятию «общественный порядок» профессор А. В. Серегин. По его мнению, важнейшим критерием для отграничения общественного порядка от иных близких общественных отношений является их содержание независимо от места образования. Он предложил разграничить по содержанию все общественные отношения, образующие сферу общественного порядка, на три группы. В первую группу он включил отношения, обеспечивающие состояние общественного спокойствия, согласованности и ритмичности наиболее значимых процессов и явлений жизни и деятельности больших коллективов или групп людей, или даже в целом населения городов, районов и других населенных пунктов. Вторую группу общественных отношений должны были образовывать те из них, которые способствуют поддержанию личного спокойствия граждан и сложившегося благоприятного распорядка их жизни. В третью группу отношений вошли отношения, которые обеспечивают соблюдение требований общественной нравственности, уважения чести и человеческого достоинства. Сгруппировав три блока отношений, он предложил формулировку понятия «общественный порядок» как урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. При исследовании понятия общественного порядка нельзя не учесть и мнение профессора Л. Л. Попова, который писал, что рассматриваемый нами порядок составляют не правовые или иные социальные нормы и не закрепленные ими правила поведения, а фактически складывающиеся «действительные» общественные отношения, их реальный порядок¹.

В 80-х гг. прошлого века взгляды ученых на понимание и определение общественного порядка несколько изменились. В теории административного права трактовка понятия «общественный порядок» стала употребляться в широком и узком смысле слова. В широком смысле общественный порядок – это система, порядок

¹ Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. М., 1962. С. 228.

общественных отношений, которые складываются под воздействием социальных норм (при ведущей роли правовых норм). По своей сути он отождествлялся с неким абстрактным понятием. В узком смысле слова общественный порядок представлял собой порядок (систему) отношений, складывающихся при нахождении граждан в общественных местах: на улицах, площадях, в парках, садах, общественном транспорте, зрелищных мероприятиях, предприятиях торговли и общественного питания и т. д. Для общественных мест характерны: доступность их для населения, необходимость обеспечения граждан возможностью пользоваться принадлежащими им правами защиты их жизни и здоровья, чести, достоинства и имущества.

К сторонникам такого же подхода к понятию общественного порядка можно отнести профессора И. И. Веремеенко, считающего, что сущность общественного порядка заключается в обеспечении личной и общественной безопасности в процессе общения, сожительстве людей. Он пишет, что именно права и обязанности личности по обеспечению личной и общественной безопасности и составляют административно-правовой статус личности в сфере охраны общественного порядка¹. Это права на охрану здоровья, жизни, достоинства, чести, нравственности, имущества людей в процессе их общения в общественных местах. Указанным правам личности корреспондируются соответствующие обязанности государственных и общественных органов и организаций, их должностных лиц, а также других граждан соблюдать эти права личности и принимать активные меры к тому, чтобы они не нарушались.

В научных изданиях и в специальной литературе 90-х гг. прошлого века концептуальные подходы к понятию «общественный порядок» сохранились, но и появились некоторые новые тенденции. Так, профессор Ю. П. Соловей в своей научной работе подверг критике взгляды советских ученых, которые указывали на то, что общественный порядок закрепляется не только правовыми нормами, но и обычаями, нормами общественных организаций, нормами морали. Этому способствовало то, что в некоторых правовых актах того времени вместо понятия «общественный порядок» чаще стали употребляться термины «правопорядок», «общественный правопорядок»². И надо сказать такая «словесная путаница»

¹ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2 ч. М., 1981. Ч. 1: Предмет и понятие. С. 17–18.

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. 1993. С. 129.

и в то время имела место быть. Он же высказал идею о замене термина «общественный порядок» двумя понятиями: «общественная безопасность» и «личная безопасность». Его позицию поддержали и некоторые ученые (В. Н. Казаков¹, И. О. Кулиев², П. Т. Городецкий³). К примеру, П. Т. Городецкий вместо понятия общественного порядка предложил законодательно закрепить категорию «общественная безопасность» как установленный законом режим общественной жизни, обеспечивающий нормальное функционирование государственных и муниципальных органов, организаций, независимо от форм собственности, формирований гражданского общества, отдельных граждан и их объединений.

На рубеже столетия в научной и специальной литературе продолжились публикации с различными подходами к понятию общественного порядка. Профессор А. П. Корнев в учебном издании предложил следующую формулировку: «Под общественным порядком как социально-правовой категорией понимается обусловленная потребностями общества система урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий для труда и отдыха людей, для деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций⁴. А. В. Мингес в учебном пособии дает свою трактовку исследуемому понятию. Он считает, что под общественным порядком понимается обусловленная потребностями общества система урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни⁵.

По нашему мнению, данная формулировка идентична формулировке А. П. Корнева, но в отличие от нее имеет укороченный вариант и наиболее допустима и объективно отражает его сущностное значение. Мы поддерживаем его точку зрения на понятие «обще-

¹ Казаков В. Н. Правовой порядок как объект охраны российской милиции // Право и жизнь. 1997. № 11. С. 24.

² Кулиев И. О. Органы местного самоуправления в осуществлении общественного порядка (анализ нормативного регулирования, проблематика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 3. С. 31.

³ Городецкий П. Т. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 48.

⁴ Административная деятельность ОВД. Часть Общая: учебник. М., 1997. С. 56.

⁵ Основы муниципального права Российской Федерации: учебное пособие. Волгоград. 1999. С. 56.

ственный порядок», но необходимо провести некоторую корректировку. На рубеже веков в связи с формированием новой отрасли – муниципального права – проблемы общественного порядка стали взаимосвязывать с полномочиями ОМС. Постепенно общественный порядок как социальное явление перемещается из предмета административного права в сферу муниципально-правовых отношений. Причиной тому явилось закрепление в Конституции правовой нормы о том, что ОМС вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка (п. 1 ст. 132, в редакции до июля 2020 г.). Данное положение было конкретизировано в п. 8 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹. Это же положение было перенесено в новую редакцию Федерального закона о местном самоуправлении № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.² (далее – Федеральный закон № 131), с разницей лишь в том, что положение было разграничено на полномочия ОМС муниципального района и полномочия местного самоуправления городского округа (п. 8 ч. 1 ст. 15, п. 9 ч. 1 ст. 16). Что касается конституционных положений, в Федеральном законе № 131 они ранее формулировались так: «К вопросам местного значения ... относится: организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (соответственно, городского округа) муниципальной милицией». К этим положениям мы еще вернемся в конце нашей главы.

В этот период появляется значительное количество литературы и научных работ, в которых так или иначе рассматривается роль, место и проблемы полномочий местного самоуправления в обеспечении общественного порядка. Поэтому в формулировках общественного порядка стали появляться словосочетания, связанные с муниципальным правом. Например, в пособии Санкт-Петербургского университета МВД России трактовка общественного порядка выглядит так: «Общественный порядок – это часть регулируемых нормами права и другими социальными нормами волевых общественных отношений, и имеющих своей целью поддержание личной безопасности граждан, общественного спокойствия, обеспечение нормальных условий для функционирования государственных, муниципальных и общественных организаций,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

² Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности». С учетом исторических реалий профессор В. В. Пылин по-новому сформулировал понятие общественного порядка и расширил круг общественных отношений, связанных с ним. Он считает, что под общественным порядком понимается обеспечение и охрана государством и ОМС нормальных условий жизни и деятельности граждан и общества. По его мнению, правила общественного порядка в пространственном понимании охватывают три жизненные сферы человека. Первая – это труд (предприятия, учреждения и организации производственного и социального назначения). Вторая сфера – это отдых (общественные места нахождения и отдыха людей: улицы, торговые предприятия, транспорт, зрелищные учреждения и т. д.). Третья сфера связана с домом (семья, квартира, дом, дача и т. д.)¹.

Нам важно и нужно ответить на вопрос: какое значение для настоящего времени имеет проведенное исследование ретроспективы подходов к понятиям «общественный порядок» и «правопорядок»? Ответ находится в следующих выводах. Во-первых, исследование эволюционного развития указанных социальных явлений показало, что их нельзя смешивать, – это близкие, но не идентичные понятия. На отдельных этапах развития страны происходило их смешивание либо параллельное использование. Это видно из сравнительного анализа названий глав Особенной части КоАП РФ, в которых родовым объектом посягательства выступают исследованные явления. В первой редакции кодекса (1985 г.) глава 13 называлась «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок». Упоминаний о правопорядке в главе не было. Во второй (действующей) кодификации (2001 г.) глава 20 имеет название «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». И, наконец, в проекте нового кодекса об административных правонарушениях (2020 г.) глава 14 названа «Административные правонарушения, посягающие на правопорядок в общественных местах». Еще раз хотим обратить внимание, насколько точно сформулирован в проекте кодекса объект посягательства в главе 14, связанный с понятием «правопорядок». Такое, с нашей позиции, правильное уточнение будет важным и для совершенствования ведомственных правовых актов. В будущем, после принятия и введения в действие нового кодекса об административных правонарушениях, ППН во время службы следует охранять не просто общественный порядок, а правопорядок

¹Пылин В. В. Муниципальное право России. М., 2002. С. 626.

в общественных местах. Во-вторых, приведенное в исследовании обилие формулировок понятий «правопорядок» и «общественный порядок» намного облегчает законодателю их поиск при решении вопроса о включении этих понятий в федеральное законодательство.

В начале наступившего века известный ученый-государствовед С. А. Комаров предложил краткую формулировку понятия «правопорядок» как «часть системы общественных отношений, урегулированных нормами права». Правопорядок – это тот социальный результат, к которому стремятся государство и весь народ, используя разнообразные рычаги и средства¹.

В современных условиях профессор С. Н. Братановский считает правопорядок как «состояние упорядоченности общественных отношений, основанных только на праве и только на законности»². Содержание правопорядка – это правомерное поведение всех субъектов права, то есть такое поведение, которое урегулировано нормами права и достигло целей правового регулирования. Но, как мы знаем, в реальной жизни идеального правопорядка не бывает, поскольку гражданами, должностными лицами совершается значительное количество разного рода преступлений, административных правонарушений, гражданско-правовых деликтов. Другие ученые (О. В. Старков, И. В. Упоров) в своем определении не смешивают правопорядок и законность, при этом выделяют несколько признаков правопорядка. В данном ими определении, правопорядок – такая система общественных отношений, которая устанавливается в результате точного и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права, то есть в случае их правомерного поведения³. Любое государство стремится в максимальной степени приблизиться к правопорядку. Для этих целей создаются и действуют разные по своему назначению правоохранительные органы (прокуратура, полиция, суды и др.). Они пресекают нарушения законности, восстанавливают нарушенные права, устраняют неблагоприятные последствия правонарушений, добиваются перевоспитания правонарушителей, а также обязаны выявлять условия и причины совершения правонарушений, принимают меры к их устранению.

¹ Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник: 7-е изд. СПб., 2004.

² Братановский С. Н. Теория государства и права: учебник: ч. 2 / С. Н. Братановский. М., 2020. 196 с.

³ Старков О. В. Теория государства и права: учебник / О. В. Старков, И. В. Упоров; под общ. ред. О. В. Старкова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. 376 с.

На тесную взаимосвязь правопорядка и законности указывает и А. В. Селянин, говоря о том, что правопорядок – это результат действия права и законности. Само понятие «правопорядок» А. В. Селянин выражает в трех формулировках: а) как свойство упорядоченности общественных отношений, сложившееся в процессе реализации идей и принципов законности, основанных на праве и проявляющихся в правомерном поведении; б) как порядок в общественных отношениях, являющийся следствием соблюдения законов и основанных на них нормативно-правовых актов; в) как систему общественных отношений, правоотношений, основанных на нормах права¹.

Особенность правового порядка выражается в том, что он складывается только на основе правовых норм и поэтому охраняется органами государства. Правопорядком охватываются не все отношения, имеющие место в обществе. Некоторая часть общественной жизни не нуждается в правовой регламентации. Она находится в сфере действия внеправовых регуляторов: норм морали, норм традиций и обычаев, норм общественных организаций и других норм. Правопорядок является лишь элементом (частью) всей системы общественных отношений, поэтому большое значение для юридической науки имеет правильное понимание соотношения понятий «правопорядок» и «общественный порядок».

Наиболее наглядную формулировку понятию «общественный порядок» дал профессор А. С. Клинов: «Общественный порядок представляет собой всю совокупную систему общественных отношений, которая складывается в результате реализации социальных норм: норм права, норм морали, норм общественных организаций, норм неправовых обычаев, традиций и ритуалов». Это и есть структурные элементы общественного порядка. Но только правопорядок охраняется специальными государственно-правовыми мерами. Остальные элементы общественного порядка обеспечиваются своими средствами воздействия: моральными, собственно общественными, естественными навыками и привычками, силой традиций. В системе отношений, образующих общественный порядок, основным связующим звеном выступает правопорядок, поскольку он в той или иной мере отражает наиболее существенные черты нормативного регулирования в целом². Правовой порядок и общественный порядок отличаются поставленными перед ними задача-

¹ Селянин А. В. Теория государства и права. Ответы на экзаменационные вопросы: учебное пособие для вузов. М., 2006. 164 с.

² Клинов А. С. Теория государства и права: учебное пособие. Краснодар, 2004. 184 с.

ми. Перед общественным порядком ставятся задачи обеспечения социального мира и справедливости; защиты всех слоев общества от негативных последствий; гарантированности такого социально-экономического условия жизни народа, как благополучие; гуманизации всех сфер жизнедеятельности общества. Правопорядок – это свойство общественных правоотношений, основанных на нормах права, сложившихся в процессе реализации идей и принципов законности, основанных на праве и проявляющихся в правомерном поведении.

Как справедливо отмечает известный ученый С. А. Комаров, в юридической литературе не всегда верно определяется соотношение правопорядка с общественным порядком. Не следует сужать объем общественного порядка, понимая под ним лишь систему отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести, достоинства и других прав граждан. Такая позиция глубоко ошибочна теоретически и вредна практически. Правовой порядок всегда является частью более широкого социального порядка, объемлющего все сферы жизни общества. Структура правопорядка – это единство и одновременно разделение урегулированной правом системы общественных отношений на основе и в соответствии с особенностями их отраслевого содержания. Другими словами, правопорядок – это реализованная система российского права. Он включает в себя конституционные, административные, гражданско-правовые, финансовые, земельные, семейные и другие виды общественных отношений, урегулированные нормами соответствующих отраслей права. В структурном отношении правопорядок отражает реализованные элементы системы права. В структуре правопорядка выделяются не только «одноотраслевые» отношения, но и межотраслевые, а также имеют место более дробные группы отношений, которые урегулированы подотраслями и институтами права. Представление о структуре правопорядка имеет определенное значение для правильного понимания концепции настоящего исследования, логики его построения и изложения полученных результатов.

Как известно, особенностью административной ответственности является то, что она наступает не только за нарушения норм административного права, но и за нарушения правовых норм целого ряда других отраслей российского права (гражданского, земельного, финансового, трудового и др.).

Одним из проблемных понятий, тесно связанных с общественным порядком, является понятие «общественное место». На сегодня нормативного определения словосочетание «общественное место»

российское законодательство не содержит. В современной правовой науке и специальной литературе не существует единого подхода к определению общественного места. Анализ источников показал, что ряд исследователей к нему относят места общения людей в целях удовлетворения различных социальных, духовных, этических и других жизненных потребностей; различные предприятия, учреждения, обслуживающие граждан (вокзалы, аэропорты) и другие места общего пользования; или любые места, в которых реально или потенциально могут находиться граждане (парки, стадионы, скверы); места общего пользования, публичного общения, пребывания людей вне зависимости от формы их собственности (государственная, муниципальная, частная, общественных объединений) в целях удовлетворения различных жизненных интересов и потребностей, постоянно, временно или эпизодически доступное для нахождения неопределенного круга лиц. В последнее время предпринимались попытки внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ и включить это понятие в текст закона, но они пока не увенчались успехом. Представляют научный интерес отдельные положения проекта нового КоАП, касающиеся ответственности за нарушения общественного порядка.

В действующем кодексе глава 20 Особенной части имеет название «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». В проекте нового кодекса главы 14 той же части трактуется так: «Административные правонарушения, посягающие на правопорядок в общественных местах». Как видим, между двумя формулировками есть существенная разница. Более того, в п. 2 приложения к ст. 14.1 «Мелкое хулиганство» дана формулировка понятия «общественное место». Под ним «следует понимать места общего пользования, в том числе улицы, парки, скверы; транспортные магистрали, аэропорты, вокзалы, пристани, прилегающие к ним территории; транспорт общего пользования городского и пригородного сообщения, остановки общественного транспорта; жилые микрорайоны, места общего пользования в жилых домах (подъезды, лестницы, лестничные площадки, лифты жилых домов, крыши, чердаки, технические этажи, подвалы и иные места); территории, прилегающие к жилым домам, в том числе детские площадки, спортивные сооружения; детские,

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

образовательные и медицинские организации, организации культуры, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения; места, предназначенные для использования в сфере развлечения, досуга, торговли, отдыха; места общественного питания; места в период проведения культурно-массовых, спортивно-массовых, театрально-зрелищных и иных массовых мероприятий; иные места, которые независимо от их формы собственности постоянно, временно или эпизодически открыты для свободного доступа неограниченного круга лиц, в том числе места, предполагающие возможность появления (нахождения) в них неопределенного круга лиц.

Нельзя признать такую формулировку понятия «общественное место» удачной, особенно с позиции ее объема и неполной определенности. Надо отметить, что с указанным понятием тесно связано другое понятие, которое давно сформулировано в федеральном законе и оно значительно короче. Речь идет о территории общего пользования. В соответствии с п. 12 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации территории общего пользования – это территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары). Формулировку дефиниции «общественное место», предложенную в проекте кодекса об административных правонарушениях, можно скорректировать с учетом других схожих понятий.

И еще на одну проблему хотелось бы обратить внимание. Речь идет об интернет-пространстве, а точнее о социальных сетях, которых уже достаточно много. В обиходе появился новый термин – «общественное пространство». После произошедших изменений в УК РФ и установления уголовной ответственности за оскорбление, унижение чести и достоинства граждан в социальных сетях следует обратить внимание молодых исследователей на тот факт, что Интернет наполнен нецензурной бранью, стало модным употребление в разных переписках матерных слов. Формально это должно квалифицироваться как мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ). В марте 2019 г. внесены в указанную статью дополнения, в ней появились ч. 3, 4 и 5, в которых речь идет о распространении в информационно-телекоммуникационных сетях, включая Интернет, информации в неприличной форме, оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность. Но описанная объективная сторона этих трех частей административного правонарушения не совсем «увязана» с ч. 1 той же статьи, где речь идет о нарушении общественного порядка в общественных местах. Здесь надо вернуться в понятие «общественное пространство» и закрепить его

законодательно. К тому же ключевое слово в составах правонарушений – это распространение, но в действующем КоАП РФ есть и другие составы правонарушений, такие как клевета (ст. 5.60), оскорбление (5.61), которые также посягают на права граждан, но могут не иметь широкого распространения, поэтому нужны новые современные взгляды на решения проблемных ситуаций.

Вернемся к п. 8 и 9 ст. 15 и 16 Федерального закона о местном самоуправлении № 131-ФЗ, в которых, как уже упоминалось, речь идет об организации охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) муниципальной милицией. В 2019 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ¹ в эти положения были внесены изменения и дополнения. Речь идет о вступлении указанных п. 8 и 9 в законную силу только в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции (ст. 83). Теперь стало ясно, что полномочия охраны правопорядка в общественных местах еще значительное время будут сохранены за полицией.

Научная общественность с начала века ожидает принятие федерального закона о муниципальной милиции, но время его разработки и принятия пока неизвестны, поэтому проблемы охраны общественного порядка в рамках административного права и административного процесса будут сохранять актуальность и в будущем. В этой связи нельзя не обратить внимание и еще на один важный момент. В новой редакции ч. 1 ст. 132 Конституции (обновленный текст, одобренный на всенародном голосовании) нет формулировки о том, что ОМС самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, как это было в предыдущей редакции Конституции. В этой ч. 1 после слов «вводят местные налоги и сборы», написано : «решают иные вопросы местного значения».

При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ положения об организации охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) муниципальной милицией остались без изменений, то есть сохранены. Это приводит к мысли, что авторы текста поправок и изменений в Конституцию или специально убрали эти конституционные установления, и у нас в стране

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18. Ст. 2211.

никогда не будет муниципальной милиции, либо она может быть создана, базируясь на конституционном постулате «иные вопросы местного значения». С учетом вышеизложенного можно сделать два основных вывода:

1. Понятие «общественный порядок» является самостоятельной правовой категорией, его не следует смешивать с другими близкими понятиями, такими как правопорядок. Для ведомственного нормотворчества и правоприменителей представляется важным, положение о том, что понятие «общественный порядок» должно стать не просто абстрактной категорией. Участвуя в его охране, сотрудники полиции и общественные формирования должны понимать и осознавать, что они выполняют задачи по охране правопорядка в общественных местах, а не просто охрану общественного порядка.

2. ОВД (полиции) принадлежит ведущая роль в обеспечении правопорядка. Многообразие общественных отношений, охрана которых возложена на ОВД, обусловило широкую подведомственность дел об административных правонарушениях, по которым они вправе применять административные наказания. К примеру, в 1997 г. в КоАП РСФСР таких правонарушений было чуть более 40 видов, к 2021 г. их стало более 80, в проекте нового КоАП РФ число подведомственных полиции административных правонарушений остается на прежнем уровне, при этом резко возрастает количество родовых объектов охраны правопорядка, которые располагаются в 16 главах его Особенной части. Содержание проекта нового кодекса позволяет говорить о том, что в границах его правоохранительных норм активно идет процесс обновления и развития современной системы федерального законодательства в различных сферах и областях (миграция населения, природопользование и экология, транспорт и связь, дорожное движение, здравоохранение и образование, жилищная и коммунальная сфера, рынок ценных бумаг и конкуренция и ряд других).

Что касается содержательной стороны самой службы по охране общественного порядка, то эти вопросы не вошли в предмет проведенного исследования. В историко-правовом аспекте они подробно рассматривались и ранее были опубликованы¹. По проблемам развития законодательства об административной ответственности

¹ Солдатов А. П., Братановский С. Н. Государственная служба: историко-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (55). С. 130–139.

в советский и постсоветский период также проводилось специальное исследование¹.

Нельзя не обратить внимание и еще на один важный аспект, связанный с положениями ст. 2 «Основные направления деятельности полиции» ФЗ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ². В п. 6 указанной статьи одним из направлений такой деятельности закреплено «обеспечение правопорядка в общественных местах». Это законодательное положение является дополнительным наглядным подтверждением правильности сделанных выводов.

¹ Шевцов А. В., Султанов К. А. Эволюция законодательства об административной ответственности на постсоветском пространстве // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (52). С. 129–137.

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

1.2. Понятие общественного порядка и общественной безопасности. Сущность процесса организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Организация ООП и ООБ является неотъемлемой составляющей отраслевого управления деятельностью сотрудников ОВД полиции, осуществляющих решение оперативно-служебных задач на улицах и в иных общественных местах, жилом секторе и прилегающей социальной инфраструктуре, автодорогах, объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, местах принудительного содержания и специализированных учреждений полиции.

Сочетание теоретических и практических форм обучения с использованием настоящего учебника позволяет дать обучающимся:

- глубокие знания теоретических, правовых и организационных основ ООП и ООБ, актуальных проблем борьбы с правонарушениями в этой сфере, содержания, форм и методов управления деятельностью служб и подразделений полиции по ООП и ООБ;

- умения вырабатывать и принимать эффективные управленческие решения по ООП, обеспечению БДД, производить оптимальную расстановку и использование имеющихся сил и средств, грамотно организовать работу служб и подразделений полиции по ООП и ООБ, а также их взаимодействие с общественными формированиями, трудовыми коллективами и гражданами;

- навыки разработки управленческих документов, совершенствования кадрового, технического и иного ресурсного обеспечения ООП и ООП, выбора тактики действий служб и подразделений полиции по ООП и ООБ в различных ситуациях оперативной обстановки.

Это позволяет систематизировать представления обучающихся о закономерностях и социально-экономических факторах, влияющих на состояние ООП и ООБ, уточнить правовые и организационные основы деятельности ОВД и полиции, систему и направления взаимодействия с другими правоохранительными структурами, органами исполнительной власти, конкретизировать место полиции в системе ОВД, проанализировать пути совершенствования, повышения качества и эффективности деятельности служб и подразделений полиции по ООП и ООБ.

Предмет организации ООП и ООБ как внутренней функции государства включает:

- закономерности и социально-экономические факторы, влияющие на состояние ООП и ООБ;

– управленческие отношения, складывающиеся в процессе организации и практического осуществления ООП и ООБ, правового регулирования этой деятельности;

– организацию деятельности служб и подразделений полиции.

Выявление, изучение закономерностей и использование социально-экономических факторов, влияющих на состояние ООП и ООБ, позволяет руководителям принимать научно обоснованные, эффективные и оптимальные управленческие решения, отвечающие потребностям современного периода развития общества и государства.

Уяснение сущности управленческих отношений, складывающихся в процессе организации ООП и ООБ, их правовое регулирование позволяют глубже раскрыть предмет данного курса в целом. При этом важно пользоваться положениями общей теории социального управления, других общественных и юридических наук. Большое значение имеет изучение обновляющегося законодательства России и практики его применения ОВД, а также использования законодательства и правоохранительной практики зарубежных государств.

Применяемые в науке и практической деятельности термины «общественный порядок» и «общественная безопасность» имеют широкое распространение и часто употребляются как в международно-правовых документах, национальном законодательстве различных стран, так и в социально-экономической и юридической литературе. В литературных источниках по вопросам государства и права понятие общественного порядка принято рассматривать в двух значениях, имеющих широкое и узкое толкование этого понятия.

Исходя из положений общей теории права, под общественным порядком в широком смысле понимается вся система общественных отношений, существующих в данном обществе и складывающихся вследствие соблюдения и реализации действующих во всех сферах его жизни социальных норм (норм права, иных социальных норм неюридического характера), принципов, идей, заключающих общественно необходимое и наиболее важное для данного экономического и политического строя поведение людей, государственных организаций и общественных объединений. В таком значении общественный порядок является объектом охранительного воздействия всех социальных институтов государства.

Наряду с широкой трактовкой общественного порядка в законодательстве и юридической литературе его понятие употребляется и в более узком смысле, включающем не всю систему общественных

отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта. Такой подход применяется при анализе различных сфер правоохранительной деятельности и определении объекта посягательства. Определение понятия общественного порядка в узком (непосредственном) смысле имеет практическое значение в работе правоохранительных органов, а также общественных формирований, участвующих в ООП, нацеливает их на предупреждение и пресечение конкретных преступлений и административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения в этой сфере.

В узком смысле общественный порядок определяется как *система общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, имеющая целью обеспечение личной безопасности граждан, общественного спокойствия, создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, труда и отдыха граждан, уважение их чести и достоинства и общественной нравственности.*

Средствами регулирования общественного порядка являются правовые нормы и правила общежития неправового характера (нормы морали, обычаи, правила культуры поведения). Они устанавливают обязательные для всех правила поведения в общественных местах, вводят запреты на совершение определенных действий, устанавливают ответственность за правонарушения, определяют задачи, полномочия, формы и методы деятельности органов государства, их должностных лиц и общественных организаций по охране общественного порядка. Нормы морали, правила культуры общения и поведения, обычаи и иные правила общежития неправового характера закрепляют общепризнанные образцы и типичные формы поведения, основанные на уважении к обществу, поддерживаемые личными убеждениями, традициями, силой общественного мнения и воздействия.

Рассматриваемое понятие тесно связано с местом, где складываются общественные отношения между людьми. В законодательстве понятие общественного места не определено, однако в нем содержится примерный перечень общественных мест: улицы, площади, парки, транспортные магистрали, вокзалы, пристани, аэропорты и другие. В юридической литературе к общественным местам принято относить места общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Нарушение правил поведения в местах общения людей одной личностью затрагивает интересы

другой личности, группы людей, общества. Поэтому одно и то же деяние, совершенное в общественном месте или вне его, рассматривается, соответственно, как правонарушение (и влечет юридическую ответственность) либо к числу правонарушений не относится (например, распитие спиртных напитков в общественном месте или дома).

Общественные места принято подразделять на постоянные, периодические и эпизодические. К постоянным относятся общественные места, доступ в которые открыт в любое время: улицы, бульвары, площади, скверы, дворы жилых домов, вокзалы и т. д.

К периодическим относятся помещения, предназначенные для обслуживания населения в определенные часы: социально-культурные учреждения, общественный транспорт, предприятия торговли, общественного питания, бытовых услуг, спортивные сооружения. С точки зрения ООП общественными местами они являются только во время работы по назначению. К третьей группе относятся места, в которых общение людей носит эпизодический характер, например, территория за пределами населенного пункта, на которой проходит культурно-массовое мероприятие. В качестве общественных такие места следует рассматривать лишь в период проведения конкретного массового мероприятия.

Однако общественный порядок не ограничивается рамками общественных мест. Главным здесь является не место возникновения общественных отношений, а их социальное назначение: по своему характеру они должны быть связаны с обеспечением общественного спокойствия, созданием нормальных условий для деятельности государственных и общественных организаций, для труда и отдыха граждан, охраны их чести и достоинства. Поэтому хулиганство в отдельной квартире также считается посягательством на общественный порядок.

Общественный порядок тесно связан с другой сферой жизни – общественной безопасностью, которую призваны обеспечивать органы государства в целом и ОВД, полиция, в частности.

Содержание общественной безопасности составляет система волевых общественных отношений, ставящих своей целью предотвращение и устранение какой-либо угрозы жизни и здоровью людей, окружающей среде и материальным ценностям, исходящей от источников повышенной опасности.

Состояние угрозы общественной безопасности может возникнуть, когда допускаются нарушения правил эксплуатации средств железнодорожного, морского, речного, воздушного, автомобильного транспорта, правил дорожного движения, ведения строительных,

дорожных и других работ, эксплуатации промышленных предприятий, пожароопасных объектов и устройств, использования ядов, взрывчатых и пожароопасных материалов, радиоактивных изотопов, а также обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми материалами и другими предметами и вещами, представляющими опасность для жизни и здоровья человека и способными нанести вред окружающей среде. Угрозу общественной безопасности создают нарушения установленного порядка проведения массовых мероприятий, неподготовленность мест для их проведения, несвоевременность принятия мер к упорядочению движения больших групп людей и т. п., а также стихийные явления природы: наводнения, землетрясения, селевые потоки, оползни, снежные заносы и другие чрезвычайные обстоятельства.

Средствами регулирования отношений, складывающихся в сфере общественной безопасности, являются технико-юридические нормы, определяющие порядок безопасного для общества обращения людей с орудиями труда, средствами производства и силами природы. Исходя из чрезвычайной опасности нарушения этих норм, законодатель установил строгую ответственность за такие нарушения, вплоть до уголовно-правовой.

Спецификой общественной безопасности обусловлены особенности методов ее обеспечения. Большое значение здесь имеет организационная работа по строжайшему соблюдению норм, направленных на ООБ, надзору за их выполнением, своевременному пресечению малейших отступлений от них, проведению профилактических мероприятий. Не менее важно обеспечить правовой режим разрешительной системы, сущность которого состоит в обязательном получении от уполномоченных органов государства разрешений на владение и пользование источниками повышенной опасности.

Исходя из вышеизложенного, общественную безопасность можно определить как *систему регулируемых технико-юридическими правовыми нормами общественных отношений, связанных с предотвращением или ликвидацией опасных и вредных для жизни и здоровья людей, материальных ценностей, окружающей среды последствий, которые могут наступить в результате действия стихийных сил природы или деятельности, представляющей повышенную опасность для окружающих.*

Концепция общественной безопасности имеет свой терминологический аппарат (устойчивые словосочетания). Основными из них являются:

а) общественная безопасность, в литературе под ней понимается:

– совокупность нормальных общественных отношений, установленных НПА, обычаями и традициями, обеспечивающих достойный уровень личной безопасности членов общества и самого общества в целом;

– положение, при котором господствует общественное спокойствие и уверенность граждан в своей защищенности от угроз и действий любого характера, обеспечиваемое системой правоохранительных органов. В Концепции под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от ЧС природного и техногенного характера. Ключевые слова здесь – «состояние защищенности». В последнее время в это понятие включают следующие словосочетания: «допустимый уровень», «уровень безопасности», «отсутствие недопустимого риска»;

б) ООБ – это реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Иными словами, это целенаправленный, сознательный, регулируемый процесс, требующий скоординированных действий и усилий всех субъектов системы общественной безопасности. Обеспечение безопасности четко проявляется в выполнении функций и задач различных государственных органов, общественных организаций, представителей негосударственных систем безопасности, граждан, принятии нормативных правовых актов, направленных на достижение приемлемого уровня безопасности.

Между общественным порядком и общественной безопасностью существует глубокая взаимосвязь. Укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности, и в то же время принятие мер по обеспечению общественной безопасности служит неперенным условием поддержания надлежащего общественного порядка. Однако, несмотря на тесную взаимосвязь, рассматриваемые сферы не тождественны. Они объединяют различные группы общественных отношений, регулируемые нормами и правилами.

В соответствии с этими положениями в методических целях будут использоваться определения понятий, связанных с органи-

заций деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности – это система организационных и правоохранительных мер, осуществляемых ОВД, другими государственными и общественными организациями при содействии граждан, направленных на организацию правомерного поведения людей в общественных местах, дорожного движения, предупреждение и пресечение правонарушений, привлечение виновных к ответственности за их совершение, защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных действий.

Задачу ООП и ООБ в той или иной форме решают все службы ОВД во взаимодействии с другими государственными и негосударственными организациями, частными детективными и ЧОО, общественными объединениями и трудовыми коллективами.

Предмет изучения особенностей организации ООП и ООБ обуславливает четкие задачи такого методического процесса:

- приобретение навыков управления коллективами служб и подразделений полиции по ООП и ООБ;
- изучение организационных и тактических принципов деятельности полиции по ООП и ООБ;
- изучение общих понятий и категорий, используемых при ООП и ООБ;
- изучение нормативно-правовой базы служб и подразделений полиции по ООП и ООБ;
- приобретение необходимых в профессиональной деятельности сотрудников ОВД умений и навыков работы с действующими НПА;
- повышение правовой культуры и правового сознания сотрудников ОВД, овладение навыками самостоятельной работы с научной литературой.

В результате обучающиеся овладевают следующими компетенциями:

- знать правовые нормы, регламентирующие деятельность ОВД, полиции, теоретические основы организации ООП и ООБ; уметь оценивать складывающуюся оперативную обстановку, принимать управленческие решения по вопросам ООП и ООБ, претворять эти решения в жизнь; уметь осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры; участвовать в разработке НПА в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности; обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права; принимать

решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; применять НПА, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности; юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства; владеть навыками подготовки юридических документов; выполнять должностные обязанности по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства; уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; толковать различные правовые акты; использовать полученные знания в практической деятельности ОВД;

– владеть юридической терминологией; навыками работы с правовыми актами; навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности; навыками анализа правоприменительной и правоохранительной практики; навыками разрешения правовых коллизий, реализации норм материального и процессуального права.

1.3. Предмет, задачи и структура учебных дисциплин, их связь с другими преподаваемыми дисциплинами

Учебник состоит из предисловия, двух частей – Общей и Особенной, включающих 19 глав.

Общая часть, состоящая из 4 глав, содержит общие теоретические положения изучаемой дисциплины. В нее включены темы, посвященные изучению закономерностей, социально-экономических и правовых факторов, влияющих на состояние общественного порядка и общественной безопасности, дана их общая характеристика и способы использования в деятельности ОВД (полиции). Здесь же рассматриваются понятие и принципы АПР деятельности ОВД (полиции) в сфере ООП и ООБ, механизм и стадии АПР деятельности полиции, а также формы и методы управленческой деятельности ОВД (полиции) в сфере ООП и ООБ.

В Особенной части рассматриваются организационные и тактические основы деятельности полиции по ООП и ООБ:

- ППСП (ее задачи, функции и правовые основы деятельности, силы и средства, сущность организации и тактики деятельности);
- УУП (организация и правовое регулирование их деятельности, взаимодействие УУП с органами власти и управления, общественностью и общественными формированиями правоохранительной направленности);
- ПДН (наряду с задачами, функциями, вопросами правового регулирования их деятельности и деятельности ЦВСНП рассмотрена государственная стратегия в сфере реализации системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних);
- ОКС и специализированных учреждений полиции;
- ГИБДД (организация деятельности, понятие и сущность ОБДД);
- подразделений ОВД на транспорте (организация и тактика ООП и ООБ на объектах транспорта).

Кроме того, рассматриваются организационные и тактические основы:

- лицензионно-разрешительной деятельности ФСВНГ в сфере контроля за оборотом оружия, за негосударственной (частной) охранной и сыскной (детективной) деятельностью;
- ООП, собственности вневедомственной охраной Росгвардии.

Рассмотрены вопросы организации деятельности ОВД (полиции) в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях и исполнения отдельных видов административных наказаний, деятельности по ООП и ООБ при прове-

дении массовых мероприятий, в период подготовки и проведения избирательных кампаний, а также по обеспечению комплексной безопасности собственных объектов.

Специальная глава отведена изучению организации деятельности ОВД (полиции) по реализации государственной политики в сфере миграции. В ней рассмотрено АПР иммиграционного процесса в России и осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил режима пребывания в РФ.

Изучение особенностей организации ООП и ООБ органически связано с управленческими дисциплинами, преподаваемыми в Академии управления МВД России, так как все они изучают взаимосвязанные явления и процессы, протекающие в одной сфере, – сфере ООП и ООБ.

Единство задач предполагает повседневное взаимодействие отраслевых служб ОВД по их выполнению, что, в свою очередь, обуславливает необходимость системного изучения всего комплекса профилактических, административно-правовых, оперативно-розыскных, уголовно-правовых средств ООП и борьбы с преступностью. Это находит свое выражение в согласовании учебных программ и тематических планов, в конкретизации вопросов при изучении комплексных проблем, в совместной разработке материалов и проведении комплексных учений, организации участия слушателей в научных исследованиях.

1.4. Научные исследования в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Научной разработке проблем укрепления законности и правопорядка, имеющих важное значение для совершенствования общегосударственной системы ООП, посвятили свои труды ученые различных отраслей права.

Значительный вклад в теоретическую разработку административно-правовых проблем ООП и ООБ внесли ученые научно-исследовательских и образовательных организаций МВД России В. М. Безденежных, В. Н. Бутылин, И. И. Веремеенко, В. Ф. Воробьев, А. З. Гливинский, С. И. Гридин, А. Г. Елагин, М. И. Еропкин, И. Н. Зубов, Л. Н. Игнатов, Н. В. Караханов, И. Ш. Киясханов, Б. А. Киселев, Л. М. Колодкин, Ф. Е. Колонтаевский, А. П. Корнев, Ю. К. Лукьянов, А. Ф. Майдыков, В. Д. Малков, Р. С. Мулукаев, Д. К. Нечевин, В. С. Обидин, Л. Я. Околович, Ю. Н. Ольховников, Л. Л. Попов, Ф. С. Разаренов, О. В. Раков, Л. М. Розин, М. Ф. Савелий, А. В. Серегин, Ю. П. Соловей, Б. Ф. Швецов, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и другие. В опубликованных работах раскрыты элементы, составляющие общественный порядок, обоснованы предложения, направленные на совершенствование правового регулирования и организации деятельности ОВД по обеспечению общественного порядка.

Наиболее интенсивное научное исследование проблем обеспечения общественного порядка началось с 60-х гг. XX в. В 1965 г. была опубликована монография М. И. Еропкина «Управление в области охраны общественного порядка». В 1972 г. Г. А. Туманов опубликовал монографию «Организация управления в сфере охраны общественного порядка». В 1973 г. вышли в свет монографии М. И. Еропкина и Л. Л. Попова «Административно-правовая охрана общественного порядка», И. Н. Даньшина «Уголовно-правовая охрана общественного порядка». В 1975 г. А. В. Серегин издал монографию «Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления». В работах И. И. Веремеенко, изданных в 1983 г., исследуется механизм АПР в сфере ООП и ООБ, формы и методы его реализации.

Современные исследования проблем ООП и ООБ ведутся с учетом специфики и направлений научных интересов отраслевой кафедры Академии управления МВД России. Определен вектор научных исследований оптимизация системы управления подразделениями и службами ОВД, осуществляющими ООП и ООБ,

а также тематические направления научных исследований с учетом паспорта профильной научной специальности.

Среди учебных и научных работ, выполненных по проблемам организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, можно отметить следующие: учебное пособие «Административный процесс» (Шевцов А. В., Николаев А. Г., Редкоус В. М., Миронов А. Н., Носатов Ю. Н., Семенистый А. В., Столярова З. Н., Уваров М. А., Воронов А. М.); учебно-практическое пособие «Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с субъектами административной юрисдикции» (Милёхин В. А., Шевцов А. В., Носатов Ю. Н., Костин С. Г.); методические рекомендации «Планирование рабочего времени участкового уполномоченного полиции» (Носатов Ю. Н., Костин С. Г.); методические рекомендации «Организация практических занятий с использованием технических средств обучения Академии управления МВД России для подготовки руководящего состава органов управления группировкой сил и средств, создаваемой при проведении публичных и массовых мероприятий» (Шевцов А. В., Носатов Ю. Н., Городничев И. М., Уваров М. А., Обухов С. И., Грамотеев С. Г.); монография «Основы теории управления общественной безопасностью» (Елагин А. Г.); монография «Обеспечение транспортной безопасности в зарубежных странах: сравнительный анализ» (Пестов Н. Н., Кирюхин В. В.); методические рекомендации «Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий» (Елагин А. Г., Гугунский А. Н., Чистобородов И. Г.); монография «Административно-правовой режим избирательной кампании: безопасность граждан, административная ответственность» (Елагин А. Г., Чистобородов И. Г.); учебно-методическое пособие «Полномочия сотрудников ОВД (полиции) при осуществлении административно-юрисдикционного производства» (Шевцов А. В., Семенистый А. В., Ускова А. С., Николаев А. Г., Коновалов А. А.); учебное пособие «Организация деятельности ППСП по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на улицах и в других общественных местах» (Шевцов Б. Ф.); учебное пособие «Административная деятельность подразделений вневедомственной охраны» (Николаев А. Г., Вечерникова Д. В.); научно-практическое пособие «Деятельность ОВД по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний» (Елагин А. Г., Чистобородов И. Г.); научно-практическое пособие «Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспече-

нии общественного порядка» (Бецков А. В., Елагин А. Г., Николаев А. Г.); учебно-методические материалы «Организационно-правовые и тактические основы несения службы по ООП» (Семенистый А. В., Гугунский А. Н., Чистобородов И. Г., Носатов Ю. Н.); научно-практическое пособие «Правовые, организационные и тактические основы ООП и ООБ при проведении официальных спортивных мероприятий» (Борисов С. Н., Гугунский А. Н., Семенистый А. В., Тулев В. О.); научно-практическое пособие «Теоретико-правовые, организационные и тактические основы деятельности ОВД по обеспечению ООП и ООБ в период подготовки и проведения массовых мероприятий (на опыте проведения крупномасштабных массовых мероприятий в Российской Федерации)» (Бегунов А. Ю., Гирько С. И., Гордиенко В. В.); методическое пособие «Настольная книга инспектора ПДН» (Аносов А. В., Беляева Л. И., Полтарыгин Р. В.); научно-практическое пособие «Административно-юрисдикционная деятельность УУП и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних» (Мельник М. Р., Шевцов А. В.); методические рекомендации «Организация внутреннего и внешнего взаимодействия в территориальном органе МВД России на районном уровне при реализации полномочий полиции» (Семенистый А. В., Тулев В. О.); «Настольная книга УУП» (Волков С. Ю., Семенистый А. В., Шевцов А. В.); учебно-методическое пособие «Проведение служебных проверок при нарушении служебных обязанностей сотрудниками подразделений полиции по ООП и ООБ» (Николаев А. Г., Солошенко П. А.); учебник «Организация деятельности служб и подразделений полиции по ООП и ООБ» (Байгажаков С. В., Бецков А. В., Васильев Ф. П.); учебно-методическое пособие «Организация эффективного взаимодействия органов и подразделений системы МВД России с территориальными органами ФОИВ при резком осложнении обстановки в период проведения массовых мероприятий» (Бецков А. В., Киреев М. П., Снеговой А. В.); учебно-методическое пособие «Организация взаимодействия ОВД на транспорте и территориальных ОВД при решении задач по ООП» (Майдыков А. Ф., Бецков А. В., Семенистый А. В.); курс лекций «Организация деятельности ГИБДД» (Солошенко П. А., Семенистый А. В., Байгажаков С. В.); учебное пособие «Реализация ОВД законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» (Семенистый А. В., Шевцов А. В.); курс лекций «Административно-правовое регулирование деятельности ОВД» (Обидин В. С., Делягин И. В., Ускова А. С.); учебно-методическое пособие «Организация деятельности ОВД по ООП во время проведения массовых мероприятий» (Семе-

нистый А. В., Гугунский А. Н., Тулев В. О., Тулева И. В.); монография «Управление деятельностью по обеспечению безопасности» (Елагин А. Г., Казаков А. Я.).

В теоретической разработке актуальных проблем теории и практики ООП и ООБ профессорско-преподавательский состав ставит двуединую цель: обеспечение учебного процесса и внедрение результатов научных исследований в практическую деятельность ОВД.

Глава 2. Закономерности, социально-экономические и правовые факторы, влияющие на состояние общественного порядка и общественной безопасности

2.1. Общая характеристика закономерностей и социально-экономических факторов в деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению правопорядка и безопасности

Основными звеньями, обеспечивающими конституционные права граждан, системы органов исполнительной власти являются подразделения различных уровней ОВД, приоритетными направлениями деятельности которых являются ООП; ООБ и личной безопасности граждан, в том числе безопасности участников дорожного движения; защита всех форм собственности, интересов общества и государства от противоправных посягательств, включая преступные. Эти задачи решаются в динамично меняющейся, сложной, многогранной обстановке с учетом современных вызовов, сопровождающейся изменением структуры преступности. Для нейтрализации и стабилизации обстановки с учетом современных угроз необходимо выработать концепцию организации и деятельности правоохранительных органов, позволяющую обеспечить общественную безопасность, защиту жизни и здоровья, прав и свобод граждан.

В настоящее время основные усилия государства в этой сфере направлены на совершенствование имеющегося законодательства, вносятся изменения в законы и подзаконные акты, способствующие повышению эффективности деятельности ОВД. В ходе реализации национальных проектов России разрабатываются и осуществляются федеральные и региональные программы, направленные на повышение уровня общественной безопасности, комфортности среды для жизни граждан, сохранение здоровья и имущественных прав граждан, ООП.

Источниками повышения эффективности функционирования ОВД в настоящее время все чаще является внешняя среда организации с ее социальными аспектами, в связи с чем основными направлениями совершенствования деятельности полиции являются повышение ее роли в обществе, укрепление контактов с населением, трансформацией полиции в орган, предназначенный для оказания социальных услуг гражданам. Всем известные события, разворачивающиеся на постсоветском пространстве, еще раз подчеркивают необходимость поэтапного усиления мер в сфере ООБ. Исследования ученых подчеркивают, что одной из приоритетных функций, осуществляемых полицией, бесспорно должна являться функция

ООП. По мнению специалистов, реализация на должном уровне данной функции будет способствовать развитию применяемых превентивных мероприятий, противодействующих преступности, а также установлению взаимовыгодных контактов с населением.

Несомненно, обоснованными являются предложения по повышению уровня профессионализма сотрудников ОВД в свете динамично меняющейся внешней среды организации. Основными признаками, характеризующими уровень профессиональной подготовки считается наличие следующих характерных черт сотрудника полиции: осознание и принятие сотрудником приоритета функции ООП; понимание необходимости оценки результатов профессиональной деятельности реальным состоянием правопорядка на обслуживаемой территории, а не количественными характеристиками зафиксированных противоправных действий (количество административных правонарушений, преступлений); наличие навыков применения мер принуждения к нарушителям; наличие способности установления контактов с населением; хорошее знание особенностей (потребностей, интересов, мотивов поведения) различных слоев населения (иностранцев, рабочих, этнических меньшинств, молодежи, пенсионеров и т. д.); знание теоретических основ в области психологии для эффективной работы с населением.

Современные требования к ООП и ООБ обусловлены общественными отношениями в данной сфере, которые являются отражением объективных закономерностей социального развития с соответствующим уровнем развития международных отношений, информационного обеспечения, состоянием науки и техники. В философской науке под общественной закономерностью понимается объективно существующая, повторяющаяся, существенная связь явлений общественной жизни, характеризующая поступательное развитие истории. Конкретные общественные закономерности получают в виде тенденций, проявляющихся в развитии общества в целом или в отдельных сферах его жизнедеятельности.

Социально-экономические, идеологические, политические, культурные и психологические факторы оказывают влияние на общественные закономерности, обуславливающие состояние общественного порядка, а также на взаимосвязанные с ними факторы, способствующие эффективной деятельности ОВД в сфере ООП и ООБ (рис. № 1).



Рис. 1. Факторы, способствующие эффективной деятельности органов внутренних дела в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

К факторам, влияющим на состояние ООП и ООБ, относятся:

- экономические (уровень безработицы, спад производства, рост уровня инфляции, уровень коррупции, теневая экономика);
- политические (уровень доверия власти, русофобия на международном уровне, национальный и региональный эгоизм, протекционизм, внешние неблагоприятные факторы в ближнем и дальнем зарубежье и др.);
- социальные и идеологические (расслоение общества, снижение уровня жизни; пропаганда употребления алкоголя, наркотических средств через современные средства коммуникации; проституция, антисоциальное поведение; формирование групп людей с повышенной криминогенностью и виктимностью на отдельных территориях и др.);
- правовые (соответствие законодательства несовременным реалиям, его медленное обновление; либеральная судебная практика и др.).

К факторам, способствующим эффективной деятельности ОВД по ООП и ООБ, относятся:

- совершенствование моральной и правовой культуры населения;
- формирование правосознания различных слоев населения;
- снижение уровня виктимности населения;
- совершенствование федерального, регионального законодательства и иных НПА;
- формирование мышления, связанного с незыблемостью права, закона и законности;
- развитие юридической науки, юридического образования;

- повышение уровня доступности и качества государственных услуг, предоставляемых ОВД населению;
- оптимизация системы оценки деятельности ОВД;
- совершенствование системы и механизмов государственного контроля и надзора;
- налаживание и развитие продуктивного бесконфликтного взаимодействия ОВД с населением;
- повышение доступности граждан к совершенствованию системы функционирования ОВД;
- сохранение и пополнение кадрового ядра ОВД посредством их материального стимулирования и создания благоприятного морально-психологического климата;
- искоренение условий, способствующих развитию коррупции.

Общие закономерности состояния преступности и общественный порядок и безопасность имеют непреходящий, объективный характер, они обуславливают закономерности организации ООП и ООБ, личной и государственной безопасности на данном историческом этапе развития общества, определяемом совокупностью причин, условий и сопутствующих факторов, а также поставленными целями и принятыми в качестве норм общественными ценностями, которые придают указанным закономерностям отчасти субъективный характер и дают основу для выработки закономерностей организации и ООП и ООБ на различных этапах исторического развития общества.

Общими закономерностями, определяющими состояние преступности, общественного порядка и безопасности, являются:

- уровень развития общества (цивилизации) с характерными для него уровнем и структурой преступности, а также состоянием ООП и ООБ;
- законы, традиции преступности, в соответствии с которыми происходит ее развитие и совершенствование;
- эффективность противодействия преступности, в том числе ООП и ООБ, обуславливается реалистичностью поставленных задач обществом и государством (чем реальнее поставленные цели, тем эффективнее реализуются задачи противодействия преступности, стабильнее общественный порядок и выше уровень безопасности);
- состояние ООП и ООБ, обусловленное противодействием преступности, выражающееся в сдерживании (снижении) уровня противоправных посягательств на жизнь, здоровье и безопасность граждан на характерном данному этапу развития государства и общества уровне;

– уровень обеспеченности правоохранительных органов финансовыми, материальными, техническими и иными ресурсами.

Закономерности состояние ООП и ООБ в современный период:

– состояние общественного порядка и общественной безопасности в сегодняшнее время требует изменения правовых, организационных и тактических методов и приемов, применяемых в сфере ООП и ООБ;

– современные условия требуют постоянного и существенного увеличения денежных средств на содержание эффективной деятельности субъектов правоохранительного сегмента. Примерами такого финансирования является развитие АПК «Безопасный город»; установка камер с программным обеспечением «Искусственный интеллект»; приобретение и установка специальных технических средств для обеспечения общественной безопасности на территории обслуживания; закупка материально-технического обеспечения деятельности народных дружин;

– уровень состояния обеспечения общественного порядка и общественной безопасности во многом зависит от стабильности во всех сферах человеческой деятельности (духовной, политической, религиозной и экономической). Стабилизация в указанных сферах способствует снижению (либо стабилизации) преступности.

2.2. Использование органами внутренних дел (полицией) социально-экономических факторов в обеспечении общественного порядка и безопасности

Применение ОВД социально-экономических, правовых и организованных факторов в ООП и ООБ имеет прикладное и практическое значение. Вышеуказанные факторы позволяют обосновать и наметить стратегические цели ООП и ООБ, осуществить личную безопасность граждан в период проведения массовых мероприятий и общественную безопасность, а также определить перспективные направления деятельности ОВД (рис. 2).



Рис. 2. Факторы, влияющие на состояние ООП и ООБ

Использование органами правопорядка социально-экономических факторов в обеспечении общественного порядка связано с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ в неоднородной среде экономического пространства внутри страны; с многонациональностью и многоконфессиональностью состава населения страны; с укладом жизни и особенностями малых наро-

дов РФ; с громаднейшей территорией и богатейшими залежами природных ресурсов; с материальным уровнем жизни граждан субъектов РФ; с уровнем безработицы и занятостью населения; с количеством размещенных спортивно-оздоровительных комплексов; с функционированием социально-ориентированных объектов; с созданием благоприятных условий для создания новых рабочих мест; с уровнем обеспечения жизненных условий граждан; с обеспечением населения продуктами питания (в т. ч. продуктами питания, входящими в «потребительскую корзину»); с количеством образовательных организаций; с производственным потенциалом региона и т. д.

В настоящее время система органов государственной власти в РФ осуществляет свою деятельность по ООП в обстановке, на которую постоянно оказывают влияния социально-экономические условия (факторы), а также последствия проведенных полномасштабных административных реформ. Объединение и структурирование вышеприведенных условий в единую систему дает реальную возможность предвидеть и спрогнозировать негативные факторы, которые оказывают влияние на эффективность ООП и ООБ (обеспечения безопасности граждан, государства и общества). Кроме этого, создание единой системы по обеспечению ООП на основе социально-экономических факторов позволит ОВД:

- спрогнозировать негативные последствия, произошедшие от воздействия социально-экономических факторов на ООП и ООБ, что, в свою очередь, поможет выбрать рекомендации, приемы и тактику эффективного противодействия противоправным проступкам в указанной сфере;

- спланировать эффективные и приоритетные формы и методы ООП и ООБ с учетом постоянно изменяющейся оперативной обстановки;

- совершенствовать управленческую и организаторскую деятельность ОВД по эффективной ООП и ООБ.

Использование органами правопорядка правовых факторов в обеспечении общественного порядка связано с тем, что средствами регулирования отношений в сфере общественного порядка выступают НПА.

НПА подразделяются на следующие виды:

- нормы, исходящие от государства;
- нормы, исходящие от субъектов РФ;
- нормы, исходящие от граждан, общественных объединений и различных социальных институтов;
- нормы, регулирующие правила поведения граждан в учреждениях, оказывающих услуги по общественному питанию;

– нормы, обеспечивающие управленческие решения субъектов охраны общественного порядка.

Используется классификация НПА по уровням:

- федерального значения;
- регионального значения;
- местного значения;
- локального значения.

НПА применяются при наступлении следующих ситуаций либо обстоятельств на обслуживаемой территории:

– изменение или осложнение оперативной обстановки (примерами таких НПА являются приказы, указания и распоряжения руководителей различных уровней публичной власти о проведении дополнительных мер, направленных на стабилизацию оперативной обстановки, указания о проведении рейдовых мероприятий, либо введение специальных административно-правовых режимов на определенной территории);

– реформирование структур и штатной численности учреждений или организаций, осуществляющих ООП и ООБ (примерами таких НПА могут быть приказы о создании обособленных подразделений, которые помимо основных функций будут осуществлять ООП и ООБ на определенной территории. Это могут быть специализированные роты, батальоны, полки ДПС, несущие службу на специализированных трассах);

– возложение дополнительных задач и обязанностей на подразделения, задействованные в обеспечении ООП и ООБ (примерами таких НПА могут быть «Служебное задание», выдаваемое сотрудникам полиции (ГИБДД и ППС) при несении службы на постах и маршрутах патрулирования, в котором указаны специфические дополнительные обязанности для сотрудников полиции помимо повседневных функций);

– утверждение порядка взаимодействия ОВД с другими заинтересованными ведомствами, задействованными в ООП и ООБ. Это могут быть совместные приказы между МВД и Росгвардией и Минобороны России;

– возложение дополнительных обязанностей на руководителей и их заместителей ОВД на районном уровне. Примерами таких НПА выступают приказы начальников ТОВД на региональном уровне, которые предписывают осуществлять контроль за несением службы наружных нарядов ДПС, ППС, задействованных на ООП и ООБ руководителями РТОВД.

При формировании правового демократического государства влияние НПА, которыми будет осуществляться регулирование сфе-

ры общественного порядка, из года в год только будет расширяться и усиливаться в указанной сфере. Необходимо обратить внимание на тот факт, что помимо юридических норм в обществе существуют еще социальные нормы неюридического характера, к которым относят нормы морали, обычаи и другие социальные нормы. В большинстве случаев нормы неюридического характера представляют собой меры, направленные на законопослушное поведение граждан в общественных местах и улицах, формирование общественного мнения о непринятии нарушений в обществе. Эти правила (неюридического характера) позволяют и сформировать законопослушное поведение в социуме, жизненные установки, что в дальнейшем будет побудительным мотивом для должного поведения в обществе.

Социально-экономические и правовые факторы оказывают влияние на сферу ООП и ООБ снаружи и образуются в результате действий субъектов, которые напрямую не относятся к правоохранительному сектору. Напротив, организационные факторы образуются в результате взаимодействия субъектов правоохранительной деятельности и исходят от них. Примерами организационных факторов являются:

- управление, разделение сфер и направлений деятельности субъектов, которые участвуют в ООП и ООБ, отвечают за их организацию;

- выбор приоритетных форм и методов организации службы в местах ООП и ООБ;

- постановка целей и задач при проведении инструктажей;

- осуществление мероприятий, направленных на взаимодействие с субъектами, которые участвуют в ООП и ООБ;

- контроль за исполнением управленческих решений;

- учет результатов работы в сфере правоохранительной деятельности;

- издание управленческих решений в связи с осложнением оперативной обстановки на обслуживаемой территории;

- постановка конкретных, не абстрактных целей перед подчиненными сотрудниками, задействованными в сфере ООП и ООБ.

Во все времена совершенствование принципов, методов и подходов организации управления деятельности ОВД направлено на повышение результативности оперативно-служебной деятельности по ООП и ООБ.

Организация управления деятельности ОВД должна обладать такими признаками, как динамичность, оперативность, целенаправленность, прогностичность и адресность. Данные признаки в настоящее время при дефиците кадровых, финансовых и материальных

ресурсов, которые имеют место быть в ОВД, имеют огромное значение.

Эффективное управление в деятельности ОВД обеспечивается следующими условиями:

- выбор и постановка перед ОВД обоснованно-объективных и реально выполняемых целей;
- обеспечение необходимыми ресурсами (кадровыми, финансовыми и материальным), при помощи которых будет достигнуто эффективное функционирование ОВД.

В современных условиях при осуществлении эффективного управления ОВД сталкиваются с рядом проблем в сфере ООП и ООБ:

- повышение профессионального уровня руководящих кадров;
- внедрение новых принципов, методов и подходов организации управления деятельности ОВД;
- усиление нормативно-правой основы, регулирующей организацию управления;
- повышение уровня организации системы управления, наведение порядка и дисциплины на всех этапах организаторской и управленческой деятельности.

Вектор направленности совершенствования организации управления в ОВД формируется на основе закономерностей и тенденций развития правоохранительной системы. Кроме этого, на организацию управления в ОВД оказывают влияние социально-экономические факторы, региональные особенности развития субъекта РФ и анализ собственной деятельности.

Одной из главных функций руководителя ОВД является организация управления. Данная функция в практической деятельности ОВД имеет различные аспекты и грани.

Одним из таких аспектов организационной работы является установление, формирование и поддержание двухстороннего взаимодействия с государственными органами исполнительной власти субъектов РФ и ОМС. Взаимодействие между руководителями ОВД и представителями местной власти различных уровней помогает решать ряд проблемных вопросов, связанных с ООП и ООБ.

Хотелось бы остановиться на некоторых моментах, которые возникают при взаимодействии ОВД с представителями местной власти различных уровней:

- во-первых, кадровые и социальные проблемы ОВД;
- во-вторых, финансирование и материально-техническое обеспечение различных программ, направленных на ООП и ООБ;

– в-третьих, многоуровневые проблемы, возникающие при организации ООП и ООБ;

– в-четвертых, усовершенствование кодированных НПА, регламентирующих вопросы, связанные с ООП и ООБ;

Руководитель ТОВД на региональном уровне является единственным должностным лицом, в непосредственные обязанности которого входит осуществление управления подчиненными силами и средствами в период проведения политических, религиозных и общественно значимых для региона мероприятий, а также в случаях изменения оперативной обстановки на обслуживаемой территории и совершения преступлений, имеющих резонансное значение. При этом следует рассмотреть основные направления взаимодействия такого руководителя с подчиненными РТОВД:

– оказание практической и методической помощи РТОВД в целях совершенствования их оперативно-служебной деятельности;

– раскрытие сложных преступлений, которые вызывают общественный резонанс;

– розыск и задержание лиц, совершивших опасные и особо тяжкие преступления;

– проведение оперативно-профилактических и специальных (в т. ч. оперативно-розыскных, при ЧО криминального характера, контртеррористических) операций, направленных на стабилизацию оперативной обстановки на обслуживаемой территории;

– оказание помощи в организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа, профессионального обучения сотрудников территориального органа, а также в организации морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности территориального органа;

– финансирование и материально-техническое обеспечение территориального органа.

При ООП на улицах и в общественных местах подразделения ОВД совместно с территориальными подразделениями Росгвардии координируют свою деятельность с учетом конкретных обстоятельств и условий оперативной обстановки. Вышеуказанная деятельность основана на следующих принципах:

– оказание содействия и сотрудничества ОВД и Росгвардии с предприятиями и организациями, имеющими различную форму собственности, а также общественными объединениями в целях исполнения возложенных обязанностей;

- применение новых результатов, полученных в науке, технике, современных технологиях и информационных системах;
- соблюдение законности, уважение прав и свобод гражданина;
- беспристрастность, открытость и публичность;
- общественное доверие и поддержка граждан.

При осуществлении своих обязанностей в сфере ООП и ООБ возникают проблемы, которые требуют от полиции новых путей решения и совершенствования ее деятельности.

При решении проблем, связанных с совершенствованием организации ООП и ООБ, необходимо учесть следующее:

- МВД России выбран вектор о расщедоточении сил и средств ОВД в целях привлечения различных субъектов правоохранительного сегмента в процесс ООП и ООБ;
- в настоящее время решение задач по ООП и ООБ возможно только при помощи комплексных форм и методов, при которых привлекаются все силы и средства полиции;
- одним из главных инструментов ООП и ООБ является оперативность, готовность и своевременность подразделений ОВД на различных уровнях реагировать на изменение оперативной обстановки на обслуживаемой территории.

Эффективное управление подразделениями полиции, которые участвуют в ООП и ООБ, обеспечивается следующими организационными мероприятиями:

- составление рациональной и обоснованной расстановки сил и средств на постах и маршрутах патрулирования;
- целенаправленное, эффективное и системное использование сил и средств в рамках плана единой дислокации;
- своевременное маневрирование и применение новых форм и методов несения службы на постах и маршрутах патрулирования;
- поддержание в постоянной готовности сил и средств, выполняющих задачи по ООП и ООБ.

Эффективное и целесообразное использование сил и средств во многом зависит от применения новых и усовершенствованных форм и методов несения службы нарядами полиции. В настоящее время полиция применяет как устоявшиеся традиционные, так и усовершенствованные формы и методы несения службы наружными нарядами. В новых формах и методах несения службы используется тактика эффективного и целесообразного патрулирования, которая достигается путем заранее спланированных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение наиболее часто встречающихся административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка.

Применение новых форм и методов несения службы по ООП и ООБ связано с изменением обстановки, что, в свою очередь, способствует росту профессионализма среди личного состава ОВД.

Совершенствование системы кадрового потенциала ОВД реализуется в следующих направлениях:

- научно обоснованный подход к расчету потребности личного состава с учетом оперативной обстановки и конкретного региона;
- обеспечение должного уровня сотрудников ОВД финансовыми, материальными, техническими и иными ресурсами;
- при подборе кандидатов на службу отдавать предпочтение гражданам, проживающим на обслуживаемой территории со знанием и владением национального языка для лучшей коммуникации с местным населением;
- повышение авторитета младшего начальствующего состава среди личного состава;
- проведение мероприятий, направленных на повышение качества подготовки и переподготовки личного состава в образовательных организациях системы МВД России;
- создание условий, способствующих и стимулирующих профессиональный рост сотрудников ОВД.

Одним из важных элементов в предупреждении противоправных поступков в ходе ООП и ООБ является деятельность по документированию административных правонарушений в указанной сфере. Применение должностными лицами полиции мер административно-правового характера является эффективным средством профилактики и предупреждения противоправных деяний в сфере ООП и ООБ.

Вместе с тем в процессе изучения современного состояния законодательства об административных правонарушениях и практики его применения обнаруживаются проблемные вопросы, настоятельно требующие поиска путей их решения в соответствии с новыми условиями и потребностями экономического и социального развития РФ. Отмечая существенное значение административной практики в ООП и ООБ, приходится констатировать, что в прошлом и сохраняется в настоящий момент тенденция расширения числа противоправных деяний, квалифицируемых как административные правонарушения и увеличения круга органов и должностных лиц, правомочных применять меры административного взыскания. Как неизбежное следствие этого значительное число граждан вовлекаются в сферу административного принуждения.

Актуальность формирования государственной политики в сфере законодательства об административных правонарушениях повы-

шается в свете положений Конституции об отнесении административного и административно-процессуального законодательства к совместному ведению РФ и ее субъектов. Безусловно, выработка согласованной государственной политики в сфере законодательства об административных правонарушениях будет действительно способствовать его реализации по принципам законности, гуманизма, социальной справедливости.

Глава 3. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности

3.1. Понятие и принципы административно-правового регулирования деятельности полиции

Административно-правовое регулирование (АПР) представляет собой разновидность отраслевого правового регулирования наряду с такими, как гражданско-правовые, конституционно-правовые, уголовно-правовые и иные виды регулирования. АПР распространяет свое влияние на широкий круг общественных отношений, сопряженных с организацией межведомственного и межотраслевого управления, управления внутренними и иностранными делами, культурой и образованием, связью и транспортом, финансами и промышленностью и иными сферами жизнедеятельности общества, апогеем которого становится искомый административно-правовой порядок. Без регулирующего воздействия административно-правовых норм практически невозможно представить четкий и ясный процесс управления во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

АПР учитывает все изменения, происходящие в обществе и государстве, и строится на системе административно-правовых средств, которые в свою очередь представлены нормами административного права, административно-правовыми формами и методами.

Система административно-правовых норм призвана упорядочить различные общественные отношения, которые возникают при обращении граждан и организаций в государственные органы управления по различным вопросам: реализации прав и законных интересов, охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, противодействию коррупционным правонарушениям в государственном управлении и т. д., а также при рассмотрении жалоб и заявлений на неправомерные действия должностных лиц государственных органов.

Правила общеобязательного поведения для всех участников общественных отношений устанавливаются законодательными или подзаконными нормативными актами, то есть правом. Государство при помощи правовых норм упорядочивает весь спектр общественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в системе государственного управления. Этим и обосно-

ывається об'єктивне виникнення такого наукового поняття, як «правове регулювання».

Немецький філософ Гегель утверджував, що «право – це суверенна воля, возведена в нормативні положення»¹. Ця суверенна воля проявляється тільки там, де відносини в суспільстві не можуть бути впорядковані тільки корпоративними правилами, моральними цінностями і нормами моралі, звичаями і традиціями, а можуть бути врегульовані і впорядковані лише нормами права.

Правове регулювання наділяє суспільні відносини визначеністю і стійкістю, так як, з однієї сторони, установлені правила (норми) вказують на більш цілеспрямоване поведіння всіх суб'єктів при складованих обставинах, а з іншої сторони, в інтересах неминувачого досягнення передбаченого результату ці правила гарантуються державою, її допомогою, підтримкою і охороною.

В теорії адміністративного права сформовано думку про те, що правове регулювання представляє собою механізм, визначаючий коло суспільних відносин, які підлягають впорядкуванню відповідними нормами права, вибору типу, методу, способу регулювання вказаних відносин, таким чином, правове регулювання є не що інше, як механізм впливу права на складовані суспільні відносини.

Структура правового регулювання державного управління призначена забезпечити ефективну реалізацію, тобто вона повинна бути такою, щоб форма кожного елемента державного управління відповідавала його сутності і призначенню. Структура державного правового регулювання в системі органів виконавчої влади в сфері діяльності МВД Росії включає наступні елементи:

1) законодавче регулювання, визначає загальні, типові елементи державного управління як на федеральному рівні (основні принципи, методологічна основа), так і на рівні суб'єктів РФ;

2) підзаконне регулювання процесів державного управління, реалізоване федеральними органами виконавчої влади (МВД Росії), націлене на деталізацію і уточнення законодавчих норм. Основний принцип полягає в тому, що адміністративні акти (правові акти управління) повинні відповідати, а не суперечити відповідному закону.

¹Гегель Г. В. Ф. Філософія права. М., 1999. С. 158.

Правовое регулирование объективно необходимо и направлено на эффективную организацию общественной жизни, следовательно, оно должно быть системно организовано, социально обусловлено, реализовано практически и эффективно¹. Эффективность правового регулирования предусматривает наличие не только совершенного законодательства, но и целой системы различных мер по созданию необходимых условий для точного осуществления всеми субъектами права юридических предписаний.

Правовое регулирование является определенной формой упорядочения общественных отношений, за счет которой поведение субъектов этих отношений приводится в строгое соответствие с содержащимися в нормах права требованиями. Правовое регулирование в различных сферах жизнедеятельности имеет свою характерную специфику, что необходимо учитывать при его анализе и оценке. Свои характерные особенности имеет и правовое регулирование в сфере деятельности органов исполнительной власти.

АПР представляет собой разновидность отраслевого правового регулирования, которая напрямую связана с управлением как особым социальным явлением. Управление в самом широком смысле значит целенаправленное систематическое воздействие управляющего субъекта на непосредственный объект управления.

В науке предметом АПР принято считать общественные отношения в сфере государственного управления, которые являются одной из форм деятельности исполнительной власти, ее внутренним содержанием.

Административно-правовые нормы устанавливают общую программу поведения всех участников общественных отношений в сфере государственного управления посредством предоставления им субъективных прав и установления соответствующих юридических обязанностей. Они обеспечивают определенность, системность, стабильность общественных отношений в важной сфере общественной жизнедеятельности – в сфере государственного управления, в основе которого лежит фундаментальный принцип «власть – подчинение».

АПР есть ничто иное, как механизм императивно-нормативной организации деятельности объектов и субъектов управления, устройства устойчивого правопорядка их функционирования и основывается на базовых положениях, то есть принципах правового регулирования².

¹ Обидин В. С., Делягин И. В., Ускова А. С. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: курс лекций. М., 2012. С. 8.

² Там же. С. 9.

Система принципов АПР:

- принцип научности, предполагающий, что АПР должно строиться на достижениях в современной юридической науке, а также отражать объективные условия, складывающиеся на данном историческом этапе в системе государственного управления;
- принцип демократии, отражающий в административно-правовых актах основные тенденции развития по пути построения демократического, правового и социального государства;
- принцип гуманизма, означающий, что нормы, содержащиеся в административных актах, должны быть направлены на защиту, соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина;
- принцип единства прав и соответствующих им обязанностей как одно из условий объективного возникновения административно-правовых отношений, когда возникновение права одного субъекта отношений неразрывно связано с возникновением обязанности другого субъекта правоотношений, и наоборот;
- принцип законности – один из основных принципов деятельности в сфере государственного управления, связанный с неукоснительным соблюдением всеми участниками правоотношений нормативных предписаний;
- принцип антикоррупционности, связанный с недопустимостью в сфере государственного управления коррупционных проявлений¹, подкрепляемый обязательной антикоррупционной экспертизой законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в указанной сфере.

АПР пронизывает различные сферы жизнедеятельности человека, государства и общества, в том числе и в сфере внутренних дел.

При помощи административно-правовых норм:

- реализуются задачи, функции, права и обязанности МВД России как федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;
- определяются цели и задачи, права и обязанности, ответственность всех участников управленческих отношений. Актами МВД России разграничиваются полномочия между структурными подразделениями Министерства, регламентируется порядок их организации и деятельности территориальных ОВД на различных уровнях управления как в целом, так и по отдельным направлениям их деятельности;

¹ См. дополнительно: Васильев Ф. П., Гугунский А. Н., Дугенец С. А. Современные особенности регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе ОВД России // Российский следователь. 2011. № 9. С. 27–35.

– в предусмотренных законом случаях МВД России осуществляет правовое регулирование деятельности неподведомственных граждан, предприятий и учреждений;

– в необходимых случаях МВД России устанавливает определенные ограничения, специальные функциональные обязанности либо предоставляет определенные полномочия специальным субъектам;

– определяет оптимальные методы и формы, процедуры деятельности ОВД;

– организует процедуры внешнего и внутреннего управления системы ОВД.

Сущность АПР, в том числе административной деятельности ОВД, заключается в упорядочении управленческих отношений, установлении соответствующих юридических прав и обязанностей для всех участников этих отношений при помощи норм административного права, то есть в определении возможного (должного) поведения всех субъектов этих управленческих отношений¹.

Исходя из общего подхода к пониманию правового регулирования, возможно определить, что содержание АПР заключается в нормативном закреплении и упорядочении в сфере государственного управления наиболее целесообразных общественных отношений; в охране управленческих общественных отношений, урегулированных нормами права; в возникновении и дальнейшем развитии новых общественных отношений, соответствующих основным требованиям законов объективного развития общества и государства; в искоренении из сферы государственного управления таких общественных отношений, которые не отвечают современным реалиям². В качестве ярких примеров можно назвать: введение новых видов мер административного принуждения, регулирование купли-продажи земли, совершенствование КоАП РФ³, фиксацию правонарушений в сфере дорожного движения с помощью специальных технических средств (фото- и киносъемка, видеозапись), эволюцию паспортной системы и т. д.

АПР устанавливает различные виды правовых режимов, соблюдение которых обеспечивается сотрудниками ОВД (полиции), данные обстоятельства имеют принципиальное значение как с точки зрения теории права, так и с точки зрения осуществления правоох-

¹ Копытов Ю. А. Административное право. М., 2013. С. 53.

² Административное право России: учебник: в 2 ч. Ч. 1: Государственное управление и административное право / под ред. А. П. Коренева. М., 2002. С. 44.

³ В настоящее время идет активная работа по подготовке нового КоАП РФ.

ранительной деятельности. Нормы административного права определяют сферу применения режима, устанавливают режимные правила, правовое положение субъектов публичной власти, особенности применения мер административного принуждения, в том числе за нарушение режимных правил, и иные вопросы.

Существуют различные виды административно-правовых режимов:

- режимы территорий (ЗАТО, государственной границы);
- объектовые режимы (предприятие ВПК);
- режимы видов деятельности (таможенный);
- режимы для граждан (паспортный).

По временному признаку существуют временные и постоянные режимы. ОВД (полиция) независимо от вида административно-правового режима в той или иной степени принимают участие в его осуществлении.

3.2. Механизм административно-правового регулирования деятельности полиции

Механизм АПР деятельности органов исполнительной власти, в том числе и ОВД, представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов (административно-правовых средств), при помощи которых осуществляется упорядочение общественных отношений в сфере исполнительной власти в целом и полномочий ОВД (полиции) в частности.

В юридической науке существуют различные мнения ученых о понятии механизма правового регулирования и его составных элементах. Наиболее четкой и последовательной считается позиция С. С. Алексеева, который понимает механизм правового регулирования как взятую в единстве систему правовых средств, с помощью которой реализуется управленческое правовое воздействие на общественные отношения. В механизме АПР он определяет три основных элемента: правовые нормы (нормативную основу), правоотношения, осуществление прав и обязанностей¹.

Нормативную основу механизма образуют административно-правовые нормы, которые регулируют общественные отношения в сфере государственного управления. Кроме того, к нормативной основе, по его компетентному мнению, необходимо отнести такие административно-правовые средства, как нормотворчество, нормативные акты, толкование административно-правовых норм, систематизация нормативных актов, их хранение и учет.

Совокупность всех норм, регулирующих общественные отношения в сфере исполнительной власти, представляет собой нормативную административно-правовую основу. Каждая норма права представляет собой модель поведения в случаях возникновения определенных обстоятельств. Неукоснительное соблюдение установленных положений норм права гарантируется и обеспечивается мерами убеждения и государственного принуждения².

Нормы административного права наряду с общественными отношениями в сфере исполнительной власти упорядочивают и отношения, которые возникают в сфере деятельности представительных органов власти, местного самоуправления, прокуратуры и суда при осуществлении государственной и муниципальной служб

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 12.

² Данные меры будут рассмотрены в следующей главе.

бы во внутриорганизационной деятельности, что говорит об их универсальности и фундаментальности¹.

Характерной особенностью норм административного права служит то обстоятельство, что они принимаются в основном субъектами государственного управления при реализации ими исполнительно-распорядительных функций. Следовательно, самый большой массив норм административного права аккумулируется в подзаконных нормативных правовых актах ведомственного характера, которые принимаются во исполнение и на основании законов.

Нормы административного права точно так же, как и нормы других отраслей права, состоят из трех элементов: гипотеза, диспозиция и санкция. Гипотеза – это предполагаемые обстоятельства и условия, при возникновении которых норма права будет оказывать на общественные отношения свое регулирующее воздействие. Именно по этой причине в гипотезах норм административного права содержатся юридические факты, которые порождают, изменяют или прекращают те или иные административно-правовые отношения.

Однако довольно часто встречаются нормы административного права, которые не содержат в себе всех трех структурных элементов: так, например, гипотеза может найти свое отражение в актах общего характера либо в введении или преамбуле правового акта или в иных частях правового акта.

Бывают абсолютно определенные или относительно определенные гипотезы нормы административного права. Абсолютно определенная гипотеза устанавливает юридические факты, которые связаны, например, со сроками: рассмотрения поданной жалобы, осуществления воинской обязанности, получения лицензии и др.

Относительно определенная гипотеза в свою очередь дает общую характеристику условий и обстоятельств, при которых она будет оказывать свое регулирующее воздействие².

Диспозиция есть ничто иное, как общеобязательное правило поведения субъекта в случаях наступления определенных обстоятельств. Именно в указанном структурном элементе нормы права находят свое отражение: права и обязанности, запреты и ограничения, правомочия и предписания. Характерной особенностью административно-правовой диспозиции выступает ее императивность, означающая невозможность изменения участниками административных правоотношений установленных правил поведения. В боль-

¹ Обидин В. С., Делягин И. В., Ускова А. С. Указ. соч. С. 17.

² Там же.

шинстве случаев диспозиция или какая-то ее часть носит бланкетный либо отсылочный характер, что влечет за собой объективную необходимость обращения к иным нормативным правовым источникам в целях восполнения недостающей информации.

Санкция содержит меру юридической ответственности за нарушение субъектом нормы права. Административные санкции предусматривают следующие меры ответственности лица: за совершение административного правонарушения – административной, за совершение дисциплинарного проступка – дисциплинарной. Особенностью определенных административно-правовых норм является и то, что сама санкция может отсутствовать в структуре нормы, так как она будет размещена, к примеру, в другом нормативном правовом акте: в КоАП систематизированы санкции в виде мер административной ответственности.

Многообразие существующих видов административно-правовых норм возможно представить на примере их классификации по различным основаниям:

1. По предмету правового регулирования существуют материальные и процессуальные нормы административного права. Материальные нормы содержат обязанности и права субъектов, административно-правовой статус, меры ответственности. А административно-процессуальные нормы регулируют процедуры, которые существуют в системе государственного управления, связанные с нормотворческой и правоприменительной деятельностью. Процессуальные нормы также определяют порядок и последовательность действий субъектов, связанных с непосредственным выполнением государственных функций, предоставление государственных услуг, рассмотрение жалоб и предложений, привлечение к административной ответственности и т. д.¹

2. По методу оказания правового воздействия административно-правовые нормы различают: дозволяющие, запрещающие и предписывающие.

3. По функциям административного права делятся на регулятивные и охранительные нормы. Исходя из самого названия, регулятивные нормы оказывают воздействие, регулирующие общественные управленческие отношения, сопряженные с реализацией прав и свобод граждан, законных интересов организаций, административно-правового статуса государственных и негосударственных органов и организаций, а охранительные нормы упорядочивают общественные отношения, которые связаны непосредственно с при-

¹Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 401.

влечением виновных лиц к юридической ответственности (административной или дисциплинарной) либо применением к правонарушителям мер административного принуждения.

Кроме того, к группе регулятивных возможно отнести, например, такие нормы, как рекомендательные и обязывающие, поощрительные и уполномочивающие.

4. По объему оказываемого правового регулирования различают такие нормы административного права, как общие, отраслевые и межотраслевые. Общие нормы определяют общеобязательные правила для различных сфер жизнедеятельности в государстве и обществе. Отраслевые нормы упорядочивают общественные отношения в различных отраслях государственного управления (внутренних и иностранных дел, финансов и охраны окружающей среды и т. д.). Межотраслевые нормы упорядочивают общественные отношения, которые возникают в смежных отраслях государственного управления (антимонопольной политики и обеспечения безопасности).

5. По территориальному принципу действия различают правовые нормы, действующие на территории всей РФ (федеральные); на территории нескольких субъектов РФ (межрегиональные); на территории субъекта РФ (региональные); на территории муниципального образования (местные); не выходящие за рамки определенной организации (локальные).

6. По времени действия нормы административного права можно разделить: на бессрочные, временные и срочные.

Бессрочные – нормы, действующие неограниченное время, то есть до момента отмены последующим нормативным правовым актом.

Временные – нормы оказывающие регулирующее воздействие при введении различных специальных административно-правовых режимов и прекращающие свое действие автоматически, то есть с момента отмены режима¹.

Срочные – нормы, действующие в период конкретного времени, указанного в самом нормативном правовом акте, их устанавливающим.

В научной литературе различают четыре формы реализации норм административного права, а именно: исполнения и применения, использования и соблюдения.

Исполнение – такая форма реализации административно-правовой нормы, которая заключается в совершении субъектами права

¹ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М., 2009. С. 139–141.

активных действий, направленных на выполнение установленных предписаний, содержащихся в диспозиции нормы.

Применение характеризуется активными действиями субъектов управления по осуществлению государственно-властных полномочий в пределах компетенции, закрепленной за ними. Применение, в отличие от иных форм реализации, свойственно исключительно субъектам государственного управления.

Использование связано с добровольными действиями субъектов общественных отношений, которые связаны с реализацией своих прав и свобод. Следовательно, субъект права самостоятельно определяет степень необходимости воспользоваться ему той или иной нормой административного права.

Соблюдение характеризуется пассивной формой исполнения, которая заключается в добровольном выполнении предписаний нормы административного права.

Как уже было отмечено нами ранее, нормативную основу механизма административно-правового регулирования характеризуют и такие структурные элементы, как нормотворчество, толкование и систематизация норм, их хранение и учет. Указанные выше элементы считаются факультативными, однако они оказывают существенное влияние на весь процесс правового регулирования управленческих общественных отношений. Нормотворчество является одной из основных функций государства, а это значит, что принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов, не противоречащих действующему законодательству, является одной из основных функций этих органов. Толкование норм административного права является важным факультативным элементом¹. Толкование можно рассматривать с двух равных по значению подходов. Первый подход – это процесс уяснения сути и содержания нормы права, заключенных в ней. Второй подход сопряжен с процессом разъяснения сути и содержания нормы иным субъектам общественных отношений. Вместе с тем эти два подхода связаны между собой неразрывно, потому что без уяснения сути и содержания нормы права субъектом управления растолковать ее иному субъекту общественных отношений просто невозможно.

В зависимости от субъекта толкования существуют неофициальное и официальное. Неофициальное толкование производится учеными, работниками и служащими государственного аппарата в форме выступлений на конференциях, круглых столах, опубликования монографий, научных статей и т. д.

¹ Там же. С. 145.

Официальное толкование норм административного права осуществляется высшими судебными инстанциями: Конституционным и Верховным судами РФ.

На протяжении нескольких десятилетий не решенным остается вопрос систематизации норм административного права, цель которой состоит в упорядочении и совершенствовании нормативных правовых актов, построение их в строгую и внутренне согласованную систему. Существует два основных вида систематизации административно-правовых норм – инкорпорации и кодификации.

Инкорпорация административно-правовых норм сопряжена с процессом объединения различных нормативных правовых актов в собрания законов, сборники без фактического изменения их содержания. Собрание законодательства РФ является ярким примером инкорпорации в нашей стране.

Единство принципов, целей и задач является фундаментальной основой такого вида систематизации норм административного права, как кодификация. Ярким примером кодификации в нашей стране служит КоАП.

Главным критерием действия нормативной основы признается надлежащее хранение и четкий учет норм административного права. Указанные факультативные элементы в механизме административно-правового регулирования призваны облегчить процесс поиска необходимых норм права, а также пользование искомыми нормативными правовыми актами, обеспечивают их целостность и сохранность.

Вторым структурным элементом механизма АПР принято считать правоотношения, тесно связанные с персонализацией обязанностей и прав участников общественных отношений. На указанной стадии находят свое применение таковые правовые средства, как индивидуальные акты, правоприменение и юридические факты.

Административные правоотношения – это управленческие общественные отношения, которые урегулированы нормами административного права, участники которых связаны между собой взаимными обязанностями и правами, реализация таковых обеспечивается посредством применения государственных мер принуждения и убеждения.

Указанные правоотношения обладают своей структурой, которая состоит из субъектов, объектов и юридических фактов. Субъектами указанных правоотношений являются как физические, так и юридические лица, которые обладают административной правосубъектностью, состоящей из административной дееспособности и правоспособности.

Объектом указанных правоотношений признается деятельность их участников, которая связана с непосредственной реализацией ими своих субъективных прав и обязанностей, защитой законных интересов, несением ответственности и т. д.¹

Одним из основных свойств административных правоотношений является наличие взаимных прав и обязанностей субъектов общественных отношений, когда право одного субъекта взаимосвязано с обязанностью другого. Так, к примеру, право гражданина на управление транспортным средством корреспондируется с обязанностью сотрудника ГИБДД выдать водительское удостоверение на право управления транспортным средством в установленном порядке. Административные правоотношения имеют тесную взаимную связь с юридическими фактами, которые являются основанием возникновения, изменения либо прекращения тех или иных правоотношений. Различные жизненные обстоятельства выступают в качестве юридических фактов, то есть фактов, вызывающих прямые юридические последствия. Сами же юридические факты содержатся в гипотезах норм административного права. Именно они запускают движение элемента механизма АПР, связанного с процессом возникновения, изменения либо прекращения различных административных правоотношений. Следовательно, можно сказать, что жизненные обстоятельства оказывают активное влияние на правовой механизм посредством возникновения новых юридических фактов, а значит и новых общественных отношений, требующих нормативного урегулирования.

Волевой признак является классифицирующим признаком юридического факта. Принято различать юридические факты в виде действий и событий. Именно действие как вид юридического факта зачастую становится основной причиной возникновения события административного правоотношения. Все действия возможно подразделить на правомерные (подача заявления на получение водительского удостоверения) и неправомерные (переход проезжей части дороги на запрещающий сигнал светофора).

В то время как события происходят сами по себе вне зависимости от воли человека, для деятельности ОВД существенное значение имеют такие события, как стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, когда остро возникает вопрос охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, юридические факты в виде рождения, достижения совершеннолетия, смерти и т. д.

¹ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России. М., 2015. С. 58.

Третьим элементом механизма АПР принято считать процесс осуществления субъектами прав и обязанностей – это совокупность действий самих субъектов административно-правовых отношений, которыми завершается процесс правового регулирования.

Кроме того, существуют неосновные элементы механизма АПР, к таковым относятся законность и правосознание, непосредственно не оказывающие регулирующего воздействия на общественные отношения в сфере государственного управления, однако имеющие на него определенное влияние. Влияние оказывается посредством элементов, перечисленных нами выше. Так, к примеру, правосознание влияет на процесс формирования и развития самой правовой основы. Изменения в состоянии общественных отношений находят свое отражение в первую очередь в правосознании. Граждане сравнивают действующее законодательство со своими представлениями, каким должно быть право в обществе. Только на основании детального анализа действующих норм инициируется внесение изменений в правовые акты, которые совершенствуют их под изменившиеся представления общества о праве. Ярким примером такого совершенствования служат кардинальные изменения в представлениях общества о роли и месте полиции в России, воплощенные в положениях Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Наряду с этим правосознание оказывает влияние на сам процесс вступления либо невступления субъектов в те или иные правоотношения в связи с тем, что высокий уровень правосознания означает глубокую осведомленность участников отношений о возможных правовых последствиях. Такое положение вещей напрямую сказывается и на процессе осуществления прав и обязанностей данными субъектами общественных отношений.

Каждый структурный элемент механизма АПР призван выполнять свою специфическую роль в вопросах регулирования поведения людей, а также общественных отношений, возникающих на его основе. Таким образом, эти структурные элементы одновременно выступают юридическими средствами АПР, они включаются в процесс регулирования в определенной последовательности. Следовательно, АПР есть ничто иное, как последовательный процесс использования административно-правовых средств для достижения поставленных целей упорядочения поведения всех субъектов общественных отношений.

3.3. Стадии административно-правового регулирования

АПР деятельности полиции можно рассмотреть, с одной стороны, как основную правовую форму управленческой деятельности в системе ОВД, а с другой – как процессуальную деятельность ОВД, представляющую собой последовательную смену стадий и состояний регулируемого объекта.

Традиционно принято считать, что АПР осуществляется в трех основных стадиях.

Первая стадия – основное значение этой стадии заключается в том, что сама правовая норма издана в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства и вступила в юридическую силу.

Введенные в правовую систему нормы упорядочивают, направляют общим образом поведение всех участников общественных отношений, устанавливают для них определенный правовой режим. Так, к примеру, Правила дорожного движения формулируют юридическую норму, которая запрещает на красный сигнал светофора переход проезжей части дороги всем без исключения пешеходам. Данная правовая норма самым общим образом содержит модель искомого поведения, то есть регламентирует и направляет поведение всех участников общественных отношений.

Вторая стадия напрямую связана с возникновением у определенных участников общественных правоотношений конкретных прав и обязанностей. На основании юридических норм и при возникновении юридических фактов, предусмотренных этими нормами права, у определенных субъектов возникают конкретные права и обязанности.

Возвращаясь к примеру, приведенному нами выше, сам факт появления любого гражданина на дороге определяет его как участника (субъекта) определенных общественных отношений, урегулированных соответствующими нормами права.

Третья стадия наглядно демонстрирует, как воплощаются (реализуются) в жизнь конкретные субъективные права и обязанности участников правоотношений. Данная стадия характеризуется тем, что искомая программа поведения, определенная в правовой норме, находит свое непосредственное выражение в поведении конкретного участника общественных отношений. Именно на этой стадии проявляются субъективные права и юридические обязанности в фактическом поведении участников правоотношений, таким образом они становятся реальной действительностью.

Возвращаясь к нашему примеру, в котором гражданин, который желает перейти проезжую часть дороги, обязан соблюдать правовой запрет на переход проезжей части на запрещающий сигнал светофора. Соблюдая этот запрет, гражданин выполняет свою обязанность, а не соблюдая его – нарушает норму права. Кроме того, необходимо иметь в виду, что даже незнание гражданином этой или иной действующей нормы права от ответственности за несоблюдение установленного ею запрета его не освобождает.

Государство при помощи права реализует свою регулятивную функцию, используя в этом совокупность различных правовых средств и способов, оказывающих регулирующее воздействие на управленческие отношения, а в конечном счете на действия всех их участников. Методы административно-правового регулирования являются таковыми средствами и способами.

В юридической науке принято рассматривать два универсальных метода правового регулирования: императивный и диспозитивный. Императивный метод выражен наиболее ярким образом в наделении органов исполнительной власти (федеральных министерств) функцией нормативно-правового регулирования. Так, нормативные правовые акты отдельных органов исполнительной власти детализируют и разъясняют определенные законодательные нормы в целях их дальнейшего беспрекословного выполнения, таким образом, они регулируют деятельность самих субъектов управления, определяя порядок выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, кроме того, они содержат общеобязательные правила поведения для всех граждан и организаций. Именно в этом и заключается императивный характер, содержащийся в нормативных предписаниях административных актов управления.

Вместе с тем в системе государственного управления используется также метод автономных решений, который предполагает равенство между субъектами правоотношений. Возможность использования указанного метода в регулировании управленческих общественных отношений подчеркивает наличие в их системе горизонтальных связей. Ярким примером такого рода отношений служит договор на охрану объекта частной собственности с территориальным подразделением ФСВНГ, содержащий элементы административно-правовых (вертикальных) и гражданско-правовых (горизонтальных) взаимосвязей. Этот метод именуется диспозитивным¹.

¹ Стахов А. И., Кононов П. И. Указ. соч. С. 24–25.

В сфере государственного управления на сегодняшний день отмечается тенденция определенного развития горизонтальных административно-правовых отношений. В качестве яркого примера можно сказать о заключении различных договоров (о разграничении полномочий), служебных контрактов, которые представляют собой разновидность административного договора, в котором предусмотрено равенство сторон. Наряду с общими универсальными методами регулирования управленческих общественных отношений в административно-правовой науке разработаны свои отраслевые методы правового регулирования в виде дозволений, запретов и предписаний.

Метод дозволений предполагает определенную свободу выбора субъекта административного права в усмотрении наиболее предпочтительной модели поведения, которое в свою очередь не запрещено нормой права.

Метод запретов предполагает предписания другого рода, то есть запрещающие совершение субъектом определенных действий, для которых нормой права предусмотрен прямой запрет.

Метод предписаний строится на возложении прямой юридической обязанности на субъект общественных отношений по совершению действий (бездействий), которые предусмотрены соответствующей нормой административного права.

В научной литературе принято рассматривать правовую основу регулирования различной управленческой деятельности через призму иерархии государственных органов, которая определяет многоуровневую систему правовых актов. Исходя из такого критерия всю совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, возможно представить следующим образом: положения Конституции, законов и подзаконных актов, а также нормы, которые содержатся в правовых актах высших органов государственного управления и субъектов РФ, ОМС и ведомственных правовых актах.

Ключевое значение в сфере правового регулирования общественных отношений принадлежит не только нормативным актам органов законодательной власти, но и ведомственным документам, юридически закрепляющим существующие в определенной отрасли отношения; формирующим новые общественные отношения, отсутствующие в настоящий момент, но объективно необходимые с позиции реализации задач в ближайшей перспективе; прекращающим отжившие отношения, тормозящие прогрессивное развитие новых тенденций.

Правовая основа деятельности различных подразделений полиции в сфере ООП и ООБ имеет ряд характерных особенностей, определяемых их организационно-правовой формой и спецификой деятельности.

На сегодняшний день, в соответствии с требованиями приказа МВД России, центральному аппарату МВД России принадлежит функция нормативно-правового регулирования деятельности ОВД¹. Ведомственный нормативный правовой акт утверждает перечень субъектов нормотворчества в системе МВД России, основные виды издаваемых нормативных правовых актов, правила их подготовки, типовые образцы оформления различных нормативных правовых актов.

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

Глава 4. Формы и методы деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

4.1. Понятие и виды форм управленческой деятельности полиции

Осуществление управления в сфере реализации полномочий полиции по ООП и ООБ происходит в конкретных формах исполнительно-распорядительной деятельности. Задачи и функции управления в изучаемой области правоотношений реализуются посредством исполнительно-распорядительной деятельности. Эта деятельность находит свое воплощение в определенных формах, посредством которых реализуются задачи и функции управления процессом ООП и ООБ. В теории административного права сложилось общее понимание формы государственно-управленческой деятельности: это внешнее выражение действий субъекта управления, связанное с выполнением задач и функций.

В такой деятельности должны применяться только те формы управления, которые закреплены нормативно, то есть административно-правовой нормой. Следовательно, несоблюдение нормы права может повлечь для органа исполнительной власти (должностного лица) ничтожность его действий и издаваемых им актов управления.

Формы управленческой деятельности ОВД в сфере ООП и ООБ связаны с реализацией их компетенции, поскольку именно управленческие действия позволяют осуществить внешнее выражение компетенции ОВД как субъекта государственного управления.

Многообразие задач и функций ОВД (полиции) обуславливает существование различных форм управленческой деятельности, а они, как указано выше, закреплены в нормативных правовых актах, определяющих деятельность ОВД и их правовой статус. Обычно они установлены в положениях, уставах, инструкциях и других актах, регламентирующих административную деятельность полиции.

Вместе с тем многообразие управленческой деятельности ОВД (полиции) немислимо без предоставления самостоятельности в выборе тех или иных установленных законодательством форм. Выбор соответствующих форм должен производиться с учетом конкретной управленческой ситуации, требований эффективности и целесообразности.

Необходимо отметить и то, что административно-правовые формы управленческой деятельности всегда влекут юридические последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений (например, составление протокола об административном правонарушении, издание приказа о присвоении специального звания).

Под формой управленческой деятельности ОВД (полиции) понимается определенное административно-правовой нормой внешне выраженное действие, осуществленное в рамках компетенции и вызывающее юридически значимые последствия¹.

Вид конкретной формы управленческой деятельности определяется характером действий ОВД по осуществлению возложенных на них функций, то есть содержанием этой деятельности.

Существуют разнообразные классификации форм управленческой деятельности. Традиционно административно-правовые формы управленческой деятельности ОВД классифицируются на правовые и неправовые в зависимости от характера вызываемых ими последствий.

Под *правовой формой* понимается такая форма государственного управления, которая влечет за собой юридические последствия, например: принятие нормативных и ненормативных правовых актов, заключение соглашений, административных договоров, совершение иных юридически значимых действий. Особенностью правовой формы управления является то, что при ее использовании полномочия органов управления и их должностных лиц отчетливо носят государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер.

Правовая форма управления отличается от правовых форм деятельности других ветвей государственной власти (законодательной, судебной) тем, что посредством нее претворяются в жизнь задачи и функции управления, которые возложены на ОВД, повседневное руководство деятельностью служб и подразделений полиции.

Наряду с правовой существует и *неправовая форма управления*. Этой форме не характерно наступление прямых юридических последствий, однако она в большей части случаев является основанием возникновения правовой формы. Например, ведение протокола совещания при руководителе ОВД не несет юридических последствий, а подписание приказа начальником ОВД о поощрении или дисциплинарном взыскании подчиненных сотрудников, которые отчитывались о своей работе на совещании, будет являть-

¹ Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум. М., 2015. С. 92.

ся правовой формой. К неправовым формам управления относятся действия материально-технического и организационно-распорядительного характера.

Действия организационного характера выражаются в организации делопроизводства, методической работе, проведении совещаний, обучении персонала и другой организационной работе ОВД. Они не связаны с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений. Материально-технические операции призваны обеспечить эффективность служебной деятельности полиции. К этим операциям относятся организация материального и финансового обеспечения ОВД, организация работы транспорта, внедрение техники и ряд других мер¹. В правоприменительной деятельности правовую и неправовую формы практически невозможно отделить друг от друга. Они существуют в тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Формы деятельности органов государственного управления классифицируют по содержанию и способу выражения, по направленности воздействия.

По содержанию правовая форма государственного управления подразделяется на правотворческую и правоприменительную.

Правотворческая деятельность заключается в издании (изменении, дополнении, отмене) подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере управления внутренними делами². Как уже было отмечено, Правила подготовки правовых актов в центральном аппарате МВД России утверждены ведомственным приказом.

Правоприменительная форма управленческой деятельности подразделяется на издание индивидуальных правовых актов управления ОВД и совершение действий юридического характера (например, регистрация транспортного средства).

По содержанию правоприменительная форма государственного управления классифицируется на регулятивную и правоохранительную.

Регулятивная форма применяется в процессе управления в различных сферах государственной деятельности – политической, экономической, культурной. В данном случае осуществляется так называемое позитивное управление государственными (внутренними) делами.

¹Обидин В. С., Делягин И. В., Ускова А. С. Указ. соч. С. 32.

²Там же. С. 31.

Правоохранительная форма государственного управления используется при применении мер принуждения к лицам, допустившим нарушение административно-правовых норм. В данной форме осуществляется реакция государственных органов на выявленные правонарушения, совершенные как физическими, так и юридическими лицами.

По направленности воздействия формы управленческой деятельности подразделяются на внешние (взаимодействие с другими органами государственного управления, негосударственными органами и организациями, гражданами) и внутренние (внутриорганизационные) – управление структурными подразделениями самого органа исполнительной власти. Бытует мнение, что внутриорганизационные формы носят вспомогательный характер, но тем не менее оказывают значительное влияние на осуществление внешней формы.

По способу выражения правовые формы государственного управления делятся на письменные и устные.

Несомненно, основной формой государственного управления является *письменная*. Она используется при решении управленческих задач, которые требуют письменного оформления действий субъекта государственного управления. Письменная форма порождает юридические последствия. Суть данной формы заключается в принятии отдельными органами государственного управления правовых актов управления, к которым относятся нормативные индивидуальные акты, а также в оформлении управленческих документов – справок, актов, отчетов и др.

Устная форма государственного управления используется при решении оперативных вопросов и состоит в даче устных команд, приказов, которые тоже влекут юридические последствия. Этот способ управления часто применяется ОВД при решении вопросов оперативного характера, когда нет времени создавать служебный документ в письменном виде вследствие осложнения оперативной обстановки и необходимости быстрого принятия управленческого решения.

Правоприменение может осуществляться и при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права. Однако конклюдентная форма только определенным (бессловесным) образом выражает норму, которая содержится в письменном нормативном правовом акте.

Традиционно считается, что основной формой управления в органе исполнительной власти является издание подзаконных

нормативных правовых актов. Одной из задач МВД России как ФОИВ является нормативно-правовое регулирование в названной сфере.

Правотворческая форма управленческой деятельности органа государственного управления заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении или отмене, то есть в издании нормативных актов управления. Правотворчество – это достаточно сложная система действий, которую можно представить в виде следующих этапов: решение органа о необходимости разработки нормативного акта управления; подготовка текста проекта, его предварительное обсуждение, доработка, согласование; обсуждение проекта в правотворческом органе; принятие и утверждение (подписание); государственная регистрация и опубликование нормативного акта управления.

Правовые акты управления принимаются всеми органами государственного управления, в том числе и ОВД. Они издаются в связи с осуществлением субъектами управления исполнительно-распорядительной управленческой деятельности внешнего и внутриорганизационного характера. К актам управления ОВД относятся акты, принимаемые в целях осуществления деятельности служб и подразделений полиции по ООП и ООБ.

Правовые акты управления, принимаемые ОВД, следует отличать от иных служебных документов, которые не имеют правового характера (акты, справки, доклады, рапорты и др.). Служебные документы не устанавливают и не изменяют конкретных правовых отношений, однако они могут являться основанием для издания правовых актов управления, то есть неправовая форма управления является основанием возникновения правовой формы.

До сих пор основная трудность в рассматриваемой сфере заключается в отсутствии определения понятия «правовой акт управления» («акт государственной администрации», «административный акт»), закрепленного в соответствующем нормативном акте, поэтому дать доктринальное определение правового акта управления возможно лишь исходя из признаков, которыми он обладает.

Признаки правового акта управления органа внутренних дел:

1) представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания орган внутренних дел (должностное лицо) решает тот или иной служебный вопрос, возникающий в процессе его деятельности, реализуя задачи и функции, стоящие перед системой ОВД;

2) издается только уполномоченным субъектом ОВД в пределах закрепленной за ним компетенции;

3) это юридически-властное волеизъявление соответствующего субъекта, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности. Правовой акт управления авторитарен, то есть он обязателен для исполнения не только субъектами, на которые распространяется действие акта, но и теми, кто принял данный акт;

4) представляет собой одностороннее волеизъявление уполномоченного субъекта. Это означает, что его издание опирается на властные полномочия субъекта, позволяющие ему в одностороннем порядке принимать акт;

5) правовой акт управления всегда императивен, а его авторитарность связана с государственно-властными полномочиями ОВД;

6) определяет правила должного поведения в сфере государственного управления (в сфере внутренних дел);

7) обладает правовым характером, а значит способен вызывать определенные юридические последствия. Правовые акты управления могут содержать правовые нормы, регулирующие различные общественные отношения не только в сфере государственного управления, но и, например, в сфере местного самоуправления. Они могут относиться как к административному, так и к гражданскому, финансовому, земельному праву. Правовые акты управления могут выступать в виде юридических фактов, непосредственно порождающих, изменяющих или прекращающих конкретные правовые отношения (административные, гражданские, земельные);

8) он подзаконен, то есть издается полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией, иными законодательными актами в интересах обеспечения исполнения актов более высокой юридической силы. Правовые акты органов государственного управления издаются на основании и во исполнение законов, актов Президента, Правительства РФ. Подзаконность правового акта управления означает обязательное его соответствие законам и другим актам более высокой юридической силы как по форме, так и по содержанию;

9) занимает определенное место в иерархической системе нормативных актов, что означает соответствие акта данного органа (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти. Является источником административного права;

10) представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности ОВД (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, протоколы, акты ревизий, проверок и т. д.) выражают определенные обстоятельства,

имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами. Документы несут определенную информацию, фиксируют юридические факты, однако они, в отличие от актов управления, не содержат властных правовых решений в отношении субъектов. Служебные документы являются основанием для издания правовых актов управления. Правовые акты отличаются от служебных документов тем, что носят правовой характер; нормы, которые содержатся в этих актах, могут являться основанием возникновения, изменения и прекращения правоотношений;

11) как правило, правовой акт управления издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления);

12) правовой акт управления издается с соблюдением определенных, официально установленных процедур, предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, государственной регистрации утверждения, опубликования и вступления его в силу. К сожалению, отсутствует единый нормативный правовой акт, содержащий перечисленные процедуры, применяемые к нормативным правовым актам. Существуют правила ведомственного характера либо предусматривающие процедуру подготовки и утверждения управленческих актов применительно к отдельным органам исполнительной власти;

13) в целях поиска дефектности правовой акт управления может быть опротестован или обжалован. Несоблюдение содержащихся в нем юридически-властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает административная или дисциплинарная ответственность).

Таким образом, правовой акт управления ОВД – это основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта, направленное на возникновение, изменение и прекращение административно-правовых правоотношений в целях реализации задач и функций ОВД (полиции).

Большой практический интерес представляют ненормативные (индивидуальные) акты. В зависимости от содержания и целей такие акты можно поделить на административно-распорядительные; административно-удостоверительные (свидетельство о рождении, о заключении брака); административно-принудительные (приказ руководителя о назначении дисциплинарного взыскания на подчиненного сотрудника); административно-защитные (реше-

ние вышестоящего органа об отмене постановления о назначении административного наказания).

В практике осуществления государственного управления имеются акты, которые нельзя причислить только к нормативным или только к индивидуальным. Это так называемые смешанные акты. Они содержат и нормы права, и индивидуальные предписания. Однако такие акты подвергаются критике теоретиками права.

В большом количестве в системе государственного управления принимаются и совместные правовые акты управления. Эти акты регулируют отношения в смежных отраслях государственного управления, где реализуется компетенция различных органов исполнительной власти.

В последние годы особое значение и большое распространение получила такая форма управленческой деятельности, как заключение административных договоров. Эта форма неоднозначна, противоречива, сложно воспринимается исследователями в области административного права и государственного управления. Такое положение вещей было вызвано принципиальным противоречием между императивными методами управления и диспозитивными началами в договоре. Это давало основания для выводов об отсутствии концептуальной основы приемлемости административного договора в системе государственной власти. Однако факт использования административного договора в данной сфере управления считается доказанным в связи с переходом к рыночным отношениям¹. Справедливо замечено, что возрастание роли административных договоров в государственном управлении связано с развитием управленческой системы и координационных начал в отношениях субъектов управления различных уровней². Важной является позиция, связанная с возможностью равенства сторон в административном праве и преобладанием метода убеждения над принуждением.

Административно-правовой договор – это основанное на административно-правовых нормах соглашение и многосторонний акт, выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух и более субъектов административного права, одной из обязательных сторон которого является субъект исполнительной власти, и устанавливающий взаимные права и обязанности его участников, направленный на совершение управленче-

¹ Старилов Ю. Н., Розенфельд В. Г. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 15.

² Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 8.

ских, организационных либо иных действий. В данном определении «договор» и «соглашение» являются синонимами. Определение не имеет законодательного закрепления, является доктринальным, выработанным в результате проведения ряда научных исследований данного административно-правового института.

Признаки административного договора:

1) одной из сторон договора всегда является орган исполнительной власти (субъект государственного управления). Без его участия данный договор не может быть заключен;

2) содержание административного договора составляют управленческие отношения. Цель административного договора, в отличие от, например, гражданско-правового договора, – урегулирование управленческих отношений, то есть отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Например, Уставом Московской области предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской области могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам;

3) административный договор заключается в целях достижения публичных общественных интересов. Присутствие органа государственного управления в качестве одной из сторон в договоре преследует цель согласования публичного и личного интереса;

4) административный договор заключается на основе административно-правовых норм. Эти нормы устанавливают порядок заключения и расторжения административного договора. Например, ст. 13 ФКЗ «О Правительстве РФ» предусматривает, что Правительство РФ по соглашению (договору) с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий.

Основным критерием классификации административных договоров является *предмет договора*, по которому выделяются:

1) договоры о компетенции (нормативные);

2) договоры о сотрудничестве. В эту группу входят договоры об обмене информацией, о проведении совместных мероприятий, то есть затрагивающие вопросы совместной управленческой деятельности;

3) договоры о поступлении граждан на государственную службу (например, контракт о прохождении службы в ОВД).

Административный договор является прогрессивной и перспективной формой управленческого взаимодействия органов государственной (местной) администрации между собой, с институтами гражданского общества и гражданами, которых государство признает равноправными партнерами, субъектами, а не рассматривает их только как объекты государственного управления.

4.2. Понятие и виды методов управленческой деятельности полиции

Наряду с административно-правовыми формами в процессе практической реализации полицией полномочий в сфере ООП и ООБ важная роль отводится административно-правовым методам управления.

Управление выражается в реализации данных методов¹ путем совершения определенных действий, с помощью обусловленных приемов, способов, средств практической реализации задач и функций исполнительной власти на основе закрепленной компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

Метод позволяет получить представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции и с помощью каких средств.

Общепринятым в административном праве является мнение, что *под методом государственного управления понимаются способы (приемы) целенаправленного организующего воздействия субъекта власти на коллектив, группу или одного человека*². В методах выражается содержательная сторона управленческой деятельности, а именно: каким образом осуществляется целенаправленное воздействие субъекта управления на объект, каким образом должностные лица в процессе осуществления управленческой деятельности решают поставленные перед ними задачи³.

Рядом ученых дается также определение, где метод государственного управления – это «правовые средства (способы и приемы) или комплексы таких средств, при помощи которых оказывается властное воздействие на поведение субъектов общественных отношений для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственно-управленческой деятельности»⁴.

По мнению С. А. Старостина, под методом государственного управления понимается выраженный в определенной форме комплекс средств, способов властного воздействия органов государ-

¹ От др.-греч. «путь исследования» – совокупность шагов, действий, которые направлены на решение определенной задачи или достижение определенной цели.

² Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2012. С. 185.

³ Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ю.Н. Демидова. М., 2015. С. 63–75.

⁴ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Конова, Н. В. Румянцев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 306.

ственной власти на общественные отношения с целью обеспечения эффективного урегулирования, охраны и защиты соответствующих общественных отношений. Одними из основных методов государственного управления выступают запрет, дозволение и предписание. Дозволение и запрет являются наиболее значимыми средствами в содержании административно-правового метода¹. Предписание достаточно широко используется в административно-правовом регулировании общественных отношений².

Выделяются административные, экономические, социально-психологические методы управления, воздействующие на позитивное поведение людей.

Административные методы понимаются в качестве способов и средств внеэкономического или прямого воздействия органов управления на соответствующие объекты управления. Свое выражение эти методы находят в совершении субъектом управления таких действий, в содержании которых проявляется властное поведение управляющих субъектов. В рамках своей компетенции субъект принимает управленческое решение (например, правовой акт управления), юридически обязательное для адресата. Таким образом, налицо прямое предписание, «команда» подчиниться установленному правопорядку. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления.

Внеэкономический характер методов управления означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых субъектов (гражданина или юридического лица). При этом в полной мере используются средства убеждения и принуждения.

Без административных методов управления невозможно достижение целей его воздействия. Субъект управления решает возникающие в сфере управления вопросы, используя соответствующие рычаги юридического властвования.

Экономические методы характеризуются в качестве способов и средств экономического или косвенного воздействия субъектов государственного управления на объекты управления. С их помощью субъект управления добивается должного поведения опосредованно, путем воздействия на материальные интересы объекта управления. Объект ставится в такие условия, когда он сам начи-

¹ Николаев А. Г. Дозволения и запреты как регулятивная форма дисциплинарного принуждения // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125). С. 146–152.

² Андриухина Э. П., Ахрем И. В., Бакурова Н. Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017. С. 46.

нает действовать должным образом не под влиянием угрозы, страха наказания, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (к примеру, материальное поощрение в виде премирования, предоставление определенных имущественных льгот и т. д.). Должное поведение объекта управления достигается перспективами материальных выгод и (или) угрозой применения материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. В сфере государственного управления экономические методы дополняют административные и используются в общей совокупности.

Административно-правовые методы государственного управления классифицируются по различным основаниям. В сфере государственного управления существует два универсальных метода – *убеждение* и *принуждение*. Это два взаимосвязанных «полюса» единого целого, то есть механизма обеспечения должного поведения и правопорядка. Эти методы тесно связаны между собой, они дополняют друг друга при реализации органами управления своих задач и функций. Доминирующим считается метод убеждения¹.

Убеждение – универсальный способ воздействия на волю и поведение людей. Метод убеждения должен быть основным в деятельности полиции (ОВД), что предполагает систематическую работу по убеждению людей в необходимости должного поведения участников управленческих отношений, строгого соблюдения правил, установленных государством. Разъяснение целей государства, проектов законов, федеральных программ, проводимых властью мероприятий необходимо потому, что они затрагивают интересы большинства граждан и должны быть понятны обществу. Убеждение выступает как средство профилактики правонарушений, укрепления государственной дисциплины.

Существуют различные формы убеждения: обучение, повышение уровня правовой культуры населения, обмен опытом, разъяснение текущего законодательства и проектов законов, рекомендации, личный пример, моральное и материальное стимулирование и др.

В управленческой деятельности ОВД (полиции) убеждение и принуждение выражаются в разнообразных вариантах, что дает основание для выделения более конкретных видов методов управления в данной сфере.

¹ Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М., 2015. С. 335–339.

Принуждение рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, когда убеждение не действует совсем или его действие неэффективно. Данный метод применяется в сфере исполнительной власти к тем физическим и юридическим лицам, которые не выполняют установленных общеобязательных правил поведения либо допускают правонарушения при их выполнении.

Также по юридическим свойствам методы государственного управления могут подразделяться на нормативные и индивидуальные. К нормативным относится издание правовых актов, регулирующих управленческие отношения в определенных сферах; к индивидуальным – предписание в виде прямых распоряжений конкретным лицам.

По способу воздействия на поведение субъектов методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия и запрещающие совершать какие-либо действия.

По форме предписания методы могут быть императивные, поручительные и рекомендательные.

Помимо административных и экономических методов в государственном управлении широко используются методы морально-психологического воздействия на объекты управления. Это так называемые *социально-психологические методы*, которые в настоящее время приобрели актуальное значение. Они направлены на создание благоприятного морально-психологического климата в трудовом (служебном) коллективе¹.

Административно-правовым методам государственного управления, реализуемым в ОВД, присущи следующие признаки:

– они определены правом и закреплены в законодательных и иных нормативных актах, определяющих статус субъекта государственного управления (например, ФЗ «О полиции», Положение о МВД России², положения ТОВД и т. д.);

¹ Николаев А. Г., Чернов К. С. Роль руководителя подразделения полиции, участвующего в охране общественного порядка, территориального органа внутренних дел на районном уровне в организации воспитательной работы // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей всероссийской научно-практической конференции. М., 2016. С. 223–230.

² 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 Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

– используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности ОВД в целях решения задач государственного управления;

– выражаются в конкретных мерах воздействия ОВД (полиции) на сознание и поведение людей в целях укрепления законности и правопорядка (например, различные меры юридической ответственности, предусмотренные нормами КоАП РФ, УК РФ и федеральных законов);

– органически связаны с целевым назначением вида государственной деятельности; осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется ОВД и их должностными лицами посредством конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности;

– находятся в единстве с принятыми формами государственного управления, исходя из поставленных задач управления;

– всегда имеют своим адресатом соответствующий объект воздействия, подпадающий в правовое поле интересов государства;

– всегда непосредственно выражают полномочия юридически-властного характера и имеют правовую форму практического выражения, легализованную в правовых актах управления.

Проблема методов управления диалектична, что означает недопустимость противопоставления между методами прямого (административного) и косвенного (экономического) воздействия. Причины этому следующие:

– управленческая деятельность по своей природе – административная, любые ее используемые методы облачаются в административно-правовую форму;

– средства прямого (административного) и косвенного (экономического) воздействия имеют конечную цель – реализацию управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления;

– эти средства практически используются одними и теми же субъектами исполнительной власти;

– применяемые средства используются в отношении одних и тех же объектов управления, и нет таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии;

– прямые и косвенные средства используются в практической деятельности ОВД в рамках единого варианта управленческих действий как одностороннее и властное волеизъявление субъекта государства для решения экономических, социальных, оборонных, правоохранительных и иных задач;

– сложность и многосторонность процессов управления в ОВД обуславливают существование множества методов управления, которые не исключают, а дополняют друг друга.

Наряду с общими методами государственного управления в научной литературе предпринята попытка выделить и классифицировать специальные методы полицейской деятельности, которые детерминированы ее спецификой и обусловлены особенностями охраняемых объектов.

По мнению К. С. Бельского и учитывая содержание внешне-властной административной деятельности полиции, по способу охраны правопорядка и характеру воздействия каждого метода на общественные отношения в дополнение к указанным общим (универсальным) методам управленческой деятельности выделяются следующие специальные методы административной деятельности полиции: осуществление административного надзора, применение прямого административного принуждения, оказание полицейской помощи, выдача полицейского разрешения, государственная регистрация и лицензирование¹. Подобной правовой конструкции придерживаются Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков².

Административный надзор как метод – это узкоспециализированное наблюдение сотрудниками полиции за точным соблюдением гражданами, должностными лицами, организациями общеобязательных правил с использованием в предусмотренных законом случаях административного принуждения³.

Административный надзор, осуществляемый ОВД, в зависимости от круга лиц и объектов, за которыми полиция осуществляет официальное наблюдение, можно разделить на три разновидности:

– надзор в отношении неопределенного круга лиц (физических и юридических), не находящихся в служебном, организационном или ином подчинении полиции, за соблюдением общеобязательных правил (предписаний и запретов): к примеру, это выявление и привлечение к административной ответственности за административные правонарушения;

– надзор в отношении определенного круга субъектов и по конкретным вопросам (например, за лицами, имеющими огнестрельное

¹ Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4. С. 11–18.

² Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М., 2015. С. 338.

³ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.

– оружие или индивидуальные транспортные средства, за иностранными гражданами, находящимися на территории России, и т. д.);

– надзор индивидуальный (персональный), осуществляемый в отношении строго определенных законом категорий лиц (например, в отношении освобожденных из МЛС или осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно).

Оказание полицейской помощи является особым способом охраны субъективных прав граждан (права на жизнь, здоровье, медицинскую помощь и т. д.). Особенность полицейской помощи состоит в том, что она, в отличие от других видов государственной помощи, может предоставляться гражданам и организациям как по их просьбе, добровольно, так и без их согласия, то есть принудительно. Принудительная помощь, к примеру, может иметь место в действиях полиции в следующих случаях: при обнаружении граждан, находящихся в нетрезвом и бессознательном состоянии или имеющих травмы и повреждения, а также в случае тяжелого опьянения несовершеннолетних, оказавшихся вне дома в общественном месте, и т. д.¹

Выдача разрешения – способ обеспечения общественной безопасности, при котором в условиях существования общего запрета на определенные действия для всех лиц отдельные граждане получают от компетентных органов разрешение на такой род действий (к примеру, разрешение на допуск к управлению транспортным средством²).

Государственная регистрация как метод полицейской деятельности – способ охраны правопорядка и общественной безопасности, применяемый путем признания права заинтересованного лица на какое-либо социальное благо (место жительства, имущество, предпринимательскую деятельность) и записи об этом в специальном государственном документе: реестре, журнале и пр. Такая запись разрешает заинтересованному лицу (гражданину, организации) пользоваться зарегистрированным правом (имуществом).

¹ Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212.

² О допуске к управлению транспортными средствами (вместе с «Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений»): постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 44. Ст. 6063.

Также ОВД в лице соответствующих подразделений ГИБДД регистрируют автотранспорт предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также частный автотранспорт.

Лицензирование – один из способов охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности, используемых государством, который путем выдачи гражданину или юридическому лицу соответствующей лицензии на право заниматься определенным видом деятельности предполагает наблюдение за ним со стороны компетентных органов. В настоящее время полиция осуществляет лицензирование частной детективной деятельности (п. 23 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

Все перечисленные специальные методы полицейской деятельности используются в административной деятельности полиции в качестве способов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, гарантируют гражданам и организациям реализацию их законных прав и интересов. Они производны от общих (универсальных) методов государственного управления – убеждения и принуждения, возникают и формируются на их основе, специализируют их в сфере полицейской деятельности, будучи ими предопределены. При этом метод принуждения занимает особое место в административной деятельности полиции, поскольку именно данный метод полицейской деятельности лежит в основе выделения полиции как самостоятельного государственного института в механизме государственной власти.

Наиболее часто применяемыми в полиции являются методы административного принуждения. Принуждение в административной деятельности полиции является таким воздействием, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведения независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет. Оно направлено на то, чтобы заставить лицо совершить какие-либо действия либо отказаться от совершения каких-либо действий вопреки его желанию.

При нарушении требований административно-правовых норм наиболее часто применяется административная или дисциплинарная ответственность. Здесь при обеспечении общественного порядка действует особый комплекс принудительных мер в совокупности с юридической ответственностью, который называется «административное принуждение».

Административное принуждение как отраслевой вид государственного принуждения – это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти уста-

новленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами, в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности.

Основными признаками, характеризующими административное принуждение, в том числе применяемое подразделениями полиции, являются следующие:

– административное принуждение применяется как реакция соответствующих органов и должностных лиц полиции на правонарушения либо общественно опасные действия и явления. Основаниями применения данного вида государственного принуждения в административной деятельности полиции являются: возникновение обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности; совершение лицом административного правонарушения; совершение лицом уголовно наказуемого деяния;

– содержание административного принуждения заключается в психологическом и физическом воздействии сотрудника полиции на сознание и поведение людей. Суть данных мер административного принуждения сводится к правовым лишениям (к примеру, лишение специального права: управления транспортным средством, владения оружием), обременениям (например, проверка факта регистрации по месту пребывания или жительства), правовому урону (уплата штрафа), причинению вреда (огнестрельное ранение) конкретному лицу. Их применение влечет наступление неблагоприятных последствий личного, физического, имущественного или организационного характера для правонарушителя;

– административное принуждение имеет государственно-властный характер, только государство в лице органов законодательной власти может устанавливать меры административного принуждения, урегулированные соответствующими нормативно-правовыми актами;

– административное принуждение имеет исключительно правовой характер, то есть меры административного принуждения подзаконны и применяются только уполномоченными на то должностными лицами ОВД (полиции)¹. Основания и порядок применения мер административного принуждения установлены административным и административно-процессуальным законодательством;

¹ Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: курс лекций / В. С. Обидин, И. В. Делягин, А. С. Ускова. М., 2012.

– административно-принудительному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но и коллективные субъекты (организации);

– административное принуждение применяется в большинстве случаев быстро и оперативно, поэтому его реализация возможна без предварительной судебной оценки (наделение сотрудников полиции административно-юрисдикционными полномочиями)¹, устанавливающей законность применения той или иной меры административного принуждения. Порядок применения мер административного принуждения отличается относительной процессуальной простотой. К примеру, порядок назначения административных наказаний, по сравнению с процессуальным регламентом уголовного и гражданского судопроизводства, значительно проще и лишен относительно громоздкой процедуры²;

– основной объем административного принуждения, применяемого полицией, реализуется сотрудниками подразделений, участвующих в охране общественного порядка, при осуществлении административной деятельности, связанной с охраной общественного порядка;

– административное принуждение применяется уполномоченными должностными лицами полиции в рамках внеслужебной подчиненности. Субъект административной власти (сотрудник полиции) и нарушитель непосредственно по службе друг другу не подчинены. Должностное лицо полиции является субъектом функциональной власти по отношению к нарушителю или обязанному лицу;

– с точки зрения содержания административного принуждения, применяемого полицией, отличительной его чертой является наличие в арсенале полиции таких мер принуждения, как применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия. Их наличие и применение в установленных случаях позволяют ОВД успешно решать поставленные перед ними задачи.

На основании этих признаков можно дать следующее определение административному принуждению, применяемому полицией: это метод воздействия на сознание и поведение людей (граждан и должностных лиц), выражающийся в применении сотрудниками полиции установленных нормами административного и админи-

¹ Шевцов А. В., Семенистый А. В., Ускова А. С. и др. Полномочия сотрудников ОВД при осуществлении административно-юрисдикционного производства: учебное пособие. М., 2016.

² Ускова А. С., Мичников А. А. Административный процесс: учебное пособие. М., 2015.

стративно-процессуального права принудительных мер психологического, физического, материального и организационного характера, направленных на неукоснительное выполнение физическими и юридическими лицами правовых обязанностей при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной безопасности или безопасности личности, или в связи с совершением административно или уголовно наказуемых деяний в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности общества, предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных к административной или уголовной ответственности.

Административное принуждение, применяемое полицией, единое по своей сущности, не исключает определенной дифференциации его на отдельные виды. Разнородность общественных отношений, регулируемых правом, многообразие посягательств на эти отношения обуславливают необходимость применения в целях их охраны различных видов государственного принуждения, отличающихся по своему содержанию, основаниям и порядку реализации.

Исходя из целей применения, способов обеспечения правопорядка и общественной безопасности, специфики возникающих при этом правоотношений и применяемых мер административного принуждения, последние подразделяются на четыре группы:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административно-процессуального обеспечения;
- меры административной ответственности (административные наказания).

Отдельные меры, применяемые полицией¹, одинаковые по названию, но имеющие различное целевое назначение и основания их применения (например, проверка документов, личный досмотр, досмотр вещей и товаров, изъятие предметов, средств и веществ и др.), могут входить в состав разных групп. Например, досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей в ходе проведения специальных профилактических операций, при проходе (проезде) в зону проведения контртеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны либо личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств, применяемые в условиях чрезвычайного положения, относятся к числу принуди-

¹ Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ф. П. Васильева. М., 2014.

тельных мер административного предупреждения, а досмотр автотранспортного средства, проводимый в связи с дорожно-транспортным происшествием, является мерой административно-процессуального обеспечения.

Административно-предупредительные меры, применяемые полицией. Под принудительными мерами административного предупреждения понимаются установленные законом способы, приемы и действия, направленные на вторжение в сферу конституционных прав и свобод граждан, ориентированные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности и ее составляющих (обеспечения безопасности личности, общественной безопасности и правопорядка), путем предупреждения (исключения возможности совершения) правонарушений, а также на минимизацию вреда, который может быть причинен в результате противоправного поведения контролируемого субъекта как в повседневной деятельности полиции, так и при установлении различных правовых режимов.

Основанием для применения рассматриваемой группы принудительных мер является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности, то есть наступление особых, установленных законодательством условий как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры.

В связи с этим данные меры по целям применения можно подразделить на две группы: 1) меры, применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного наступления вреда; 2) меры, применяемые в отношении лиц, совершивших противоправное деяние, в целях предупреждения совершения ими новых правонарушений.

Применение мер первой подгруппы чаще всего связано не с фактом правонарушения, а с возникновением угрозы общественным или личным интересам, причинения вреда в результате стихийного бедствия, действий психически больных и т. д. и направлено на ООБ и безопасности личности. Применение принудительных мер административного предупреждения рассчитано, как правило, на неопределенный круг лиц. В состав этой подгруппы входят следующие меры:

- 1) оцепление (блокирование) участков местности;
- 2) временное ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов;

3) удаление граждан с места совершения правонарушения или происшествия;

4) личный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа на воздушном транспорте (предполетный досмотр): производится для предотвращения незаконного провоза взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся, радиоактивных веществ, сильнодействующих ядов, оружия, боеприпасов и других опасных предметов, грузов и веществ. Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области транспорта, по согласованию с МВД России;

5) изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения;

6) личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории;

7) изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки;

8) входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории;

9) использование транспортных средств и средств связи в служебных целях.

Ко второй подгруппе мер административного предупреждения относятся меры, которые применяются в связи с совершением конкретным лицом противоправных деяний и имеют целью предупредить или исключить возможность совершения подобных правонарушений в будущем. В целом для них характерна четко выраженная профилактическая направленность.

Таковыми административно-предупредительными мерами являются:

1) административный надзор за лицами, освобожденными из МЛС, который устанавливается в соответствии с федеральным законом¹. Порядок его реализации определен в приказе МВД России²;

2) приостановление действия лицензии или аннулирование лицензии на занятие частной детективной деятельностью производится ОВД, осуществляющими лицензирование данного вида деятельности. Предупредительный характер данной меры состоит

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

² О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818.

в том, что ее применение направлено в конечном счете на прекращение деятельности, осуществляемой с нарушением установленного порядка, и исключение возможности совершения в дальнейшем подобных нарушений. Попутно наряду с этим может быть прекращено и само нарушение, послужившее основанием для применения данной принудительной меры;

3) реализация решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ.

Меры административного пресечения, применяемые полицией. Если административно-предупредительные меры применяются в целях предупреждения возможных правонарушений, предотвращения наступления каких-либо вредных последствий, то реально начавшееся правонарушение требует немедленного вмешательства полиции и применения уже мер административного пресечения для его прекращения. Такими действиями могут быть: запрещение эксплуатации объектов разрешительной системы, применение специальных средств принуждения, огнестрельного оружия и др. Суть этих мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок¹.

Меры административного пресечения характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится. Главная определяющая цель применения этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранении противоправной ситуации. Меры административного пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица полиции по прекращению правонарушения на месте и во время его совершения. Применение данных мер связано с прямым вмешательством в действия правонарушителя в целях их прекращения. В результате посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению правовых обязанностей. Это естественная первичная охранительная реакция на противоправное поведение.

Под мерами административного пресечения, применяемыми в административной деятельности ОВД на наш взгляд следует понимать предусмотренные нормами административно-материаль-

¹Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 137.

ного и административно-процессуального права юридические способы и средства психического или физического воздействия, применяемые сотрудниками ОВД (полиции) для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний в месте и во время их совершения путем прямого вмешательства в действия (деятельность) нарушителя.

Меры административного пресечения в зависимости от способа воздействия подразделяются на общие (обычные) и специальные (особые).

К мерам административного пресечения общего назначения относятся следующие.

1. *Требование о прекращении противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности других органов.* В ходе применения данной принудительной меры оказывается психическое воздействие на обязанное лицо, и это воздействие связано с вторжением в сферу права на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции).

Между тем при применении данной меры пресечения нельзя явно подавлять достоинство личности. Необходимо руководствоваться требованиями ч. 1 ст. 21 Конституции о том, что достоинство личности охраняется государством; ничто не может быть основанием для его умаления, даже совершение противоправного деяния. Следовательно, при предъявлении требования о прекращении неправомерного действия сотрудники полиции не вправе выражать его в грубой, оскорбляющей человеческое достоинство форме вне зависимости от тяжести совершаемого правонарушения, личности правонарушителя и других подобных обстоятельств.

В то же время в соответствии со ст. 19.3 КоАП РФ неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника ФСВНГ в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1 000 руб. или административный арест на срок до 15 суток. Также в соответствии с п. 1.1 данной статьи неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица ОВД, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в связи с исполнением им служебных обязанностей или воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей влечет нало-

жение административного штрафа в размере от 500 до 1 000 руб. или административный арест на срок до 15 суток.

2. *Отстранение от управления транспортными средствами* лиц в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ. Данная мера закреплена в п. 21 ст. 13 ФЗ «О полиции» и при реализации ч. 1–5 ст. 27.12 КоАП РФ («Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения»).

3. *Запрещение эксплуатации транспортного средства.*

4. *Задержание транспортного средства* осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях в порядке, установленном Правительством РФ.

5. *Задержание транспортных средств, находящихся в розыске.*

6. *Доставление граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации.*

7. *Изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданско-го оборота или ограничено оборотоспособных, находящихся у граждан без специального разрешения* (п. 37 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

Перечисленные меры административного пресечения носят общий характер и применяются уполномоченными сотрудниками полиции в качестве обычной правоохранительной реакции на выявленное противоправное деяние при выполнении возложенных на них функциональных обязанностей.

В свою очередь, специальные меры административного пресечения – это установленные нормами материального и процессуального административного права способы и средства прямого физического воздействия на лицо, предметы или животных, направленные на физическое воспрепятствование совершению лицом противоправного деяния на месте и во время его совершения, преодоление противодействия, понуждение к исполнению юридической обязанности либо устранение угрозы безопасности личности или общественной безопасности.

К специальным мерам административного пресечения относятся:

- применение физической силы;
- применение специальных средств;
- применение огнестрельного оружия.

Главный признак, характеризующий специальные меры пресечения, состоит в том, что каждая из них представляет собой конкретный насильственный способ воздействия на правонару-

шителя. Применяя термин «ненасильственные» в статье о применении физической силы, законодатель указывает тем самым на точку отсчета, с которой способ воздействия можно определить как насильственный.

Перечень указанных средств и способов насильственного воздействия не является исчерпывающим. Согласно п. 3 ст. 18 ФЗ «О полиции», находясь в состоянии необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, сотрудник полиции при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства, а также по основаниям и в порядке, которые установлены законом, применять иное, не состоящее на вооружении полиции оружие.

Отличительными чертами, позволяющими выделить специальные меры административного пресечения в особую группу, являются следующие:

- необходимость применения данной группы мер, как правило, связана не только с самим фактом совершения правонарушения, но и с нежеланием правонарушителя подчиниться законным требованиям сотрудника полиции;

- целью их применения является прекращение «наличествующего» и «действительного» преступного или административно наказуемого посягательства;

- их применение имеет вынужденный характер, является мгновенной реакцией на противоправное деяние, состоит в прямом физическом (насильственном) воздействии, прежде всего на правонарушителя, связано, как правило, с причинением боли, телесных повреждений, которые могут повлечь, особенно при применении огнестрельного оружия, смерть правонарушителя;

- применение регламентируется как административно-правовыми нормами, устанавливающими условия, основания и порядок применения мер, так и нормами уголовного законодательства.

Меры административно-процессуального обеспечения, применяемые полицией. Процессуальное принуждение может осуществляться только в рамках производства по делу, в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному административно-правовых санкций.

Под принудительными мерами административно-процессуального обеспечения следует понимать установленные административно-процессуальными нормами способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, подозреваемого в совершении правонарушения, в рамках производства

по делу об этом правонарушении и направленные на обнаружение орудий и предметов правонарушения, установление личности нарушителей, обнаружение, закрепление и приобщение к делу доказательств и создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела в целях реализации норм административного материального права, устанавливающих ответственность главным образом за административные правонарушения, а также для реализации некоторых иных видов административно-правовых санкций.

Меры административно-процессуального обеспечения включают в свой состав: 1) меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении; 2) меры, направленные на получение доказательств; 3) меры, обеспечивающие исполнение вынесенного по делу решения.

В частности, в рамках производства по делу об административном правонарушении применяются меры административно-процессуального обеспечения, закрепленные в гл. 27 КоАП РФ. Также необходимо учитывать положения ст. 28.8 КоАП РФ и ст. 23.3 КоАП РФ, в соответствии с которыми должностные лица полиции МВД России имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях по различным основаниям.

К числу мер, обеспечивающих участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении, относятся: 1) доставление; 2) административное задержание; 3) привод. Применение этих мер направлено на то, чтобы создать необходимые условия для выполнения обязанными лицами законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Их применение позволяет преодолеть препятствия, возникающие в ходе производства по данному делу, обеспечить своевременное и правильное его рассмотрение и исполнение принятого по нему постановления.

Доставление в полицию лиц, подозреваемых в совершении преступлений. В полицию доставляются не только лица, совершившие административные нарушения, но и лица, подозреваемые в совершении преступлений (п. 2 ст. 20 ФЗ «О полиции»). Захват и препровождение лица, подозреваемого в совершении преступления, с места совершения преступления либо с места обнаружения этого лица в орган внутренних дел для дальнейшего разбирательства и применения мер уголовно-процессуального принуждения носит административно-правовой характер.

Административное задержание. В целях охраны общественного порядка и борьбы с преступностью государство наделило сотруд-

ников ОВД правом производить административное задержание физического лица. Сущность его состоит в принудительном кратковременном ограничении свободы физического лица.

Срок административного задержания не должен превышать трех часов, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ. До судебного решения в случаях, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ). В случае если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц. Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией). Эта мера прекращается после вынесения постановления по делу.

Для сбора (обнаружения, закрепления и приобщения к делу) доказательств сотрудниками полиции применяются разнообразные, предусмотренные гл. 27 КоАП РФ, принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, к числу которых относятся: личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ); осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); досмотр транспортного средства (ст. 27.9); изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ); направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ и ст. 27.12.1 КоАП РФ); арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ).

Также в п. 18 ст. 13 ФЗ «О полиции» указано, что полиция имеет право осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических

средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру – не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места.

Важность применения мер административно-процессуального обеспечения заключается в их непосредственной направленности на восстановление нарушенных интересов личности, государства и привлечение виновных к ответственности. В результате их реализации возможно определить состав правонарушения, а также дать его квалификацию.

Меры административной ответственности, применяемые должностными лицами ОВД (полиции). К мерам административной ответственности относятся административные наказания, назначаемые уполномоченными на то органами и должностными лицами, за совершение административных правонарушений физическими или юридическими лицами. К компетенции ОВД отнесено назначение таких административных наказаний, как предупреждение и административный штраф.

Кроме того, ОВД обеспечивают исполнение административного ареста, лишения права управления транспортным средством (за исключением трактора, самоходной машины и т. п.), а также изъятия и конфискации оружия и боевых припасов, назначаемых исключительно судьями.

К принудительным мерам, обеспечивающим исполнение вынесенного по делу решения, применяемым ОВД (полицией) в рамках производства по делу об административном правонарушении, относятся следующие, установленные гл. 32 КоАП РФ меры, обеспечивающие исполнение отдельных видов административных наказаний:

- исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством путем изъятия водительского удостоверения (ч. 1 ст. 32.5 КоАП РФ; ч. 1 ст. 32.6 КоАП РФ);

- постановление судьи об административном аресте (ст. 32.8 КоАП РФ);

- контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы РФ в форме контролируемого самостоятельного выезда (ч. 7 ст. 32.10 КоАП);

- исполнение постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения путем ведения списка лиц (ч. 2 ст. 32.14 КоАП РФ).

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, устанавливается законами данных субъектов. При этом в одних субъектах РФ принимается единый закон в виде кодекса, в других – единый некодифицированный законодательный акт об административных правонарушениях (либо об административной ответственности), в третьих – законы об административных правонарушениях (административной ответственности), касающиеся правонарушений, которые совершаются в отдельных сферах деятельности и отраслях управления.

Должностным лицам ОВД предоставлены полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, в случае, если передача этих полномочий предусматривается соответствующими соглашениями между МВД России и органами исполнительной власти субъектов РФ. Такие соглашения могут касаться только региональных составов правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Все перечисленные методы полицейской деятельности используются в административной деятельности полиции в качестве способов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, гарантируют гражданам и организациям реализацию их законных прав и интересов. Они производны от общих (универсальных) методов государственного управления – убеждения и принуждения, возникают и формируются на их основе, специализируют их в сфере полицейской деятельности, будучи ими предопределены. При этом метод принуждения занимает особое место в деятельности полиции¹ в сфере ООП и ООБ, поскольку именно данный метод полицейской деятельности лежит в основе выделения полиции как самостоятельного государственного института в механизме государственной власти.

¹ Бецков А. В., Елагин А. Г., Николаев А. Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка: учебное пособие. 2-е изд., дораб. М., 2015.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 5. Организационные и тактические основы деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности

5.1. Сущность организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

ФЗ «О полиции» определены приоритетные направления деятельности ОВД. В этой связи основные усилия полиции должны быть сконцентрированы на защите личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, обеспечении правопорядка в общественных местах.

Рассматривая вопрос о сущности организации ООП и ООБ следует отметить, что по своей целевой направленности и содержанию понятия организации и тактики ООП и ООБ представляют собой взаимосвязанные и взаимообусловленные составные части единого процесса ООП, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности.

Организация и тактика ООП и ООБ дополняют друг друга и тем самым способствуют наиболее полному и эффективному выполнению правоохранительных задач в этой сфере. Предметом рассмотрения в рамках данного параграфа будут организационные основы деятельности полиции. Обеспечение эффективной ООП, надежная защита прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства неразрывно связаны с необходимостью четко налаженной, построенной на научных основах организации работы всех аппаратов и подразделений ОВД. Основное предназначение организационной деятельности территориальных ОВД в сфере ООП и ООБ – обеспечить эффективность непосредственной данной деятельности, своевременность предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений, надежность охраны прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

Из толкового словаря В. Даля: *организация* (франц. *organisation*, от ср.-век. лат. *organizo* – сообщаю стройный вид, устраиваю), ... 1) внутренняя упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленные его строением..., 2) совокупность процессов или дей-

ствий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого..., 3) объединение людей, совместно реализующих программу или цель и действующих на основе определенных правил и процедур. Применяют к биологическим, социальным и некоторым техническим объектам, фиксируя динамические закономерности, то есть относящиеся к функционированию, поведению и взаимодействию частей; обычно соотносится с понятиями структуры, системы, управления.

Организовать – устроить, установить, привести в порядок, составить, образовать, основать стройно.

Исходя из сформулированных определений, организация ООП и ООБ – это осуществление ОВД, другими государственными и общественными организациями комплекса основанных на законе, выработанных наукой и практикой управленческих функций, направленных на обеспечение их целенаправленной, согласованной и эффективной деятельности по непосредственной охране порядка и безопасности, по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных действий.

Необходимо отметить, что управленческая деятельность по организации ООП и ООБ неразрывно связана с осуществлением функций по непосредственной охране порядка и безопасности, с предупреждением и пресечением правонарушений в этой сфере. ОВД не только организуют, но и практически осуществляют охрану правопорядка и личной безопасности граждан, то есть непосредственно своими силами проводят профилактические мероприятия, предупреждают нарушения общественного порядка и правил безопасности, пресекают совершаемые в этой сфере правонарушения, привлекают нарушителей к ответственности, а также выполняют такие действия, как охрана, конвоирование и содержание подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и др.

Рассматривая вопрос о сущности организации ООП и ООБ, следует отметить, что по своей целевой направленности и содержанию понятия организации и тактики данной деятельности представляют собой взаимосвязанные и взаимообусловленные составные части единого процесса.

Система организации ООП и ООБ развивается и совершенствуется как неотъемлемая часть организующей деятельности государства. К основным факторам, влияющим на организацию ООП и ООБ, относятся:

– социально-экономические условия, в которых ОВД осуществляют охрану порядка и безопасности;

- наличие и профессиональная подготовленность сотрудников ОВД, выполняющих функции охраны порядка и безопасности, их социальная защита и техническая оснащенность;
- полнота и качество правового регулирования организации и деятельности ОВД, правовая защита их сотрудников;
- состояние преступности и других нарушений общественного порядка, правил безопасности;
- результаты и эффективность деятельности ОВД по охране порядка и безопасности.

В специальной литературе на основании положений общей теории управления раскрыта сущность организации, в том числе и в области ООП, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности, которая проявляется в двух аспектах: в организации аппарата управления (статика организации), в организации процесса управления (динамика организации).

В ходе организации в статическом аспекте решаются задачи создания социальных систем, нормативно-правового закрепления статуса создаваемой системы и отдельных подразделений. Определяется цель, функциональная, предметная, территориальная и процессуальная компетенция (права, обязанности, предметы ведения), организационно-структурная компоновка, ответственность.

Применительно к деятельности ОВД, организация ООП и ООБ включает следующие основные функции:

- определение объективно необходимых и научно обоснованных целей и задач ОВД по обеспечению общественного порядка;
- разработку и совершенствование структуры служб и подразделений полиции общественной безопасности;
- определение функциональных обязанностей сотрудников служб и подразделений, руководителей ОВД по ООП и ООБ;
- осуществление и совершенствование работы служб и подразделений, обеспечивающих ООП, на основе научной организации труда, внедрения передового опыта, укрепления законности и усиления связи с населением;
- кадровое, материально-техническое, правовое и организационно-методическое обеспечение служб и подразделений, осуществляющих ООП и ООБ.

Система управления ОВД в сфере ООП и ООБ представляет собой общегосударственную систему, которая строится и функционирует на трех уровнях управления: федеральном, субъектов федерации (региональном) и местном. Структурными звеньями единой системы МВД России, осуществляющими ООП и ООБ, являются ППС, ДПС ГИБДД, вневедомственная охрана Росгвардии, другие

подразделения полиции, в т. ч. ПВМ в части обеспечения паспортно-регистрационного и паспортно-визового режима. Наряду с ОВД в эту же систему входят подразделения Росгвардии, призванные защищать интересы личности, общества и государства, конституционные права и свободы граждан от преступных и иных противоправных посягательств.

В соответствии с теоретическими положениями науки управления можно определить, что управление деятельностью служб общественной безопасности ОВД представляет собой процесс воздействия субъектов управления на соответствующие объекты для достижения целей защиты жизни и здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных действий.

Объектом целенаправленного управленческого воздействия служб общественной безопасности ОВД является их правоохранительная деятельность. ОВД, как и все другие органы исполнительной власти, свои основные усилия направляют не на решение «собственных», внутриорганизационных задач, а вовне – на достижение целей осуществления желаемых изменений в социальной среде – в среде функционирования. Вместе с тем степень решения внутриорганизационных задач как раз и предопределяет результаты внешнецелевой деятельности, непосредственно влияет на конечные результаты по охране общественного порядка.

Управленческие отношения, складывающиеся в процессе организации деятельности служб и подразделений, осуществляющих ООП и ООБ (далее – подразделения общественной безопасности), можно представить в виде двух тесно взаимосвязанных групп:

- 1) внутриорганизационные управленческие отношения, возникающих в подразделениях, осуществляющих ООП и ООБ;
- 2) внешнеорганизационные управленческие отношения, складывающиеся между подразделениями общественной безопасности (их сотрудниками), между ними и другими государственными органами и общественными организациями, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

В зависимости от вида регулирующих социальных норм данные отношения могут быть правовыми и неправовыми.

Исходя из изложенного можно определить, что внутриорганизационная деятельность – это налаживание процесса воздействия на управляемый объект – для приведения его путем концентрации сил и средств в соответствие с заданными системой параметрами, а также выработки наиболее оптимальных форм и методов деятельности субъекта. Другими словами, это организация процесса управ-

ления с учетом конкретных целей и задач, среды функционирования, специфики объекта и т. п. Сам процесс управления делится на функции, которые в правильно налаженной системе чередуются в определенном порядке, то есть образуют управленческий цикл с его основными стадиями.

Рассмотрим содержание организации работы аппаратов и подразделений, обеспечивающих охрану общественного порядка. Его составляют:

- анализ и оценка оперативной обстановки (информационно-аналитическая работа);
- планирование работы и принятие других (кроме планов) управленческих решений;
- доведение управленческих решений до исполнителей, организационное и материально-техническое обеспечение их деятельности;
- организация взаимодействия между подразделениями, обеспечивающими общественный порядок, а также с другими службами ОВД;
- организация взаимодействия подразделений полиции с другими государственными органами и общественными объединениями, участвующими в охране порядка и безопасности;
- контроль и проверка исполнения;
- организация внедрения передового опыта;
- работа с кадрами;
- учет и отчетность, оценка эффективности и качества работы.

Совокупность перечисленных выше стадий организаторской работы в науке управления именуется управленческим циклом, а стадии – элементами управленческого цикла.

Эффективная организация работы подразделений охраны общественного порядка может быть обеспечена лишь при условии осуществления всех элементов управленческого цикла. Так, без глубокого анализа оперативной обстановки невозможно оптимально использовать силы и средства, принимать наиболее правильные и эффективные меры по ООП и ООБ и борьбе с преступностью. Отсутствие четкого плана мероприятий снижает действенность и своевременность их проведения. Недостаток контроля может привести к серьезным упущениям в работе и к нарушениям законности.

Для удобства процесс организации работы аппаратов и подразделений ООП и ООБ целесообразно рассматривать как состоящий из двух стадий: 1) подготовки и принятия управленческих решений и 2) организации их практического исполнения.

Подготовка и принятие управленческих решений являются важнейшим актом управления. Можно без преувеличения сказать, что научная обоснованность управления в значительной мере обеспечивается на стадии подготовки и принятия управленческих решений, которые должны соответствовать объективным закономерностям развития нашего общества, основываться на выводах из анализа достоверной и полной информации, быть законными, всесторонними и непротиворечивыми, компетентными и полномочными, конкретными и своевременными.

Процесс подготовки и принятия управленческого решения включает в себя:

- уяснение возникшей задачи (проблемы) и определение в связи с ее решением четких целей;
- сбор информации, необходимой для решения;
- обработку и анализ информации, формулирование выводов;
- определение вариантов возможных действий, всестороннюю оценку достоинств и недостатков каждого, выбор наилучшего варианта действий применительно к конкретным условиям и обстановке;
- принятие решения и выражение его в конкретной юридической форме.

Для подготовки управленческого решения большое значение имеет комплексный анализ оперативной обстановки на обслуживаемой территории.

При анализе оперативной обстановки по линии ООП и ООБ необходимо учитывать социально-экономические, демографические условия, в которых работает ОВД (промышленные, портовые города, узлы железнодорожного и водного транспорта, районы новостроек, сейсмические зоны или местности, подверженные наводнениям, курортные местности и места массового отдыха населения, учебные заведения, миграционные процессы и т. д.).

Наряду с этим необходимо проанализировать данные, характеризующие состояние преступности и обеспечение общественного порядка: сравнить сведения о количестве преступлений, определить период и процент их роста или снижения по городу (району), выделить долю преступлений, процент их роста или снижения в сельской или городской местности, на улицах и в других общественных местах, а также в местах несения службы ППН.

Детальному анализу подвергаются правонарушения, совершаемые на улицах и в других общественных местах, что позволяет эффективнее использовать силы и средства, а также маневрировать ими в зависимости от изменения оперативной обстановки. Состоя-

ние общественного порядка и преступности на улицах и в других общественных местах характеризуется:

- уровнем (отношением количества правонарушений к числу жителей города, района в расчете на 10 тыс. жителей);
- динамикой (сопоставлением с показателями аналогичного прошедшего периода);
- структурой (соотношением видов правонарушений).

Подобный анализ оперативной обстановки проводится ежеквартально. Кроме того, на основе суточной, декадной и месячной информации осуществляется текущий анализ. Это обеспечивает непрерывное слежение за оперативной обстановкой и своевременное реагирование на ее изменения. Текущий и комплексный анализ оперативной обстановки и ее оценка с учетом стоящих задач служат основой для подготовки аппаратами и подразделениями охраны общественного порядка различных управленческих решений.

Под управленческим решением понимается сознательный акт субъекта управления, связанный с определением цели действия, путей и средств ее достижения. Например, в решении начальника органа внутренних дел на организацию ППСП предусматриваются:

- общая задача тероргана, подразделения, исходя из сложившейся обстановки;
- обязательные нормы выставления личного состава и выделения технических средств;
- состав, расстановка и задачи ППН, особенности несения службы, организация взаимодействия между ними, с УУП, другими сотрудниками полиции, представителями общественных объединений правоохранительной направленности;
- возможность и формы маневра силами и средствами при изменении обстановки;
- система связи с нарядами, сроки представления информации, сигналы и условные знаки;
- порядок контроля за несением ППСП.

Аппараты и подразделения ООП и ООБ готовят различные управленческие решения. Для обеспечения комплексного подхода к организации данной работы важное значение имеет план системно-комплексного использования сил и средств полиции в охране общественного порядка (единая дислокация).

Управленческое решение считается принятым с того момента, когда оно воплощено в определенную форму, команду управления (устный или письменный приказ, утвержденный план работы).

С передачей управленческих решений исполнителям начинается стадия организации исполнения управленческих решений, в процессе осуществления которой непосредственно обеспечивается охрана общественного порядка.

Организация исполнения управленческих решений занимает важное место в деятельности служб общественного порядка. Она выступает в качестве наиболее динамичного элемента управленческого цикла и включает следующие этапы организаторской работы:

- уяснение и детализацию управленческого решения;
- подбор и расстановку исполнителей, их инструктаж и обучение;
- обеспечение деятельности исполнителей, организацию взаимодействия между ними и координацию их усилий;
- контроль за исполнением и учет результатов работы, коррекция управленческих решений и регулирование системы управления.

В зависимости от уровня управления содержание деятельности по исполнению управленческих решений имеет определенную целевую направленность. Например, аппараты осуществляют руководство ППСП так:

- проводят работу по воспитанию личного состава, по повышению уровня его служебной подготовки и профессионального мастерства;
- принимают участие в разработке мер по улучшению материально-технического обеспечения подразделений, а также организуют использование имеющихся на вооружении службы средств связи, транспорта и других технических средств;
- направляют и контролируют деятельность строевых подразделений, обеспечивают организацию ППСП в республике, крае, области, принимают меры к повышению ее эффективности и совершенствованию тактики в охране общественного порядка и борьбе с преступностью;
- оказывают помощь ГОВД в организации и проведении комплексных мероприятий по ООП и ООБ;
- принимают меры к укреплению связи подразделений службы с населением, общественными формированиями, участвующими в ООП и ООБ.

Аппараты в процессе выполнения управленческих решений обязаны своевременно принимать меры к осуществлению маневра силами и средствами в целях усиления ППСП в районах (городах) республики, края, области, на объектах транспорта, где складывается сложная оперативная обстановка.

Большое значение в деятельности аппаратов имеют контроль и проверка исполнения. Они пронизывают всю организаторскую работу, непосредственно связаны с изучением работников в практических делах, с оказанием им помощи.

Правильно поставленный контроль является важнейшим элементом научной организации управления в ОВД, ибо он не только направлен на обеспечение практического выполнения поставленных задач, но и призван всемерно улучшать эту работу, повышать уровень борьбы с нарушениями общественного порядка.

Важным резервом повышения эффективности организаторской работы аппаратов является обобщение и распространение передового опыта работы лучших подразделений и отдельных сотрудников путем издания обзоров, ориентировок и других информационно-методических документов, выступлений в печати, по радио и на телевидении.

Изучение практики показывает, что положительные результаты работы ОВД по обеспечению охраны общественного порядка прямо зависят от уровня организаторской деятельности их аппаратов. Если подчиненным органам своевременно оказывается практическая помощь; повышается уровень исполнительской дисциплины личного состава; уделяют повседневное внимание улучшению работы с кадрами и повышению их профессиональной подготовки; настойчиво внедряются в практику передовой опыт, действенные формы и методы работы – успех обеспечен.

Организация исполнения управленческих решений в ОВД непосредственно связана с обеспечением конкретных мероприятий по ООП, обеспечению личной безопасности граждан и общественной безопасности, по своевременному предупреждению и раскрытию преступлений, а также по выявлению и пресечению административных правонарушений.

Для эффективного исполнения принятых решений начальник и его заместители организуют взаимодействие подразделений, осуществляющих ООП и ООБ с другими подразделениями ОВД, с государственными органами, ведущими борьбу с преступностью, и общественными организациями; разрабатывают систему контроля и осуществляют мероприятия по ее укреплению; принимают меры к внедрению в практическую деятельность передового опыта; организуют работу по подбору, расстановке, обучению и воспитанию кадров.

5.2. Организационные принципы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Деятельность ОВД, включая ООП и ООБ, строится на основе ряда принципов – основных положений, идей, начал, определяющих организацию и содержание данного вида деятельности.

Поскольку ОВД являются составной частью аппарата управления в сфере охраны правопорядка, на них полностью распространяются закрепленные Конституцией, законодательными актами, регулирующими общественные отношения в сфере охраны правопорядка, социально-правовые принципы государственного управления: законность, равноправие граждан и их участие в управлении делами общества, демократизм, уважение личности, социальная справедливость, гласность, постоянный учет общественного мнения. Предметное освещение социально-правовые принципы получают в общественных науках, конституционном и административном праве. Среди названных принципов следует подчеркнуть принцип законности, имеющий основополагающее значение в деятельности подразделений полиции общественной безопасности, что объясняется назначением и особенностями их деятельности по обеспечению общественного порядка.

Производными от социально-правовых принципов выступают организационные и тактические принципы, относящиеся к управлению службами и подразделениями общественной безопасности или к тактике их действий по обеспечению общественного порядка, личной безопасности граждан, БДД и пожарной безопасности. Они применяются для наилучшей реализации социально-правовых принципов.

Организационные принципы ООП корреспондируют основным направлениям деятельности полиции:

- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение БДД;
- контроль за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия;
- контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе и др.

Принцип комплексного подхода к ООП и ООБ состоит в использовании множества согласованных мер, направленных на предупреждение, пресечение правонарушений, повышение эффективности воздействия на правонарушителей.

Применение этого принципа определяется необходимостью учета комплекса факторов, влияющих на состояние общественного порядка; обязательной координацией усилий различных органов государства и общественных организаций, а также различных служб ОВД в решении задач ООП и ООБ; необходимостью согласованного, гармоничного воздействия на общественные отношения, составляющие общественный порядок, на комплекс причин правонарушений и условий, им способствующих.

Территориальный принцип означает, что соответствующее звено, ООП и ООБ, закреплено за определенной территорией. Как правило, она совпадает с соответствующей административно-территориальной единицей.

Указанный принцип дает возможность осуществлять ООП и ООБ с учетом местных условий, поддерживать постоянную связь с администрацией и трудовыми коллективами предприятий, учреждений, организаций и населением. Организация ООП и ООБ по зонам профилактического обслуживания, патрульным участкам, микрорайонам позволяет лучше знать особенности оперативной обстановки, повышать ответственность каждого сотрудника за состояние общественного порядка, усиливать контроль за его работой и тем самым способствовать повышению эффективности использования сил и средств в охране порядка.

Отраслевой принцип выражается в специализации подразделений и работников по определенным линиям деятельности (организация ППС, обеспечение БДД, осуществление разрешительной системы и т. д.).

Специализация дает возможность личному составу глубоко изучить задачи, формы и методы работы, проблемы ООП и ООБ, выявить и внедрять передовой опыт соответствующей отрасли, разрабатывать мероприятия по совершенствованию служебной деятельности. Отраслевая специализация способствует улучшению качественного состава кадров, принятию обоснованных управленческих решений и эффективному их проведению в жизнь.

Линейно-зональный принцип состоит в том, что каждый сотрудник ведает одной линией работы и в этом качестве специализируется на изучении материалов и подготовке решений по определенной группе вопросов, например по сбору и обработке поступающей информации. Параллельно он следит за работой подчиненных

подразделений, охраняющих общественный порядок в установленной зоне.

Такое построение аппарата помогает сочетать преимущества узкой специализации с наблюдением за работой группы подчиненных органов, охраняющих общественный порядок.

Принцип единоначалия и персональной ответственности в условиях особой дисциплины способствует слаженной и четкой работы по охране общественного порядка. Единоначалие в ОВД не исключает коллегиальности, которая проявляется в обсуждении вопросов охраны общественного порядка на заседаниях коллегий, на служебных совещаниях. Однако окончательное решение по обсуждаемым вопросам принимает руководитель органа, ибо он несет персональную ответственность за всю деятельность аппаратов и подразделений, осуществляющих ООП и ООБ, за соблюдение дисциплины и законности.

Рассмотренные выше организационные принципы ООП и ООБ при их глубоком знании и умелом использовании могут служить надежной основой для принятия управленческих решений и осуществления тактических действий ОВД. Поэтому следует подчеркнуть, что современные руководители ТОВД должны не только иметь теоретические знания названных принципов, но и выработать в себе практические навыки и умения их использования сообразно конкретно складывающейся обстановкой.

5.3. Понятие и сущность тактики охраны общественного порядка

ОВД не только организуют, но и реализуют свою практическую деятельность в ходе ООП и ООБ, обеспечивая тем самым личную безопасность граждан и общественную безопасность, то есть непосредственно своими силами проводят в жизнь профилактические мероприятия, предупреждают нарушения общественного порядка и правил безопасности, пресекают совершаемые в этой сфере правонарушения, привлекают нарушителей к ответственности, а также выполняют такие действия, как охрана, конвоирование и содержание подозреваемых и обвиняемых и др.

По своей сущности применение ОВД, основанных на законе, выработанных наукой и практикой наиболее целесообразных приемов, способов, форм и методов непосредственной ООП и ООБ составляет содержание тактики изучаемой деятельности.

Организация и тактика ООП и ООБ представляют собой взаимосвязанные и взаимообусловленные составные части единого процесса охраны общественного порядка, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности. Они дополняют друг друга и тем самым способствуют наиболее полному и эффективно-му выполнению правоохранительных задач в этой сфере.

По отношению к тактике ООП и ООБ занимают главенствующее положение: определяют ее задачи и направления развития, оказывают существенное влияние на формирование тактических принципов охраны порядка и безопасности. Существуют и обратные связи и взаимозависимости. Например, при организации ООП и ООБ в городе по микрорайонам, зонам профилактического обслуживания, патрульным участкам учитываются тактические возможности нарядов полиции и представителей общественности, характер и особенности их действий в конкретной обстановке, так как в конечном счете тактические успехи в непосредственной охране порядка, конкретные результаты по предупреждению, пресечению и раскрытию правонарушений определяют эффективность ее организации.

Под влиянием развития системы ООП и ООБ, совершенствования структуры ОВД и их управленческой деятельности, внедрения передового опыта охраны порядка и безопасности, а также использования новейших достижений науки и техники взаимосвязи и взаимозависимости между организацией и тактикой становятся все более многогранными и динамичными. Организация, как правило, предшествует решению тактических вопросов охраны общественно-го порядка.

На выбор эффективных тактических действий по ООП и ООБ существенное влияние оказывает правильно поставленная организаторская деятельность руководителей ОВД. Например, при разработке планов ООП и ООБ, проведения специальной операции по задержанию вооруженных преступников и других правоохранительных мероприятий, во время инструктажей участвующего в них личного состава, с одной стороны, определяются варианты тактических действий сотрудников по выполнению соответствующих задач. С другой стороны, в процессе организации ООП и ООБ на основе системной расстановки сил и средств (единой дислокации) учитываются тактические возможности нарядов полиции, других служб ОВД, представителей общественности, характер и особенности их действий в конкретной обстановке, так как тактические успехи в непосредственной охране порядка, конкретные результаты по предупреждению, пресечению и раскрытию правонарушений определяют эффективность ее организации.

Своим происхождением дефиниция «тактика» обязана военному делу. Тактика (др.-греч. *taktiká* – искусство построения войск, от *tássa* – строю войска) – составная часть военного искусства, включающая теорию и практику подготовки и ведения боя подразделениями различных видов вооруженных сил, на суше, в воздухе и на море. Военно-теоретическая дисциплина «тактика» охватывает изучение, разработку, подготовку и ведение всех видов боевых действий: наступления, обороны, встречного боя, перегруппировок и т. д. Так, греки проводили в боях механическую теорию (тактику) – принцип сосредоточения сил в точке удара, а римляне – духовную теорию боя, распределяя воинов в боевом порядке по их духовным способностям к бою (гастаты, молодые воины – впереди, принципы – воины среднего возраста – для поддержки их во второй линии; в общем резерве, в третьей линии, становились седовласые ветераны – триарии).

В настоящее время понятие «тактика» не является «собственностью» какой-либо одной сферы практической деятельности. Фактически нет ни одной отрасли государственного или общественного управления, где бы не находили свое плодотворное применение тактические принципы, приемы, формы и методы. Тактика как общественное явление проникла во все сферы жизни и деятельности людей. Она широко применяется в политике, экономике, военном деле, управлении, спорте и других сферах.

В ОВД учеными и практиками тактика достаточно хорошо исследована в таких областях, как криминалистика, ОРД. Есть раз-

работки тактики при несении службы ППН, осуществлении деятельности специальных подразделений полиции.

В каждой сфере (области) тактика имеет свои особенности, которые обусловлены задачами и условиями той деятельности, где она используется. Вместе с тем между различными видами тактики есть много общего, поэтому для понимания сущности тактики охраны общественного порядка необходим учет научных положений и практических рекомендаций военной, криминалистической, оперативно-розыскной тактики, а также целого ряда других областей знаний, связанных с вопросами тактики. Кроме того, необходимо выяснить структуру, «внутреннее содержание», из каких «элементарных частиц» она состоит, чем они характеризуются и как взаимодействуют между собой, какие имеют индивидуальные и общие свойства.

Наиболее просто и доступно для понимания в более общем ее смысле тактика определяется как совокупность средств, приемов и способов для достижения намеченной цели.

В научной и учебной литературе понятия «прием» и «способ» часто определяются одно через другое (в одном случае понятие «прием» дается через «способ», а в другом – «способ» определяется как «прием»). В то же время и «способ», и «прием» характеризуют действие или систему действий. Эта закономерность существует в тактике различных сфер деятельности человека. Так, в криминалистике допрос при расследовании преступлений как следственное действие рассматривается как отдельный тактический прием, который может проводиться различными способами. Однако этот прием в расследовании преступлений является лишь одним из совокупности других приемов расследования.

Например, остановка на посту ДПС ГИБДД транспортного средства, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в розыске (как прием) может осуществляться различными способами: включение запрещающего сигнала светофора, остановка транспортного средства инспектором ДПС под видом проверки документов, с помощью спецсредств («Еж», «Диана»), частичное сокращение пропускной способности проезжей части путем установки шлагбаума, уменьшения количества полос проезжей части, блокирование транспортной магистрали другими транспортными средствами и др.

Однако любой из приведенных выше способов остановки транспортного средства, если его рассматривать отдельно, является одновременно самостоятельным приемом. Например, установка заграждений на транспортной магистрали – это отдельный прием,

который одновременно выступает как способ осуществления другого приема – ограничения передвижения транспортных средств, снижения их скорости с целью осуществления эффективного контроля за транспортным потоком. Любой из способов ограничения передвижения транспортных средств, если его рассматривать отдельно, является одновременно самостоятельным приемом. Так, прием блокирование транспортной магистрали может совершаться различными способами: с использованием большегрузного транспорта, частичного или полного перекрытия движения, установкой знаков, светофоров, шлагбаумов и так далее. Все это имеет непосредственное отношение к изменению тактики. Таким образом, одно и то же действие – это прием (если его рассматривать как самостоятельное и отдельное) и одновременно способ осуществления другого приема.

Вся совокупность приемов и способов, их поступательное чередование, а не ротация, направлены на выполнение определенной задачи, достижение поставленной цели. В приведенном нами примере – это остановить (задержать) транспортное средство. Причем этот путь должен быть пройден при помощи наилучших в данной ситуации приемов и способов, с наименьшими затратами и в необходимое время, чтобы не пострадали люди, в т. ч. личный состав. По сути, это критерии тактики.

Еще один из примеров. В тактике ООП и ООБ проверка документов – это прием, отдельное действие, которое также можно выполнить различными способами. Вместе с тем этот же прием может выступать как способ установления личности. Тактика имеет различные проявления. Их можно обнаружить через известные категории. Например, «доставление» как процессуальная мера, с одной стороны, может рассматриваться в качестве способа обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а с другой – как прием по принудительному препровождению физического лица, который в свою очередь может быть выполнен различными способами.

Вся эта цепочка действий, совокупность приемов и способов, их чередование, путь, линия поведения (например, УУП при осуществлении индивидуальной профилактики в отношении лиц, ранее судимых) получила название метод. В рамках одного и того же метода могут применяться (использоваться) различные способы и приемы. Вместе с тем метод – это совокупность (система) приемов и способов, которая в свою очередь также является определенным (систематизированным, организованным, упорядоченным) способом. Но упорядоченность совокупности приемов и способов суще-

ствует только для одного конкретного метода. Для каждого метода есть только свой способ существования. Если структура метода изменится, то его использование нарушится, и тогда это будет уже другой метод, отличный от предыдущего.

Достижение определенной цели, решение каждой проблемы требуют собственного метода. Универсального метода просто не существует. Попытки найти единый метод, применимый всюду, не оправдались.

Однако в различных сферах человеческой деятельности есть свои методы. Например, существуют два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение. Они составляют всеобщие методы социального управления.

Если приемы, методы рассматривать с точки зрения содержания деятельности людей, тогда способом существования и выражения этого содержания будет определенная форма. Она имеет не только внешнее очертание, наружный вид предмета, но и определенный (определяющий) порядок протекания какого-либо процесса. В сфере охраны общественного порядка рейд, заслон, операция, оперативную отработку участков со сложной оперативной обстановкой и другие также относят к формам.

Если прием, метод – это способ или совокупность способов действий, то форма в одном из ее значений – это особый способ существования и внешнего выражения содержания.

Таким образом, в рассмотренных выше понятиях прием, средство, путь, линия поведения, метод, форма мы обнаружили связь со способом действий или способом существования. Указанная связь доказывает, что именно способ является той «элементарной частицей», «кирпичиком», из которых «строится» любая практическая деятельность человека, в том числе и тактика охраны общественного порядка.

Именно способ отвечает на вопрос как, каким образом совершается действие или совокупность действий для достижения какой-либо цели. Он содержит общие черты тактики и признаки ее несходства в конкретных проявлениях. Являясь «элементарной частицей», способ создает основу и, «увеличиваясь», приобретает новые качества. Различными качественными состояниями способа являются: прием, линия поведения, путь, средство, метод, форма, поэтому определения тактики с точки зрения совокупности приемов, форм, методов, способов верно, но не точно. Тактика в деятельности людей также может рассматриваться и как способ или средство для достижения определенной цели.

Следует отметить, что в различных сферах деятельности человека к основным элементам тактики относят различные качественные состояния ее способов. Так, например, в криминалистической тактике таким элементом является криминалистический прием, который представляет собой наиболее рациональный и эффективный способ действий. В оперативно-розыскной тактике к таким элементам относят линию поведения, методы и приемы.

В зависимости от того, какой элемент (прием, способ, метод, линия поведения, форма) берется за основу, соответственно даются различные определения тактики.

Такое различие в определениях не противоречит друг другу, а указывает на то, что тактика в различных областях имеет свои особенности, которые отражаются в совокупности (системе) используемых способов, присущих тому или иному виду тактики.

Именно совокупность или система способов (приемов, методов, линий поведения, форм) для достижения намеченной цели в определенных сферах человеческой деятельности является первым и наиболее общим признаком любой тактики.

В ходе развития тактики охраны общественного порядка существовали и существуют разные мнения и даются различные составы такой совокупности (системы). Так, например, одни рассматривают тактику как совокупность форм и способов, другие – как совокупность форм и методов, третьи включают в тактику систему форм и методов, способов и приемов.

Поскольку именно способ является той «элементарной частицей», из которых «строится» тактика, то определение тактики охраны общественного порядка как совокупности способов имеет большее значение.

В понятии «метод» наиболее емко отражены структура и порядок деятельности субъекта.

Прием, линия поведения в большей мере относятся к индивидуальным действиям, то есть к индивидуальной тактике. Форма же отражает иное, отличное от метода и приема, качественное состояние способа.

ООП осуществляется различными субъектами, имеющими определенную компетенцию и системно-уровневое расположение в государственной системе охраны общественного порядка.

В зависимости от субъекта, осуществляющего охрану общественного порядка, его тактика может рассматриваться как действие (совокупность действий) или более широко как тактическая деятельность. Например, тактические действия наряда ППС полиции по пресечению нарушения общественного порядка представляют

собой относительно скоротечный процесс отдельных тактических действий.

Однако тактика ООП и ООБ ОВД в целом проявляется как повседневный, непрерывный процесс, то есть как тактический способ охраны общественного порядка. Перед каждым субъектом, осуществляющим охрану общественного порядка, стоят различные по объему задачи: одни субъекты осуществляют отдельные тактические действия, а другие – такую деятельность в целом. Отсюда и набор (система) способов достижения цели охраны общественного порядка будет различен.

На практике именно из совокупности тактических действий нарядов, подразделений, служб по непосредственной охране общественного порядка складывается повседневная непосредственная тактическая деятельность ОВД, осуществляемая совместно с другими государственными органами, ОМС и общественными объединениями при содействии граждан, поэтому понятие тактики охраны общественного порядка должно включать в себя как совокупность (систему) форм и методов деятельности, так и совокупность (систему) приемов и способов отдельных тактических действий. Вместе они образуют структурированную систему взаимосвязанных, имеющих определенную иерархию способов (средств) непосредственной охраны общественного порядка.

Вместе с тем не во всех отношениях людей применяется термин «тактика». Например, приемы обучения, воспитания также принадлежат к отношениям людей, но обычно именуется методикой. Характерно, что и тактика, и методика – это совокупность способов деятельности (действий) для достижения какой-либо цели. Главное их отличие заключается в том, что методика предполагает сотрудничество (в вопросах исследовательской, учебной, воспитательной и др. работ), а тактика – противоборство.

Ряд видных ученых, анализируя понятие тактики, определили, что она связана «со столкновением интересов, борьбой, соревнованием, активным стремлением к цели». Р. С. Белкин, исследуя природу криминалистической тактики, делает общий вывод о том, что если в своем родовом понятии тактика представляет собой теорию и практику ведения боя, то криминалистическая интерпретация этого понятия вносит в него, естественно, элемент условности. О. Я. Баев, исследуя тактику, говорит о ее направленности на преодоление противодействия. По мнению других авторов, «тактика необходима там, где встречается противодействие целям пред-

метной деятельности или достижению конкретных результатов, и направлена на его преодоление либо нейтрализацию»¹.

Принадлежность к отношениям соревнования, противодействия, борьбы – существенный и объективный признак тактики. Он с большей или меньшей долей условности выражен в различных сферах применения тактики (военная, политическая, государственно-правовая, спортивная и пр.). В сфере охраны общественного порядка «противоборство» в тактике имеет свои особенности.

Каждый разумно мыслящий человек имеет свои жизненные ценности и ставит перед собой определенные цели, которые достигаются, воплощаются в жизнь различными способами. Человек, выбирая тот или иной способ действий, руководствуется традициями, обычаями, моральными и религиозными убеждениями (нормы морали) и нормами права. Действия и поступки, совершаемые индивидуумом в сфере общественного порядка, могут способствовать укреплению общественного порядка или противоречить его интересам. Ведь одна из причин правонарушений – это стремление лица удовлетворить противоправным способом свои интересы, стремления, эмоции. Эта причина извечна, она сопутствует всем временам, народам, государствам.

Часто интересы (цели) одного человека или группы людей противоречат интересам другого человека либо всего общества. Возникает конфликт, противоборство интересов. Причем не только отдельные индивидуумы противопоставляют свои потребности интересам всего общества, часто возникают преступные группы (группировки, сообщества), которые для достижения своих корыстных целей, вопреки нормам права, моральным нормам используют и свою тактику. Так возникает «война» интересов – противоборство.

Противоборство в сфере ООП и ООБ возникает в широком спектре различных общественных отношений, различных интересов и, соответственно, борьбы противоположностей. Так, распитие алкогольных продуктов в общественных местах нарушает общественные интересы и влечет наложение административного штрафа. Противоборство в сфере ООП и ООБ не всегда имеет ярко выраженный характер. Особенностью и принципом тактики охраны общественного порядка (мы их рассмотрим далее) является профилактическая направленность правоохранительной деятельности

¹ Понятие и сущность тактики охраны общественного порядка. URL: https://bstudy.net/855931/pravo/ponyatie_suschnost_taktiki_ohrany_obschestvennogo_poryadka (дата обращения: 12.04.2022).

в указанной сфере. Сущность его заключается в выявлении и устранении причин (условий) правонарушений, а также проведении различных мероприятий с целью «упреждающего удара».

В прикладном характере тактики проявляется еще одна ее особенность (признак). В определенных масштабах ее нельзя рассматривать вне стратегии. Так, в военном деле тактика – составная часть военного искусства, которая занимает подчиненное положение по отношению к оперативному искусству и стратегии. Криминалистическая тактика является «подсистемой в системе "криминалистическая наука"». Оперативно-розыскная тактика является частью теории ОРД. Тактика охраны общественного порядка является составной частью единого процесса охраны общественного порядка.

Поэтому тактика – это только часть той деятельности, в которой она осуществляется, причем часть динамичная, исполнительная, непосредственная.

Динамика тактики выражается в непрерывном выборе способа поведения в зависимости от условий, факторов окружающей действительности.

Понимание тактики как совокупности (системы) способов деятельности (действий) характеризует только одну ее сторону, которую можно определить как статичную по отношению к другой более динамичной стороне тактики. Динамика тактики проявляется в выборе из множества способов (приемов, линий поведения, методов, форм) наилучшего варианта действий (деятельности) в конкретной ситуации (обстановке) и его реализации.

В таком понимании тактика ООП и ООБ должна рассматриваться как определенный процесс мыслительных операций и практических действий. Его сущность состоит в том, чтобы на основе анализа информации принять тактическое решение (осуществить выбор) и реализовать его.

На выбор тактики влияет наличие различных обстоятельств. Совокупность элементов, условий и факторов, влияющих на деятельность ОВД, получила название «оперативная обстановка», которая фактически включает в себя все многообразие именно тех сторон объективной действительности, которые учитываются и оцениваются в процессе организации деятельности ОВД.

В сфере ООП и ООБ оперативная обстановка состоит из таких элементов (частей), как «территория функционирования ОВД; состояние общественного порядка и преступности; силы и средства ОВД; результаты деятельности ОВД по охране общественного порядка и борьбе с преступностью».

Сущность тактики ООП и ООБ заключается не только в выборе наиболее целесообразного способа действий по охране общественного порядка, но и в выборе имеющихся сил и средств, а также в непосредственном управлении ими. На индивидуальном тактическом уровне выбор сил и средств, конечно, менее выражен, но и здесь должны учитываться возможности (силы) субъекта, осуществляющего ООП и ООБ, и наличие имеющихся у него в данный момент средств.

Субъекты различного уровня, осуществляющие ООП и ООБ, должны владеть искусством выбора и реализации наиболее целесообразных тактических способов в конкретных условиях оперативной обстановки. Это обусловлено тем, что указанный выбор (принятие решения) чаще всего может быть затруднен по ряду объективных причин. Так, в деятельности ОВД при принятии тактических решений часто нужна информация является неполной или отсутствует вообще, а также может содержать много случайных или умышленно допущенных искажений. Отсутствие полноты и точности информации часто усугубляется дефицитом времени. Но в силу срочной необходимости тактические решения и их реализация чаще всего должны быть выполнены немедленно.

В целях оптимального выбора варианта действий в ОВД разрабатываются типовые планы, которые рассчитаны на часто повторяющиеся ситуации. Их использование позволяет в условиях дефицита времени и информации действовать тактически грамотно. Однако все ситуации предвидеть, а тем более разработать на них типовые планы просто невозможно. В каждом конкретном случае при решении возникающих задач необходимо найти верное тактическое решение, причем возможно только единственно правильное, поэтому выбор оптимального варианта действий и его исполнение носят творческий характер.

В практической деятельности сотрудники (руководители) ОВД находятся в постоянном контакте с изменяющейся средой и обязаны принимать решения с учетом случайных явлений и конкретных ситуаций, основываясь не только на научных знаниях, но и на собственном опыте и интуиции. Роль интуиции в тактике особенно велика и ответственна. Интуиция – результат напряженной работы человеческой мысли, и она базируется на эмпирическом и теоретическом знании.

Творческие поиски оптимального нетривиального решения придают тактическим решениям характерные черты искусства.

В военном деле тактика в первую очередь рассматривается именно как искусство (тактика военная (греч. *taktika* – искусство

построения войск, от *tasso* – строю войска), составная часть военного искусства, а также искусство подготовки и ведения боя).

Тактика ООП и ООБ как искусство складывается из различных составляющих. Основными из них являются: искусство организации тактики, искусство выбора и принятия тактического решения, и, конечно же, искусство реализации, исполнения тактического решения.

В настоящее время тактика в различных областях деятельности человека в первую очередь рассматривается как наука, теория которой представляет собой систему научных знаний, положений, принципов и основанных на них рекомендаций по организации, планированию и осуществлению практической работы. Известно, что во всех сферах человеческой деятельности наука и искусство не исключают, а дополняют друг друга. Так и тактика – это одновременно наука и искусство. В толковом словаре В. Даля об этом лаконично и точно отмечено следующим образом: «Тактик, искусный в науке этой». Дополняя новыми признаками исследуемое явление, тактику ООП и ООБ следует рассматривать как искусство, суть которого состоит в применении науки к реальностям конкретной ситуации.

Многообразие тактики предопределяет ее связь с различными отраслями знаний.

Связь тактики с психологией ярко проявляется в использовании данных психологии при разработке тактических способов действий сотрудников ОВД в различной оперативной обстановке, то есть там, где возникают психологические отношения между людьми, а они, как известно, везде. Вклад психологии в теорию тактики проявляется в наибольшей мере через изучение и прогнозирование поведения личности, определение возможностей изменения поведения людей. Психология выявляет условия, мешающие или способствующие рациональным действиям и поступкам людей.

Связь тактики и логики находят свое отражение в форме логических приемов мыслительной деятельности человека. Тактика – это не просто «прямолинейное» противоборство. В противоборстве победит тот, кто сможет перехитрить противника. Мыслительная деятельность в тактике – это анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, обобщение и абстракция, метод моделирования и многие другие, используемые при выработке и принятии оптимального тактического решения.

Тактика ООП и ООБ должна формироваться с использованием данных этики. Тактические способы должны удовлетворять требованиям не только законности, но и принципам морали.

Поскольку тактика как выбор и реализация наиболее целесообразных способов действий (деятельности) осуществляется имеющимися силами и средствами, а для достижения поставленной цели силами и средствами необходимо умело управлять, то очевидна связь тактики ООП и ООБ с такой областью научного знания, как наука управления и, в частности, социального управления. Так, например, положения, касающиеся проблем подготовки и принятия управленческих решений, организации всех видов взаимодействия, управления подчиненными подразделениями и другие используются в тактике как исходные начала.

Тактика ООП и ООБ как наука имеет и свой предмет, который исследуется и изучается в целях познания материальных и духовных явлений, имеющих непосредственное значение для выработки практических предложений и рекомендаций. Как и любая другая наука, она включает в себя теорию и практику.

Они имеют между собой тесную взаимосвязь и находятся в диалектическом единстве, поэтому кроме теоретических знаний постоянным источником и основой тактики охраны общественного порядка является практический опыт (как передовой, так и ошибочный), который должен систематически и тщательно анализироваться для применения более эффективных тактических способов охраны общественного порядка.

Рассмотренные выше признаки тактики ООП и ООБ являются хоть и значительной, но только частью ее особенностей. Без исследования механизма АПР тактики ООП и ООБ, ее принципов, а также некоторых других аспектов, понятие и сущность тактики ООП и ООБ не могут претендовать на завершенность.

В практической деятельности ОВД по организации и определению тактики ООП и ООБ используется многообразие организационных форм, тактических приемов и способов. В этих целях применяются два вида ООП и ООБ, связанных с обычным, либо с усиленным несением службы по защите охраняемых правоотношений.

Обычная ООП и ООБ – это повседневный вид организационных мер и тактических действий ОВД, их аппаратов, подразделений, полицейских нарядов в обычных условиях оперативной обстановки, с нормальной степени напряженности в использовании различных средств без увеличения нагрузки личного состава, а также с соблюдением повседневного распорядка работы в органе (подразделении) внутренних дел.

Обычная организация ООП и ООБ (в обычных условиях несения службы) строится по Планам-расчетам использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных обще-

ственных местах¹ (единой дислокации) с соблюдением обязательных норм суточного выделения для этого численности нарядов полиции и патрульного транспорта, без привлечения дополнительных сил и осуществляется на основе решения начальника органа внутренних дел об организации несения службы на предстоящие сутки.

Усиленная ООП и ООБ (в условиях усиленного несения службы) – это ограниченный по времени интенсивный вид организационных мер и тактических действий ОВД, их служб и подразделений, служебных нарядов, связанный с необходимостью усиления личной безопасности граждан и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, в условиях стихийных бедствий или вызванный осложнениями оперативной обстановки, совершением особо опасных преступлений либо другими чрезвычайными обстоятельствами.

Исходя из изложенного можно сделать следующие обобщенные выводы:

1. Тактика ООП и ООБ – это многогранное явление, которое необходимо рассматривать (изучать) в различных его проявлениях (наука и искусство, теория и практика, статика и динамика).

Как универсальное средство противодействия правонарушениям тактика ООП и ООБ используется индивидуальными и коллективными субъектами различного уровня государственного управления.

2. На индивидуальном уровне (в узком смысле) тактика ООП и ООБ – это выбор и реализация субъектом, осуществляющим соответствующую деятельность, на основе научных и практических знаний, а также административного усмотрения (часто интуиции) наиболее целесообразных в конкретной ситуации средств и способов (приемов) действий, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в основном в общественных местах.

3. В государственном масштабе (в широком своем понимании) тактика ООП и ООБ представляет собой подчиненный стратегическим (политическим) целям правомерный, научно обоснованный и непрерывно изменяющийся, в зависимости от условий объективной действительности, режим государственной деятельности

¹ Приложение 1 к Наставлению об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, утвержденному приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879 «Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах».

по осуществлению наиболее целесообразных видов, форм и методов, приемов и способов обеспечения правопорядка и защиты интересов участников правоотношений при максимальном использовании возможностей сил и средств ОВД, других органов государственной власти, ОМС, общественных объединений и граждан.

Существует широкий тактический спектр ООП и ООБ. Всегда нужно учитывать возможности и особенности тактики ППС, дежурных частей ОВД, вневедомственной охраны Росгвардии, подразделений ГИБДД и др. Каждый вид тактики имеет свои подвиды, которые обладают общими и частными особенностями.

Тактические формы ООП и ООБ – это внешнее выражение расстановки сил ОВД и содержания их конкретной деятельности. К основным формам ООП и ООБ относятся: плана-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (единая дислокация), операция, целевое оперативно-профилактическое мероприятие, комплексное профилактическое мероприятие, рейд, заслон, оцепление, тактическая отработка патрульных участков и др. Многообразие задач и функций полиции по охране общественного порядка обуславливает существование различных форм ее деятельности.

План-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах – наиболее целесообразная расстановка органов управления, сил и средств служб и подразделений полиции для эффективной организации ООП и ООБ, борьбы с правонарушениями на территории района (города), а также отдельных участках местности и объектах транспорта.

Операция – мероприятие, включающее в себя совокупность согласованных и взаимосвязанных по цели, месту, времени и способам действий подразделений и нарядов ППС полиции, проводимых по единому плану и направленных на достижение одной или нескольких целей. При осложнении оперативной обстановки и возникновении чрезвычайных ситуаций, как правило, проводятся специальные операции.

Целевое оперативно-профилактическое мероприятие (ЦОПМ) проводится для целевой оперативной отработки территории (города, района) со сложной оперативной обстановкой и одновременного выполнения нескольких задач по предупреждению и пресечению правонарушений. Для эффективности проведения ЦОПМ составляется план расстановки нарядов, привлекаются дополнительные силы, используются поисковые наряды полиции.

Комплексное профилактическое мероприятие (КПМ) проводится силами служб и подразделений полиции в районах со сложной оперативной обстановкой с целью решения задач профилактического характера. КПМ проводится, как правило, по заранее разработанному плану и отличается предупредительно-профилактической направленностью действий нарядов полиции.

Рейд – мероприятие с использованием сил и средств полиции для последовательного выполнения одной или нескольких задач по отдельным направлениям деятельности. Проведение рейдов характеризуется координацией действий и последовательностью их осуществления, заблаговременной подготовкой и активной деятельностью нарядов по выявлению и пресечению правонарушений.

Оцепление (блокирование) участков местности или отдельных объектов осуществляется подразделениями и нарядами полиции по решению начальника ОВД для розыска и задержания преступников, ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, пресечения групповых нарушений общественного порядка, а также для обеспечения проведения массовых мероприятий и введения карантинных ограничений при эпидемиях и эпизоотиях.

Заслон – мероприятие по использованию сил и средств полиции для перекрытия нарядами отдельных объектов или участков местности на наиболее вероятных направлениях движения правонарушителей, а также мест их возможного появления или совершения правонарушений, проводимое с целью своевременного пресечения противоправных действий и задержания лиц, совершивших преступления и административные правонарушения.

Тактическая отработка патрульных участков представляет собой мероприятие по активному использованию нарядов полиции для оперативной отработки отдельных участков местности или населенных пунктов (патрульных участков и зон, микрорайонов, объектов транспорта) со сложной обстановкой. Проводится силами строевых и иных подразделений полиции для решения задач локального характера.

Выбор и применение конкретных форм ООП и ООБ проводится с учетом целей, задач, состояния оперативной обстановки, наличия сил и средств, необходимых для проведения практических правоохранительных мероприятий.

В практике деятельности ОВД активно используются локальные, районные (городские), а также широкомасштабные – всероссийские, межрегиональные и региональные операции, комплексные профилактические и целевые мероприятия, другие формы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. В РФ

неоднократно проводились крупномасштабные операции: «Мак», «Сигнал», «Гастролер», «Арсенал», «Путина», «Металл», «Граница», «Черное золото», «Вихрь-антитеррор» и другие комплексные мероприятия по охране общественного порядка и борьбе с наиболее опасными и распространенными видами преступлений.

В рамках этих операций применялись рейды, заслоны и другие мероприятия, в которых участвовали силы территориальных и транспортных ОВД, подразделений Росгвардии, образовательных организаций МВД России, органов и войск ФСБ России, таможенных и иных правоохранительных органов.

Один и тот же участок несения службы по ООП и ООБ может и должен обслуживаться различными формами и методами, причем одни из них на данном участке являются основными, а другие – дополнительными (сопутствующими), но в то же время не менее важными. Все это позволяет непрерывно менять и совершенствовать тактику ООП и ООБ.

5.4. Тактические принципы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Как уже отмечалось ранее, деятельность ОВД в сфере ООП и ООБ строится на основе ряда принципов. Под тактическими принципами ООП и ООБ понимаются основополагающие руководящие начала и правила, в соответствии с которыми осуществляется практическая деятельность в этой области. Они являются основой тактики, фундаментом ее теории и практики. Тактические принципы объективны, историчны и динамичны. По мере развития общества рождаются новые принципы, совершенствуются существующие. Есть тактические принципы, которые по своей форме универсальны, то есть одинаково важны и пригодны для применения в любых видах деятельности, где используется тактика (например, сосредоточение усилий, сил и средств на важнейших направлениях и в решающий момент; маневр силами и средствами; внезапность действий и т. д.). Они хотя и имеют некоторые отличия в различных областях (обычно в наименовании и содержании), но их сущность остается неизменной. Такие принципы можно назвать общетактическими.

Специальные тактические принципы характерны и являются руководящими началами именно в сфере охраны общественного порядка.

Поскольку ОВД являются составной частью аппарата управления в сфере ООП и ООБ, на них полностью распространяются закрепленные Конституцией, законодательными актами, социально-правовые принципы государственного управления: законность, равноправие граждан и их участие в управлении делами общества, демократизм, уважение личности, социальная справедливость, гласность, постоянный учет общественного мнения. Эти принципы регулируют отношения и в сфере ООП и ООБ. Предметное освещение социально-правовые принципы получают в общественных науках, конституционном и административном праве.

Производными от социально-правовых принципов выступают организационные и тактические принципы, относящиеся к управлению службами и подразделениями общественной безопасности или к тактике их действий по обеспечению общественного порядка.

Тактические принципы ООП и ООБ рассматривались в научной и учебной литературе. В некоторых источниках отсутствует один из древнейших принципов тактики и имеющий существенное значение в современных условиях охраны общественного порядка, который носит название «внезапность действий». Так, например,

в криминалистической тактике ему уделяется значительное внимание. Его использование в сфере ООП и ООБ имеет свои особенности и требует особого внимания, так как границы его применения в зависимости от конкретной ситуации подвижны и взаимосвязаны с вопросами административного усмотрения, тем более что нарушение правовых границ (рамок) при его использовании может являться причиной нарушения прав и свобод граждан. Для эффективной ООП и ООБ и особенно в случаях предупреждения и пресечения преступлений данный принцип имеет первостепенное значение. Внезапность, имея чисто тактический характер, нередко оказывает большое психологическое воздействие на преступников. Она может, например, сыграть решающую роль в быстрой ликвидации групповых или массовых нарушений правопорядка.

Помимо перечисленных принципов можно назвать еще один – «целесообразность», который, с одной стороны, как бы объединяет все вышеперечисленные начала, а с другой – основывается на них. Его сущность в тактике ООП и ООБ заключается в выборе наиболее целесообразного варианта действий (деятельности), а также сил и средств, необходимых для его реализации в конкретной ситуации. Целесообразность, практическая обоснованность применения тех или иных сил и средств, тактических способов ООП и ООБ должна быть обусловлена значением достижения возможного результата соотносительно с затратой необходимых сил, средств и времени.

Рассмотрим содержание тактических принципов ООП и ООБ.

Системно-комплексное использование и тесное взаимодействие сил и средств, как тактический принцип, означает целенаправленную и согласованную деятельность подразделений полиции по обеспечению общественного порядка, личной безопасности граждан и общественной безопасности.

На практике данный принцип реализуется в повседневной организации ППН по единой дислокации, предусматривающей согласованную расстановку и использование сил и средств по месту и времени, а также при проведении комплексных оперативно-профилактических мероприятий, целевых операций и рейдов по укреплению правопорядка на улицах и в местах массового отдыха населения, по выявлению незаконно хранящегося оружия, угонов автотранспорта, по обеспечению БДД и т. д.

Профилактическая направленность правоохранительной деятельности подразделений, осуществляющих ООП и ООБ, выражается в выдвигании на первый план задачи – выявить и устранить причины и условия, способствующие совершению правонарушений, предупредить возможные антиобщественные действия.

В этом направлении нужно разъяснить личному составу, что несение патрульной службы по ООП и ООБ должно осуществляться так, чтобы сам факт появления сотрудника полиции в общественном месте вселял в граждан уверенность в безопасности и вместе с тем оказывал сдерживающее, отрезвляющее влияние на лиц, склонных к совершению правонарушений.

Непрерывность ООП и ООБ как тактический принцип вытекает из необходимости постоянного обеспечения правопорядка и безопасности граждан в общественных местах. Его реализация тесно связана со своевременным предупреждением, пресечением правонарушений и задержанием виновных, поэтому данный принцип не означает, что непрерывность ООП и ООБ нарядами полиции должна осуществляться повсеместно. Наряды полиции для несения ППСП выставляются прежде всего в тех местах и в то время, где и когда возможно совершение правонарушений. На других участках обслуживаемой территории непрерывность ООП и ООБ обеспечивается незамедлительным в любое время суток реагированием дежурных частей, оперативных групп на сигналы граждан о правонарушениях, а также привлечением к охране порядка актива населения, использованием возможностей служб безопасности предприятий, учреждений, организаций.

Высокая активность действий по пресечению правонарушений – это инициатива работников, охраняющих общественный порядок, принятие ими решительных мер по защите прав граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, своевременное пресечение хулиганства и других правонарушений.

Сосредоточение усилий, сил и средств на важнейших направлениях и в решающий момент выражается в умении сконцентрировать силы и средства на таких участках работы и в такое время, чтобы это обеспечивало надежную охрану общественного порядка, прав граждан, интересов общества и государства.

Начальники ОВД, руководствуясь данным принципом, осуществляют расстановку и использование ППН на тех участках территории, где больше отмечается правонарушений, и в то время, когда они чаще всего совершаются. Для этого увеличивается плотность нарядов полиции в сложных в оперативном отношении микрорайонах, и на других участках территории большая часть нарядов полиции выходит на службу в вечернее время, когда чаще всего совершаются правонарушения.

Маневр заключается в организованном и своевременном сосредоточении необходимых сил и средств в тех местах, где складыва-

ется напряженная обстановка. Маневр достигается мобильностью нарядов и подразделений; последовательным их сосредоточением на наиболее важных участках; перераспределением в связи с изменениями оперативной обстановки сил и средств в масштабе республики, края, области, города, транспортной магистрали.

Особое значение маневр имеет в условиях быстро меняющейся оперативной обстановки, а также при решении внезапно возникающих задач в связи со стихийными бедствиями, массовыми беспорядками, другими чрезвычайными обстоятельствами.

Гибкость тактики ООП и ООБ позволяет более надежно обеспечивать предупреждение и пресечение преступлений, выбирать приемы, способы, методы и формы изучаемой деятельности в зависимости от конкретной оперативной обстановки. Сегодня тактика ООП и ООБ на конкретном участке, объекте, посту, маршруте патрулирования может быть одной, а завтра совершенно другой.

Наличие резерва сил и средств. В городах и населенных пунктах почти ежедневно появляется необходимость решения внезапно возникающих задач или оказания срочной помощи подразделениями и нарядом при различных изменениях оперативной обстановки. Чем сложнее обстановка, тем больше сил и средств нужно иметь в резерве.

Социально-экономические преобразования, осуществляемые в РФ, происходят в сложной обстановке. Это обусловило необходимость новой концепции организации и деятельности ОВД с целью нейтрализовать и переломить тенденцию роста преступности, усилить защиту жизни и здоровья, прав и свобод граждан, оградить все формы собственности от преступных и других противоправных посягательств.

Службы, осуществлявшие охрану правопорядка, существовали в России на различных исторических этапах. Среди отраслевых служб ОВД, призванных защищать права граждан, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охранять общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность, важное место занимают такие подразделения и службы полиции, как патрульно-постовая, УУП, вневедомственная охрана, ПДН, исполнения административного законодательства, ГИБДД, подразделения ЛПП и другие.

Функции этих служб и подразделений полиции составляют самое объемное и многообразное направление деятельности ОВД, осуществляемое в профилактических, непосредственно охранительных, административно-правовых и уголовно-процессуальных фор-

мах. Их практическая деятельность реализуется в тесном взаимодействии с другими подразделениями и службами ОВД.

Высокая социальная значимость и многогранный характер деятельности указанных служб и подразделений полиции обуславливают необходимость приведения ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, государства и общества от преступных посягательств и других противоправных действий.

Эффективная ООП, надежное ООБ, БДД достигаются четко налаженной, построенной на научных основах деятельностью полиции. Чтобы обеспечить высокие эффективность и качество ООП и ООБ, руководители ОВД должны иметь глубокие теоретические знания и практические навыки, умело использовать передовой опыт. Важно не только иметь знания названных тактических принципов, но и выработать в себе практические навыки и умения их использования сообразно с конкретно складывающейся обстановкой.

Тактические принципы нельзя рассматривать и применять изолированно один от другого, они взаимосвязаны и находятся в неразрывном диалектическом единстве. Каждый из них представляет собой звено общей цепи принципов тактики, поэтому для достижения успеха требуется умелое использование всего комплекса основных тактических принципов. Кроме того, их применение должно осуществляться на основе социально-правовых принципов и только в единой, целостной системе. Например, внезапность действий может применяться в широких диапазонах, но в исследуемой сфере она ограничена социально-правовыми принципами уважения личности, гуманизма и социальной справедливости, законности и недопустимости противопоставления законности и целесообразности.

Как правило, чтобы достичь положительного результата одних только социально-правовых принципов и тактических принципов не достаточно. Тесная связь организационных и практических мер по ООП и ООБ, борьбе с правонарушениями предполагает сочетание организационных и тактических принципов, придает им взаимообусловленный характер. Особенно когда идет речь о коллективных действиях. Так, например, при обеспечении общественного порядка при проведении массовых мероприятий необходимы тактически грамотные действия различных групп (группы блокирования, группы рассредоточения и других). В таких условиях тактика ООП и ООБ обуславливает необходимость использования как социально-правовых и специальных тактических, так и организационных принципов. Их эффективное применение возможно только в общей системе.

Такое положение дел требует от сотрудников ОВД высокого профессионализма, который означает не только четкое знание и наличие достаточных практических навыков их применения, но и умение на основе знаний действующего законодательства давать правильную юридическую оценку жизненным фактам, позволяющее принимать оптимальные тактические решения в конкретных условиях оперативной обстановки.

Глава 6. Организация деятельности патрульно-постовой службы полиции

6.1. Задачи, функции и правовые основы деятельности патрульно-постовой службы полиции

Одной из основных обязанностей, возложенных на полицию, является обеспечение безопасности граждан и общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»), в том числе при проведении публичных мероприятий, а также оказание содействия в данном направлении деятельности организаторам массовых мероприятий (п. 6 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). С целью эффективной реализации данных обязанностей сотрудники ОВД МВД России используют разнообразные формы ООП и ООБ: патрулирование (в пешем порядке, на служебном транспорте, с использованием служебных животных), выставление в определенных местах контрольно-пропускных пунктов, заслонов, создание и оборудование стационарных постов полиции. При осложнении оперативной обстановки или служебной необходимости, связанной с обеспечением правопорядка, допускается формирование и использование других видов нарядов полиции.

ООП и ООБ с использованием сил и средств ППСП выступает в качестве одного из главных направлений в работе полиции. ППСП в повседневной деятельности осуществляет: ООП и ООБ в общественных местах, в том числе на улицах, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры; защиту жизни, здоровья, прав и свобод людей; предупреждение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования; взаимодействие с другими службами и подразделениями ОВД.

От четкой, оперативной и слаженной организации деятельности в указанном направлении напрямую зависит эффективность предупреждения, пресечения и раскрытия противоправных деяний.

Рассматривая сущность действующих правовых и организационных основ деятельности ППСП, целесообразно отметить, что, во-первых, ППСП представляет собой систему подразделений, которые непосредственно участвуют в организации и решении возложенных задач по линии охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в населенных пунктах.

Во-вторых, ППСП – это деятельность, предполагающая привлечение к обеспечению правопорядка и безопасности как сотрудников ППСП, так и личного состава полиции, внутренней службы ОВД и Росгвардии. В этом случае указанные должностные лица, не входящие в штат сотрудников ППСП, наделяются соответствующими правами и обязанностями в зависимости от характера и объема выполняемых задач, а также приобретают гарантии правовой защиты сотрудников полиции.

Таким образом, задействованный на определенное время в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности личный состав ОВД, не являющийся сотрудниками полиции, но фактически реализующий обязанности, возложенные законодательством на полицию, руководствуется нормами ФЗ «О полиции» и положениями Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений ППСП территориальных органов МВД России.

На федеральном уровне в структуре ГУОООП МВД России создан отдел организации деятельности ППСП и обеспечения правопорядка в общественных местах, который участвует в выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовом регулировании в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности; осуществляет организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений по вопросам функционирования ППСП; проводит анализ состояния правопорядка и общественной безопасности в общественных местах, оценивает эффективность принимаемых в этом направлении мер.

В ТОВД по субъектам РФ в состав управлений (отделов) по обеспечению ООП входят отделы, отделения или группы, занимающиеся организацией деятельности подразделений ППСП, дислоцированных на обслуживаемой территории. Указанный уровень характеризуется разработкой и внедрением комплекса мер, имеющих главную цель – оптимальное и эффективное использование потенциала подразделений ППСП, которые с учетом имеющейся штатной численности и объективной необходимости обусловленной состоянием оперативной обстановки на определенной территории, создаются в городах и иных населенных пунктах субъектов РФ.

Задачами ППСП являются:

– обеспечение правопорядка в общественных местах, в том числе на улицах, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры;

– обеспечение безопасности людей, предупреждение, пресечение и раскрытие преступных деяний и административных правонарушений в зоне ответственности;

– выявление на постах и маршрутах патрулирования и доставление в ОВД лиц, подозреваемых в совершении преступлений, находящихся в розыске за их совершение, скрывающихся от суда и следствия, а также совершивших административные правонарушения;

– оказание содействия в пределах имеющихся полномочий иным службам и подразделениям, входящим в состав ОВД¹.

К строевым подразделениям ППС относятся полки, отдельные батальоны, отдельные роты, отдельные взвода, отделения ППС, создаваемые в составе территориальных органов МВД России на региональном уровне для обслуживания территории административного центра субъекта РФ (при отсутствии управления МВД России по городу), территориальных органов МВД России на районном уровне и входящих в их состав отделов, отделений, пунктах полиции, территориальных органов МВД России на межрегиональном уровне – линейных управлениях МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и входящих в их состав линейных отделов, отделений, пунктах полиции, территориальных органов МВД России на районном уровне – линейных отделах (отделениях) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и входящих в их состав линейных отделов, отделений, пунктах полиции в целях выполнения территориальными органами задач по обеспечению безопасности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, ООП на улицах, площадях, в скверах, парках и иных общественных местах городов, муниципальных образований и населенных пунктов, а также на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры.

С целью выполнения поставленных задач подразделения ППСП выполняют следующие функции:

– защита жизни, здоровья, прав и свобод личности от преступных и иных противоправных посягательств;

– оказание помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также

¹ Пункт 9 Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений ППСП территориальных органов МВД России (утв. приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495).

находящихся в беспомощном или ином состоянии¹, опасном для их жизни и здоровья;

- пресечение противоправных действий (деяний) и доставление совершивших их лиц в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, иное служебное помещение;

- предупреждение преступлений и административных правонарушений;

- осуществление действий на месте происшествия (преступления, административного правонарушения) в пределах компетенции;

- участие совместно с другими службами и подразделениями ОВД, в пределах предоставленных полномочий, в спасении людей и оказании им первой помощи при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций);

- участие в пределах компетенции совместно с другими подразделениями территориальных органов, органами и подразделениями правоохранительной системы РФ, подразделениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также общественными объединениями правоохранительной направленности и ЧОО в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и административных правонарушений;

- участие в пределах компетенции в выполнении задач, определенных планами перевода территориальных органов на военное время и действий территориального органа при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций);

- оказание содействия подразделениям полиции в реализации мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности;

- участие в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму и обеспечению правового режима контртеррористической операции, а также в соответствии с законодательством РФ – в проведении контртеррористической операции.

Перечень задач и функций, возложенных на подразделения ППСП, является исчерпывающим и содержится в ведомственном нормативно-правовом акте. Соответственно, не допускается возлагать на личный состав ППСП другие задачи и функции, которые

¹ Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212.

напрямую не связаны с исполнением обязанностей по обеспечению правопорядка.

Личный состав ППС выделяется для несения службы в соответствии с обязательными нормами, утвержденными руководителем территориального органа, которые вычисляются путем деления штатной численности подразделения на установленный коэффициент. Для маршрутов патрулирования (постов), закрываемых по 8 часов в сутки, он составляет 2,39. При увеличении времени несения службы коэффициент тоже увеличивается на 0,29 на каждый дополнительный час несения службы.

При расчете обязательных норм не учитываются штатные должности подразделений ППС, замещаемые сотрудниками, выполняющими функции руководства, управления и контроля, кадрово-воспитательной работы, делопроизводства, материально-технического и финансового обеспечения. Перечисленные категории сотрудников не учитываются в расстановке сил и средств (постовой ведомости).

Пример: штатная численность подразделения ППСП равна 63 единицам. Вычитаем из нее количество сотрудников, выполняющих функции руководства (4), управления и контроля (2), кадрово-воспитательной работы (2), делопроизводства (1), материально-технического (2) и финансового (1) обеспечения. В результате получаем: $63 - 12 = 51$. Таким образом, для маршрутов патрулирования (постов), закрываемых по 8 часов в сутки, обязательная норма (вычисленная по формуле: $51 / 2,39 = 21,34 \sim 21$) составит 21 сотрудник ежедневно.

При необходимости увеличения времени несения службы до 12 часов (то есть на 4 часа), потребуется увеличение коэффициента на 0,29 на каждый дополнительный час несения службы. В результате получится следующий алгоритм расчета: 1) $51 / (2,39 + 4 \times 0,29)$; 2) $51 / 3,55 = 14,37 \sim 14$. В итоге для маршрутов патрулирования (постов), закрываемых по 12 часов в сутки, обязательная норма будет равна 14 сотрудникам в сутки.

Для определения обязательных норм подразделений ППС территориальных органов, дислоцированных в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, используется аналогичный метод расчета, но с применением немного иного коэффициента: маршруты патрулирования (посты), закрываемые по 8 часов в сутки – 2,74, при увеличении времени несения службы коэффициент увеличивается на 0,34 на каждый час несения службы.

Пример: для маршрутов патрулирования (постов), закрываемых:

– по 8 часов в сутки: обязательная норма составит 18 сотрудников ($51 / 2,74 = 18,61 \sim 18$);

– 12 часов в сутки: обязательная норма составит 12 сотрудников: 1) $51 / (2,74 + 4 \times 0,34)$; 2) $51 / 4,1 = 12,44 \sim 12$.

Коэффициент для расчета обязательных норм определен с учетом именно штатной численности личного состава ППС, а не фактического его наличия. То есть при расчете игнорируется имеющийся некомплект, а также сотрудники, находящиеся на больничном, в командировке, отпуске, в том числе учебном и по уходу за ребенком. Таким образом, отсутствие на рабочем месте указанных сотрудников не снижает требований по соблюдению обязательной нормы выставления, а имеет большую вероятность ее фактического уменьшения, что негативно отразится на плотности нарядов ППС на улицах и в общественных местах, ограничит возможности осуществления маневра силами и средствами, может привести к осложнению оперативной обстановки. Из этого следует вывод, что руководство строевых подразделений напрямую должно быть заинтересовано, например, в создании условий, препятствующих оттоку подчиненных сотрудников, в том числе посредством командирования в другие регионы для выполнения оперативно-служебных задач.

Подразделения ППС составляют основу комплексных сил ОВД, несущих службу по ООП и ООБ предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, а также выявлению и пресечению административных правонарушений на обслуживаемой территории.

При использовании сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах существует возможность создания соответствующих условий для оптимального и эффективного исполнения ими своих непосредственных функциональных обязанностей, а также осуществления маневра находящимися в распоряжении силами и средствами в случае изменения оперативной обстановки на определенной территории.

Деятельность комплексно-системных сил по обеспечению правопорядка предполагает процесс организации совместной работы нескольких служб и подразделений ТОВД, несущих ППС в качестве наиболее эффективной формы решения оперативно-служебных задач в определенный период времени на конкретном участке оперативного обслуживания.

Указанная практика широко распространена в городах и других населенных пунктах на территориях обслуживания ТОВД и заклю-

чается в планировании, организации и непосредственном проведении на определенном участке местности оперативно-профилактических операций различной направленности.

В результате по линии правового и организационно-функционального положения ППСП выступает одним из главных звеньев в деятельности ОВД по ООП и борьбе с правонарушениями.

Служебная деятельность подразделений ППСП осуществляется в том числе и в соответствии с положениями о подразделениях ППСП, утверждаемыми начальниками (руководителями) территориальных органов. Данный документ, наряду с иными нормативными актами, регламентирующими работу патрульных нарядов, занимает центральное место в деятельности каждого конкретного подразделения ППС, выполняющего служебные обязанности на определенном участке оперативного обслуживания.

Дежурные части ТОВД являются основным органом, который управляет силами и средствами подразделений ППС, задействованными на основе плана использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах¹.

Допускается направление нарядов ППС на заявления о сообщениях и преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, совершенных вне постов и маршрутов патрулирования, только в четко обозначенных случаях:

1. При наличии не терпящих отлагательств обстоятельств, при промедлении в реагировании на которые создается непосредственная угроза жизни и здоровью граждан, их имуществу;
2. Отсутствии иных сил и средств на обслуживаемой территории.

В иных случаях отвлечение патрульных нарядов с закрепленного за ними маршрута патрулирования категорически запрещено.

Оперативное управление нарядами ППС, задействованными по планам использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, дежурные части территориальных органов осуществляют непосредственно или через группы управления нарядами подразделений ППС (при их наличии).

Основными задачами группы управления нарядами подразделения ППС являются:

¹ Пункт 45 Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (утв. приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879).

– непрерывный круглосуточный сбор, обработка и передача руководству подразделения и нарядам ППС информации об оперативной обстановке;

– прием информации о происшествиях, организация реагирования на поступающие сведения имеющимися силами и средствами;

– обеспечение сохранности служебных документов и имущества ППС (автотранспорт, вооружение, боеприпасы, специальные средства, средства связи и т. д.);

– контроль за состоянием охраны и обороны помещений (зданий) подразделения ППС и прилегающей территории¹;

– передача руководящему составу подразделения ППС специальных сигналов о введении степеней готовности и оповещение по ним;

– сбор и хранение сведений, полученных при эксплуатации средств видеорегистрации.

Кроме того, группа управления нарядами подразделений ППС во взаимодействии с дежурными частями территориальных органов обеспечивает:

– непрерывное управление силами и средствами подразделения ППС, немедленное принятие мер к поиску лиц, совершивших преступления, и их задержанию;

– безотлагательную организацию действий нарядов ППС по обеспечению правопорядка, а также при введении плана действий территориального органа при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций).

Дежурная часть, группа управления нарядами и командиры подразделений должны:

– обеспечивать бесперебойную связь с нарядами полиции;

– владеть оперативной обстановкой на постах и маршрутах патрулирования;

– своевременно реагировать на изменение оперативной обстановки;

– реализовывать комплекс мер по предотвращению и пресечению потенциальных осложнений оперативной обстановки на территории обслуживания.

В данном направлении деятельности не последнюю роль играют всевозможные средства связи, состоящие на балансе ОВД, которые широко применяются в оперативном руководстве нарядами полиции с целью немедленной передачи соответствующих указаний

¹ Для полков и отдельных батальонов, расположенных вне административных зданий территориального органа – отдельное здание (территория).

и распоряжений о порядке несения службы, обмену информацией, а также осуществления контрольных и проверочных мероприятий.

В настоящее время не потерял актуальности и продолжает иметь очень важное значение в деятельности по поддержанию надлежащего уровня правопорядка на улицах и в иных общественных местах институт участия граждан в ООП и ООБ, который характеризуется двумя основными аспектами.

Первый. Это реальная возможность использования огромного потенциала дополнительных сил, которые, непосредственно взаимодействуя с правоохранительными органами, способны позитивно влиять на состояние оперативной обстановки на улицах и в общественных местах, постах и маршрутах патрулирования городов и других населенных пунктов.

Второй. Кроме осуществления правоохранительной деятельности в процессе привлечения граждан к ООП формируется и укрепляется основополагающий принцип социального партнерства между властью и населением, суть которого заключается в том, что не только сотрудник полиции, наделенный законодательством определенными властными полномочиями, но и обычный гражданин, например, с повязкой дружинника либо в казачьей форме, может требовать от правонарушителя соблюдения норм законодательства, в частности, при проведении общественно-политических, культурно-массовых, спортивных, религиозных и других видов мероприятий с массовым участием граждан.

В рамках реализации законодательства, устанавливающего правовые основы участия граждан в ООП¹ рядом ведомственных нормативных правовых актов утверждена процедура формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, регламентированы вопросы их взаимодействия с ОВД РФ, а также подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и оказания первой помощи².

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.

² Вопросы взаимодействия ОВД РФ и народных дружин: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597; О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599; Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи: приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696.

Законодательство об участии граждан в ООП имеет свои особенности.

Во-первых, оно допускает в деятельность по обеспечению ООП на добровольной основе предельно возможное число людей, проявляющих интерес к этой сфере.

Во-вторых, формирует правовые обстоятельства, имеющие своей целью защиту гражданами неотъемлемых прав и свобод по линии обеспечения правопорядка;

В-третьих, предоставляет реальную возможность позитивным образом повлиять на процесс наведения и непосредственного поддержания должного уровня правопорядка на улицах и в общественных местах.

Участие граждан в ООП предусматривается в нескольких формах:

1. Оказание содействия правоохранительным органам, в том числе полиции (граждане могут по своей инициативе принимать участие в работе по поддержанию правопорядка);

2. Участие в поиске граждан, которые пропали без вести;

3. Осуществление внештатного сотрудничества с должностными лицами полиции (человек в качестве внештатного сотрудника полиции принимает участие в мероприятиях по охране правопорядка и обеспечении безопасности);

4. Участие населения в составе общественных объединений правоохранительной направленности (инициативно созданных для осуществления деятельности в рамках проведения мероприятий ОВД по охране общественного порядка на территории проживания, временного нахождения, учебы, работы, расположения собственности и т. д.);

5. Деятельность людей в рамках функционирования народных дружин на территории муниципальных образований (реализуется в процессе взаимодействия с соответствующими органами государственной власти субъектов РФ, ОМС, правоохранительными органами и полицией в том числе).

Кроме того, в соответствии с положениями законодательства о частной детективной и охранной деятельности¹, а также о государственной службе российского казачества² в ООП участвуют силы частных детективных и охранных организаций и члены казачьих

¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Рос. газета. 1992. № 100. 30 апр.

² О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 50. Ст. 5245.

обществ, которые совместно с личным составом ППСП обеспечивают правопорядок, в том числе при проведении мероприятий с массовым участием людей.

Важную и значимую роль для организации ППС, как и любых других звеньев полиции, имеет правовое регулирование их деятельности, создание соответствующей правовой базы.

Под правовыми основами деятельности ППС полиции понимается совокупность правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах, определяющих задачи, функции, права и обязанности, организационно-тактические вопросы обеспечения деятельности полиции. Особое значение для выполнения поставленных задач в работе ППС имеют нормы уголовного и административного законодательства. Кроме того, большое количество важных аспектов подлежат регулированию соответствующими ведомственными правовыми актами¹.

В этих документах регламентируется организационно-штатное построение подразделений ППС, определяются задачи и порядок несения службы для обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, охраны различных форм собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, а также алгоритм разработки и утверждения планов использования сил и средств ОВД РФ по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, порядок заполнения, надлежащего ведения, хранения постовых ведомостей, служебных книжек, карточек на маршруты (посты) патрулирования и многие другие аспекты повседневной оперативно-служебной деятельности ППСП.

Таким образом, по своему правовому и организационно-функциональному положению ППСП занимает центральное место в системе служб и подразделений, осуществляющих ООП и ООБ в городах и других населенных пунктах нашей страны, является важным звеном в охране правопорядка и борьбе с правонарушениями на улицах и в других общественных местах.

¹ Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 4 июля 2004 г. № 563; О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333; Об утверждении примерных нормативов численности подразделений ОВД РФ: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859; Об утверждении Наставления об организации в ОВД РФ деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879; Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений ППСП территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

6.2. Сущность организации и тактики деятельности патрульно-постовой службы полиции

Процесс выстраивания надлежащей ООП и ООБ, эффективная защита прав и свобод личности, всех видов собственности, а также соблюдение интересов государства и общества напрямую коррелируют с потребностью четко и грамотно выстроенной, основанной в соответствии с научными принципами и основами организации и тактики функционирования всех аппаратов и подразделений полиции.

Понятие «организация» в зависимости от определенных критериев возможно рассмотреть и подвергнуть анализу не только в статическом, но и в динамическом плане.

На примере ППСП *организация со стороны статического аспекта* предполагает учреждение служб, подразделений или органов, которые наряду с исполнением комплекса организационно-управленческих функций напрямую участвуют в решении различных задач в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности граждан.

Организация ППСП в динамике – это перечень последовательных управленческих решений, имеющих своей целью непрерывную и эффективную деятельность всех взаимосвязанных и взаимодействующих структурных элементов, а также рассмотрение необходимости и наличия реальной возможности создания новых, а также расформирования или оптимизации действующих. Указанный перечень включает в себя мероприятия по сбору, обобщению, систематизации и анализу сведений о состоянии оперативной обстановки на территории обслуживания городов и иных населенных пунктов, в общественных местах и на улицах, непосредственно на постах и маршрутах патрулирования в интересах ППСП, принятие на основе данной информации обоснованных решений по обеспечению правопорядка. После этого следует стадия, заключающаяся в реализации организационных мер по надлежащему, качественному и своевременному исполнению принятых решений, которая, по своей сути, является основой динамического аспекта организации ППСП на всех уровнях. Очень важными и значимыми компонентами выступают подготовка и инструктаж нарядов патрульных служб непосредственно перед заступлением для несения службы, осуществления контрольных функций и проверочных мероприятий за несением службы личным составом, оценивание и необходимый учет результатов оперативно-служебной деятельности.

Также одним из важных организационных компонентов выступает процедура обучения сотрудников ППСП формам и методам осуществления своевременного реагирования на сообщения о преступлениях и правонарушениях, правовой основе и тактическим действиям в сфере применения физической силы, огнестрельного оружия и специальных средств, состоящих на вооружении ОВД, а также проведение инструктажей-разводов нарядов непосредственно перед заступлением на службу. Не менее важным и значимым компонентом является поддержание должного уровня ресурсного и методического обеспечения личного состава ППСП.

В работе по ООП и ООБ на территории обслуживания ежедневно принимает участие личный состав различных подразделений ТОВД. Соответственно, в данном случае обязательными компонентами организации выступают:

- организация взаимодействия сотрудников не только входящих в состав одного наряда, но и между личным составом различных нарядов;
- надлежащий контроль как за деятельностью отдельных нарядов, так и за организацией ППСП в целом;
- формирование количественного и качественного состава нарядов по ООП и ООБ;
- поддержание надлежащего уровня доведения информации о состоянии оперативной обстановки и ее возможном изменении;
- реализация маневра силами и средствами подразделений в соответствии со складывающейся на обслуживаемой территории обстановкой;
- незамедлительное оказание нарядам полиции помощи в случае необходимости;
- создание, поддержание в режиме непрерывной готовности и обеспечение эффективного применения имеющихся резервов.

Институт ответственных от руководства должностных лиц, заступающих на суточное дежурство от подразделений, очень существенно влияет на поддержание надлежащей процедуры выполнения сотрудниками оперативно-служебных задач, а также организацию и контроль за несением ими службы.

Центральным звеном организационной работы является учет результатов деятельности отдельно каждого наряда за смену и общего результата подразделений ППС за конкретную смену, сутки, месяц, полугодие, год и организованное на системной основе подведение итогов за данные промежутки времени на основе сбора и анализа информации в обозначенном направлении. Процесс подведения итогов предоставляет возможность выявления имеющихся

недостатков организационного и тактического характера и принятия комплекса соответствующих мер по их устранению и недопущению в дальнейшей работе.

Организационным звеном управленческого цикла надлежит считать внесение корректив в принятые ранее решения по обеспечению правопорядка силами личного состава ППС или разработку и реализацию уже нового решения с последующим его надлежащим организационным и ресурсным обеспечением. Качество и наполнение определенного перечня организационных мероприятий, направленных на эффективное функционирование ППСП, напрямую зависит от соответствующего уровня субъекта управления.

В деятельности по организации ППС на обслуживаемой территории реализуются очень важные функции, которые в конечном счете влияют на результативность использования имеющихся ресурсов ООП и ООБ.

Во-первых, руководящим составом ТОВД обеспечивается процесс проведения анализа преступлений, совершенных в общественных местах: обязательно указывается место и время совершения преступных деяний, их виды и граждане, их совершившие (с фиксацией сведений по территории обслуживания – город, район в городе, поселок городского типа, село, деревня и т. д.).

Одновременно с этим происходит принятие сопутствующих мер методической и организационной направленности: рассматриваются и при необходимости реализуются вопросы реорганизации, создания или упразднения подразделений ППС; иницируются и производятся мероприятия по созданию общественных формирований, участвующих в ООП и ООБ, утверждаются соответствующие методические рекомендации по осуществлению процедуры их взаимодействия с ППСП; ведется разработка: нормативных и организационно-методических документов по взаимодействию ППСП с иными службами и подразделениями ОВД (сотрудниками уголовного розыска, частными детективными и ЧОО); разрабатываются и утверждаются основные критерии, по которым оцениваются результаты работы нарядов ППСП применительно к различным аспектам состояния оперативной обстановки. Необходимо учитывать объективный подход к оценке определенного показателя. К примеру, не совсем целесообразно делать итоговые выводы об эффективности применения сил и средств ППСП территориального органа МВД России только на основании информации о снижении или росте количества преступлений, совершенных на постах и маршрутах патрулирования ППС. Данный показатель необходимо оценивать только посредством комплексного подхода с обяза-

тельным учетом общей численности преступлений, совершенных на улицах, в конкретных городах (их районах) или населенных пунктах.

Не вызывает сомнений, что при увеличении или уменьшении количества преступных деяний соответствующим образом увеличивается или уменьшается количество преступлений на мостах и маршрутах патрулирования нарядов ППС. Но если при осуществлении анализа становится очевидным, что на территории обслуживания ряда территориальных органов при увеличении числа преступлений, совершенных на улицах, происходит снижение количества преступлений на территории постов и маршрутов патрулирования, то данный факт указывает на расстановку личного состава ППС без учета складывающейся оперативной обстановки (преступные деяния происходят в определенных местах, а наряды просто несут службы на совершенно иных территориях без закономерного прогноза развития обстановки на основе проведенного анализа). Такие территориальные органы нуждаются в обязательном контроле и оказании практической помощи организационно-методического характера, а их руководящему составу необходимо обязательное дополнительное обучение по соответствующему направлению.

Во-вторых, аппараты ТОВД по субъектам РФ оказывают систематическую организационно-практическую и методическую помощь руководящему составу служб и подразделений:

- в надлежащей и своевременной разработке, согласовании и утверждении планов-расчетов использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (планов единой дислокации);

- осуществления информационно-аналитической деятельности в интересах ППС;

- организации соответствующего уровня комплексного обучения личного состава подразделений полиции, привлекаемых к несению ППС, осуществления контроля за ними;

- обеспечении функционирования и эффективности систем управления нарядами наружных служб;

- оснащении в соответствии с нормами положенности необходимым оборудованием служебных помещений, классов службы, автотранспорта.

Руководители ТОВД разрабатывают и внедряют в работу системы экстренного обмена информацией между нарядами ППС, обладающими возможностью доступа к автоматизированным кримнологическим учетам ОВД всех сотрудников полиции, реализуя при этом комплексные мероприятия по исключению использования

сведений указанных банков данных для неслужебных целей. Они же организуют решение задач по обеспечению ППСП различными техническими средствами (видеообзор мест массового нахождения людей и участков, характеризующихся высоким уровнем криминальной обстановки, места экстренного вызова населением полиции, приборы контроля за патрульными нарядами и т. д.), а также организации обучения, повышения уровня квалификации командного состава строевых подразделений полиции на базе образовательных организаций МВД России, находящихся по месту постоянной дислокации или на территории иных субъектов РФ.

Наряду с организацией обеспечения ППСП традиционными средствами (специальными, связи, передвижения, сигнализации и оружием) руководство ТОВД по субъектам РФ в обязательном порядке должно уделять особое внимание вопросам создания и развития практики использования при несении службы возможностей служебных животных (собак и лошадей). Без всякого сомнения, использование нарядами ППСП на службе по ООП и ООБ потенциала служебного собаководства и коневодства позитивным образом скажется на состоянии оперативной обстановки.

В-третьих, ТОВД по субъектам РФ ежедневно осуществляют контрольные функции по организации эффективного использования сил и средств ППСП в ООП и ООБ. Разрабатываются и утверждаются графики участия руководящего состава как в общегарнизонных, так и обычных ежедневных инструктажах нарядов ППСП. Аналогичные графики действуют и по линии осуществления контроля за организацией и несением ППСП. Кроме того, руководящий состав также принимает непосредственное участие в осуществлении гласного (осуществляется при непосредственном контакте проверяющего с личным составом ППСП) и скрытого (реализуется в форме скрытого наблюдения за действиями наряда) контроля за несением службы сотрудниками ППС и обращает особое внимание на выявление и пресечение возможной коррупционной деятельности личного состава, фактов злоупотребления служебным положением, а также неправомерного применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В процессе организации скрытого контроля могут применяться средства фото- и видеосъемки, использоваться возможности оперативных подразделений (УР и собственной безопасности), а также тактика привлечения должностных лиц для осуществления проверки из смежных, расположенных в непосредственной близости ОВД.

Важное значение имеет контроль МВД, ГУ(У) МВД России по субъекту РФ за соответствием ежедневно принимаемых началь-

никами РТОВД решений по расстановке сил и средств ППСП по планам-расчетам использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах складывающейся оперативной обстановке, и при необходимости разработка и принятие комплекса действенных мер по устранению выявленных недостатков.

Для успешного осуществления данной деятельности необходимо надлежащим образом выстроить систему, включающую:

- ежесуточный с нарастающим итогом анализ преступлений, совершенных в общественных местах, в том числе на улицах;

- владение дежурными частями МВД, ГУ(У) МВД России по субъектам РФ информацией о постах и маршрутах, которые в соответствии с решениями начальников территориальных ОВД закрываются нарядами ППСП на предстоящие сутки в определенное время, фиксируемое в постовой ведомости.

При этом в управлении (отделе) ООП МВД, ГУ(У) МВД России по субъекту РФ целесообразно наличие крупномасштабных карт-схем городов и иных населенных пунктов, на которых нанесены посты и маршруты несения службы нарядами подразделений ППСП с указанием порядкового номера, соответствующего аналогичному, содержащемуся в плане единой дислокации. Номера постов и маршрутов, которые на предстоящие сутки закрываются нарядами ППС, ежедневно вносятся в постовую ведомость, находящуюся в дежурной части территориального ОВД. Решение на организацию деятельности сил, задействованных в ООП и ООБ на последующие сутки, ежедневно до 18.00 на основе Плана-расчета использования сил и средств ОВД по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах или выписки из него и с учетом оперативной обстановки принимается начальниками территориальных ОВД или по их поручению – начальником полиции либо заместителем начальника полиции по ООП, а также лицами, исполняющими обязанности вышеуказанных руководителей. Постовая ведомость может корректироваться при проведении маневра силами и средствами, задействованными в ООП и ООБ. Ежедневно инспектор, отвечающий за организацию ППСП, командир подразделения ППС или заместитель начальника полиции по ООП (в зависимости от штатного расписания) осуществляет анализ и обобщение информации о преступных деяниях, совершенных на улицах и в общественных местах с указанием места и времени их совершения.

В-четвертых, аппараты ТОВД по субъектам РФ обеспечивают проведение обучения руководящего состава подразделений, наря-

ды которых включены в планы единой дислокации, и начальников территориальных ОВД организационным и тактическим аспектам организации и управления силами и средствами ППС. Они принимают решения на усиление ООП и ООБ в целом по региону либо на его отдельных определенных территориях, производя для этого маневр силами и средствами ППС; участвуют в выявлении, пресечении и недопущении в дальнейшем фактов использования сотрудников строевых подразделений полиции на службе, не связанной с выполнением прямых функциональных обязанностей, организуют и непосредственно проводят служебные проверки по фактам нарушения служебной дисциплины и законности нарядами ППС.

В-пятых, в ТОВД по субъектам РФ совершенствуют формы и методы организации и управления нарядами ППС на основе внедрения положительного опыта и современных технических средств, выявляют, обобщают положительный опыт, реализуют мероприятия по его использованию в практической деятельности, разрабатывают и реализуют комплекс организационных и практических мер морального и материального стимулирования работы сотрудников ППС.

В-шестых, силами личного состава ТОВД по субъектам РФ разрабатываются основные для работы ППС документы, в том числе обеспечивается их своевременное и качественное изготовление (постовые ведомости, бортовые журналы, служебные книжки и т. д.). Также подготавливаются соответствующие методические рекомендации, памятки, алгоритмы, правила и порядок действий нарядов в различных условиях осложнения оперативной обстановки.

Эффективность ежедневного несения службы личным составом ППС, а также рациональная и соответствующая состоянию оперативной обстановки расстановка нарядов на постах и маршрутах патрулирования зависит в основном от руководства ОВД на районном уровне. Наставление об организации служебной деятельности строевых подразделений ППС и приказы МВД России обязывают руководителей данного звена должным образом организовывать использование находящихся в их подчинении сил и средств полиции. Они иницируют и обеспечивают деятельность по планированию, разработке, утверждению и реализации различных планов организационно-практического характера, а также планов единой дислокации.

Средствами обеспечения правопорядка являются:

- оперативно-служебные транспортные средства;
- вооружение;
- специальные средства;
- аппаратно-программные комплексы;

- средства видеонаблюдения, радио- и проводной связи;
- иная специальная техника, принятая на снабжение МВД России, а также иными федеральными органами исполнительной власти, организациями и учреждениями, принимающими участие в ООП и ООБ.

К средствам ППСП можно отнести:

- служебные автомобили;
- бронированные машины;
- вертолеты;
- катера;
- мотоциклы;
- квадроциклы;
- снегоходы и другие транспортные средства;
- вооружение;
- спецсредства;
- комплексы видеонаблюдения;
- радио- и проводная связь;
- пункты управления нарядами;
- аппаратно-программные комплексы;
- другие разновидности технических и специальных средств, находящихся на балансе территориальных органов МВД России.

В зависимости от состояния складывающейся оперативной обстановки и поставленных задач применяются следующие виды нарядов:

- патруль;
- патрульная группа;
- пост;
- стационарный пост;
- наряд сопровождения;
- контрольно-пропускной пункт;
- заслон;
- передвижной пункт полиции;
- подвижная полицейская группа.

В случае изменения оперативной обстановки или служебной необходимости, связанной с обеспечением правопорядка (в т. ч. за пределами границ территории обслуживания), письменным приказом руководителей (начальников ТОВД по субъектам РФ, окружных и линейных управлений на транспорте), могут временно формироваться иные виды нарядов (например, группа немедленного реагирования, полицейская цепочка, пост наблюдения, группа сопровождения участников массового мероприятия, группа задержания, наряд скрытого патрулирования, резерв и т. д.).

Следует учитывать тот факт, что создание и функционирование иных видов нарядов из числа сотрудников ППСИ должно в обязательном порядке отвечать следующему: возложение на наряды, участвующие в обеспечении правопорядка, функций, непосредственно не связанных с обеспечением правопорядка, не допускается.

Отдельное внимание следует уделить стационарным постам полиции, которые, несмотря на внушительные материальные и временные затраты по их созданию, благоприятно влияют на общее состояние оперативной обстановки в местах их расположения и функционирования.

Допускается создание стационарного поста полиции в помещении (с оформленными должным образом правоустанавливающими документами на недвижимое имущество (строение) и земельный участок), специально оборудованном техническими средствами управления нарядами, видеонаблюдения и связи, специальной громкоговорящей установкой, надписью «полиция», инженерными коммуникациями (освещением, при необходимости водоснабжением и канализацией), устанавливаемом в местах массового пребывания людей, а также наиболее удаленных от территориального органа МВД России на районном уровне, подразделений на транспорте, где необходимо обеспечить постоянное присутствие сотрудников ОВД и (или) в установленном порядке сотрудников (военнослужащих) Росгвардии.

Данные посты зарекомендовали себя с положительной стороны, поскольку создают условия «шаговой доступности» граждан к полиции, выступают связующим звеном, поддерживающим благоприятные, доверительные отношения с общественными организациями, объединениями и гражданами. Население городов и иных населенных пунктов, в которых функционируют стационарные посты полиции, имеет реальную возможность получения своевременной реакции органов полиции на допускаемые нарушения в отношении проживающих граждан, которые, в свою очередь, чувствуют реальную заботу от действующей власти и ощущают защиту людей, проживающих на данной территории, от любых видов противоправных посягательств. С этой целью сотрудников, назначаемых для несения службы в них, необходимо отбирать с учетом личностных и профессиональных навыков, характеризующихся необходимым опытом работы, надлежащей юридической квалификацией, умением вести правовой диалог с правонарушителями, свидетелями и потерпевшими.

С учетом перечисленных требований работу стационарных постов полиции целесообразно организовывать в наиболее

густонаселенных районах (местах) города или иного населенного пункта в режиме круглосуточного несения службы личным составом в несколько смен. Их главное назначение заключается в ООП и ООБ, незамедлительном реагировании на любые заявления и сообщения людей о имеющихся фактах совершения преступлений и правонарушений на территории обслуживания стационарного поста.

Каждый стационарный пост полиции обслуживает определенную территорию, создает благоприятные условия приграничным нарядам полиции (пешим или авто) для сокращения времени доставления и оформления граждан за совершенные правонарушения, тем самым увеличивая реальное время нахождения личного состава ППСП на маршрутах патрулирования. Заступающий на стационарный пост личный состав имеет соответствующие обстоятельства несения службы функциональные обязанности.

Создание и обеспечение функционирования специализированных групп сотрудников полиции в составе ежесуточных нарядов строевых подразделений ППСП имеет своей целью обеспечение эффективных условий их участия в деятельности по профилактике, пресечению и раскрытию определенной категории видов преступных деяний, влияющих на осложнение оперативной обстановки на обслуживаемой ОВД территории (например, серия грабежей и разбойных нападений; систематическая регистрация противоправных действий, связанных с торговлей наркотическими средствами и психотропными веществами; активизация деятельности мошенников, похитителей транспортных средств и т. д.).

Группы указанной направленности, в зависимости от складывающейся обстановки на территории обслуживания, оправдывают свое создание и функционирование практически во всех субъектах (и их территориальных образованиях) России.

Глава 7. Управление силами и средствами органов внутренних дел (полиции) в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

7.1. Организация использования сил и средств в обеспечении общественного порядка и безопасности

Организация использования сил и средств в обеспечении общественного порядка и безопасности предполагает, прежде всего, целенаправленную и согласованную деятельность подразделений полиции, их тесное взаимодействие в решении поставленных задач по защите личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и административных правонарушений, ООП и ООБ на улицах и в иных общественных местах.

В повседневной деятельности такое взаимодействие реализуется в организации службы в соответствии с планами использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, предусматривающей совместную деятельность различных подразделений полиции; создаются условия для оптимального выполнения функциональных обязанностей, а при изменении оперативной обстановки обеспечивается возможность их маневра.

Управление силами и средствами полиции в обеспечении правопорядка является одним из основных вопросов правоохранительной деятельности, поскольку именно от эффективности деятельности наружных нарядов полиции определяется безопасность граждан на улицах и в иных общественных местах. К примеру, при проведении публичных или иных массовых мероприятий, до создания группировки сил и средств, именно от первоначальных действий наружных нарядов полиции зависит дальнейшее развитие конкретного публичного мероприятия, что имеет важное политическое значение как для отдельно взятого региона, так и для государства в целом.

Подразделения, несущие ППСП, не являются однородными по своей структуре, функциям, оперативным и тактическим возможностям. Управление силами и средствами ОВД (полиции) в процессе ООП и ООБ предполагает подход, когда каждый наряд помимо своих основных обязанностей выполняет комплекс функций в интересах других служб, таким образом, значительно возрастает плотность нарядов, обеспечивающих правопорядок, повышает эффективность решаемых полицией задач.

Участвовать в обеспечении правопорядка могут курсанты, слушатели, адъюнкты, руководящий, профессорско-преподавательский состав и иные сотрудники образовательных организаций системы МВД России. Решением начальников ТОВД по субъектам РФ, окружных и линейных управлений на транспорте, после согласования с ГУРЛС МВД России они могут привлекаться для участия в ООП и ООБ. По решению Министра внутренних дел РФ они могут быть задействованы для ООП и ООБ вне места своей постоянной дислокации.

К участию в обеспечении правопорядка на улицах и в иных общественных местах могут привлекаться также сотрудники ОВД, которые не являются сотрудниками полиции, но на них возлагаются в этот период обязанности полиции в соответствии с законодательством РФ¹, также лица, участвующие в профилактике правонарушений в соответствии с положениями законодательства об основах системы профилактики правонарушений в РФ².

Сущность организации взаимодействия сил средств заключается в том, что каждый наряд полиции (независимо от ведомственной принадлежности), выполняя свои основные функции, принимает участие в ООП и ООБ. Одновременно с этим такой подход предполагает, чтобы все участвующие наряды полиции, независимо от их функционального назначения, принимали меры по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере БДД, по охране объектов частной, муниципальной, государственной собственности.

Системный подход направлен на повышение эффективности деятельности всех подразделений, участвующих в ООП и ООБ.

Приняты меры, направленные на обеспечение тактического взаимодействия нарядов полиции с нарядами Росгвардии в ходе проведения:

- спортивных, религиозных, политических и иных массовых мероприятий;
- мероприятий с участием лиц, подлежащих государственной охране;
- мероприятий по предупреждению угрозы нарушения работы транспортных объектов, связи, организаций, по спасению и эвакуации людей;

¹ О порядке привлечения сотрудников ОВД РФ, не являющихся сотрудниками полиции, а также стажеров к выполнению обязанностей, возложенных на полицию: приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 942.

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

– комплексных оперативно-профилактических операций и ОРМ;

– мероприятий по ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств;

– мероприятий при усиленном варианте охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;

– мероприятий по недопущению совершения актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта (блокировании транспортных коммуникаций);

– мероприятий по пресечению нападения на объекты, подлежащие обязательной государственной охране.

План-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (далее – План-расчет) является основным документом стратегического планирования постоянного действия, который разрабатывается в РТОВД на районном уровне, подразделениях на транспорте и утрачивает силу в случае реорганизации или ликвидации соответствующего ОВД либо при осуществлении в нем организационно-штатных мероприятий. План-расчет разрабатывается с учетом складывающейся оперативной обстановки, которая детерминирована рядом факторов, таких как социально-демографическая характеристика территории, наличие объектов транспортной инфраструктуры, особо важных и режимных объектов и т. д.

В План-расчете указываются описание границ и характеристика территории обслуживания, наличие объектов транспортной инфраструктуры, особо важных и режимных объектов, обслуживаемых управлениями (отделами, отделениями) МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, информация о силах и средствах, участвующих в обеспечении правопорядка, перечень постов и маршрутов патрулирования нарядов полиции, сотрудников (военнослужащих) Росгвардии, а также иная необходимая информация.

На содержание Плана-расчета, его корректировку могут влиять такие детерминанты, как значительное возрастание количества преступлений на улицах и в иных конкретных общественных местах, вследствие нарастания потока мигрантов, вынужденных переселенцев; высокого уровня алкоголизации населения, как следствие, рост зарегистрированных преступлений, которые совершаются в состоянии алкогольного опьянения; значительное ухудшение социально-экономического положения граждан, которое вызвано сокращением рабочих мест вследствие закрытия организаций и предприятий.

Данный перечень факторов не является исчерпывающим. Корректировка Плана-расчета проводится при изменении содержащихся в нем данных в течение пяти дней с момента получения территориальным органом МВД России такой информации.

Разрабатывают План-расчет сотрудники отделов (отделений, групп) по ООП РТОВД на районном уровне, подразделений на транспорте (за исключением линейных отделений (пунктов) полиции) на стандартных листах формата А4. План состоит из следующих разделов:

- описание границ и характеристика территории обслуживания расчет нарядов, обеспечивающих правопорядок в местах расположения критически важных и (или) потенциально опасных объектов, объектов особой важности и жизнеобеспечения;
- средства нарядов, задействованных в ООП и ООБ;
- обязательные нормы ежесуточного выставления личного состава средства нарядов, задействованных в ООП и ООБ;
- обязательные нормы ежесуточного выставления личного состава;
- схема связи нарядов;
- перечень постов и маршрутов патрулирования нарядов, задействованных в ООП и ООБ;
- карты (схемы) территории обслуживания;
- лист согласования;
- листы корректировок;
- выписки из Плана-расчета.

Разработанный План-расчет визируется (на листе согласования) начальником полиции РТОВД на районном уровне, подразделения на транспорте или по его поручению – заместителем начальника полиции по ООП (лицами, исполняющими их обязанности) и представляется на согласование в ОВД, задействованные в составе сил, участвующих в ООП и ООБ, не входящие в состав соответствующих РТОВД на районном уровне, подразделений на транспорте, но выполняющие свои основные задачи на территории их обслуживания, территориальный орган Росгвардии или отдельно дислоцированное подразделение (орган) территориального органа Росгвардии, участвующие в ООП и ООБ.

План-расчет утверждается начальником РТОВД на районном уровне, руководителем подразделения на транспорте либо лицами, исполняющими их обязанности. Утвержденный План-расчет регистрируется в РТОВД на районном уровне, подразделении на транспорте в подразделении делопроизводства и режима (секретариате) с определением соответствующего грифа ограничения доступа

(по мере заполнения Плана-расчета, в зависимости от перечня сведений, подлежащих засекречиванию) и хранится в дежурной части РТОВД. К сформированному Плану-расчету по установленной форме подготавливаются выписки из Плана-расчета.

Карточка на маршрут патрулирования (карточка на пост) составляется на плотной бумаге в формате А6 (для патрулей на автотранспортных и иных технических средствах, нарядов сопровождения допускается иной формат) и хранится в дежурной части ТОВД или в дежурном отделении (группе) строевого подразделения ДПС ГИБДД для выдачи нарядам, задействованным в ООП и ООБ, перед заступлением на службу. Допускается ношение маршрутных карточек в электронном виде (в карманном планшете).

Картографические решения организации ООП и ООБ ведутся в РТОВД на районном уровне, подразделениях на транспорте на бумажном носителе и в виде электронного документа.

Порядок размещения карт (схем) определяется руководителями ТОВД на региональном уровне, подразделений на транспорте. В картографическом решении отображаются расстановка сил и средств, участвующих в ООП и ООБ по Плану-расчету, маршруты патрулирования, а также административные участки УУП.

Для обеспечения ООП и ООБ применяются следующие виды нарядов:

Патруль – подвижной наряд в составе двух и более человек, выполняющий возложенные на него обязанности на маршруте патрулирования на автомобиле, мотоцикле, катере, снегоходе, квадроцикле, велосипеде, вертолете, служебных лошадях, в пешем порядке, со служебными собаками.

Патрульная группа – подвижной наряд в составе двух и более патрулей, объединенный для несения службы по обеспечению правопорядка под единым руководством на нескольких маршрутах патрулирования.

Основу патрульной группы составляют патрули на автомобилях, квадроциклах, снегоходах, катерах, в подчинение которым придается пеший патруль или патруль на велосипеде с носимыми радиостанциями, при необходимости – патруль на мотоцикле, лошадях, со служебными собаками или патруль на вертолете, используемый, как правило, для координации действий сил, задействованных в ООП и ООБ.

В целях профилактики правонарушений обозначения для граждан местонахождения нарядов в темное время суток несение службы на патрульных автомобилях осуществляется с периодическим (ежечасно, в течение не менее 10 минут) включением проблесковых

маячков со скоростью движения не более 30–40 км/ч с соблюдением установленных ПДД, за исключением случаев использования служебного автотранспорта в ходе осуществления ОРМ, требующих обеспечения скрытности работы нарядов (осуществление розыска и задержания лиц, совершивших преступление либо административное правонарушение, по «горячим следам»).

Пост – наряд, выставляемый в определенном месте или на участке местности, который круглосуточно или в течение установленного периода времени обеспечивает охрану правопорядка на обслуживаемой территории с удалением от центра поста не более 300 метров.

Допускается создание стационарного поста полиции в помещении (с оформленными должным образом правоустанавливающими документами на недвижимое имущество (строение) и земельный участок), специально оборудованном техническими средствами управления нарядами, видеонаблюдения и связи, специальной громкоговорящей установкой, надписью «полиция», инженерными коммуникациями (освещением, при необходимости водоснабжением и канализацией), устанавливаемом в местах массового пребывания людей, а также наиболее удаленных от РТОВД на районном уровне, подразделений на транспорте, где необходимо обеспечить постоянное присутствие сотрудников ОВД и (или) в установленном порядке сотрудников (военнослужащих) Росгвардии.

Наряд строевого подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии или иной наряд, выполняющий задачи по ООП и ООБ¹:

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

Контрольно-пропускной пункт – наряд, выставляемый для обеспечения пропускного режима или ограничения движения транспорта и пешеходов в определенном районе (местности) при проведении массовых мероприятий, возникновении стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий и других чрезвычайных обстоятельств.

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

¹ Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 21 сентября 2018 г. № 420.

Передвижной пункт полиции – наряд сил и средств по ООП и ООБ, базирующийся на специально оборудованном транспорте, предназначенный для обеспечения правопорядка в жилом секторе, зонах отдыха граждан, в местах проведения публичных мероприятий и на иной территории, удаленной от РТОВД на районном уровне, подразделений на транспорте, а также для оперативного реагирования на сообщения о происшествиях.

Подвижная полицейская группа – комбинированный наряд, состоящий из представителей нескольких подразделений, выполняющий задачи по задержанию лиц, совершивших преступления (административные правонарушения), по «горячим следам» либо на территории, удаленной на значительном расстоянии от расположения РТОВД на районном уровне, подразделения на транспорте.

В случае изменения оперативной обстановки или служебной необходимости, связанной с обеспечением правопорядка, могут временно формироваться иные виды нарядов. Возложение на наряды, участвующие в обеспечении правопорядка, функций, непосредственно не связанных с обеспечением правопорядка, не допускается.

Несение службы нарядами в течение дежурной смены может осуществляться на одном или поочередно на нескольких маршрутах патрулирования, постах.

Маршрут патрулирования – участок территории (местности), на котором наряд выполняет возложенные на него обязанности с использованием транспортных средств или в пешем порядке. Границы зоны ответственности маршрута соответствуют границам маршрута патрулирования.

Маневр силами и средствами в зависимости от состояния оперативной обстановки может осуществляться на период смены, дежурных суток или на более длительное время.

Маневр силами и средствами может осуществляться в масштабе субъекта РФ, муниципального образования (нескольких муниципальных образований), участка (участков) оперативного обслуживания (на транспорте), при необходимости усиливают наряды за счет дополнительного привлечения сотрудников ОВД.

При оперативном (не терпящем отлагательств) маневре силами и средствами изменения в расстановку нарядов вносятся:

– в пределах территории обслуживания – указанием старшего дежурной смены дежурной части РТОВД на районном уровне с последующим докладом начальнику ОВД или начальнику полиции (лицам, их замещающим), информированием командиров строевых подразделений полиции;

– в пределах территории, обслуживаемой ТОВД на окружном, межрегиональном и районном уровнях, – указанием старшего дежурной смены дежурной части соответствующего уровня, при его отсутствии – оперативным дежурным с последующим докладом начальнику ТОВД на окружном, межрегиональном и районном уровнях или начальнику полиции (лицам, их замещающим) и их заместителям по ООП, информированием командиров строевых подразделений полиции.

После принятия решения на маневр силами и средствами старшим дежурной смены (при его отсутствии – оперативным дежурным) дежурной части ТОВД соответствующего уровня делается отметка в тетради для записей оперативного дежурного об основаниях его проведения, указываются внесенные изменения в расстановке личного состава, в том числе в книгах постовых ведомостей, касающиеся территории обслуживания, информируется в установленном порядке соответствующее должностное лицо Ростгардии.

До сотрудников полиции доводятся подробная информация о маневре силами и средствами и особенности исполнения обязанностей при несении службы на соответствующих маршрутах патрулирования, постах, которые отражаются в служебных книжках и (или) бортовых журналах.

Основным техническим средством управления нарядами, задействованными в обеспечении правопорядка, является радиосвязь.

Кроме средств радио-, видео- и проводной связи используются средства позиционирования, функционирующие в системе ГЛОНАСС, АПК и иные технические средства, принятые на снабжение в МВД России, а также в иных федеральных органах исполнительной власти, организациях и учреждениях, принимающих участие в ООП и ООБ.

Ответственность за обеспечение взаимодействия нарядов, задействуемых в обеспечении правопорядка, возлагается на начальников ТОВД на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях, начальников полиции и их заместителей по ООП, на старшего дежурной смены (оперативного дежурного) дежурной части РТОВД на районном уровне, подразделений на транспорте, командиров строевых подразделений.

Взаимодействие нарядов достигается путем их слаживания, предполагающее отработку совместных действий на практических занятиях, тренировках, групповых упражнениях и учениях, проводимых в рамках профессиональной служебной и физической подготовки, а также обучение личного и командного состава на мето-

дических занятиях, групповых упражнениях, штабных тренировках, командно-штабных учениях.

Контроль за организацией и несением службы нарядами, задействованными в обеспечении правопорядка, является одним из элементов укрепления дисциплины, поддержания постоянной готовности личного состава к выполнению служебных задач, а также обучения сотрудников, входящих в состав нарядов, непосредственно при несении ими службы на посту или маршруте патрулирования.

Проверка несения службы нарядами, задействованными в обеспечении правопорядка, осуществляется должностными лицами в соответствии с требованиями нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность соответствующих строевых подразделений полиции, а также лицами руководящего состава РТОВД на районном уровне, подразделения на транспорте, выполняющими функции ответственного от руководящего состава, как правило, не менее двух раз в течение дежурных суток.

В целях получения объективной информации должностные лица ТОВД, участвующие в проверке несения службы, могут использовать информационные ресурсы правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», систем отслеживания подвижных объектов (ГЛОНАСС), систем видеонаблюдения (в том числе установленных на патрульном транспорте) и иных технических средств объективного контроля.

При выявлении должностными лицами РТОВД на районном уровне в ходе проверки порядка несения службы сотрудниками подконтрольных подразделений грубых нарушений требований нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность сотрудников полиции, последние по решению начальника РТОВД на районном уровне (либо лица его замещающего), в ночное время лица, выполняющего функции ответственного от руководящего состава, принимают меры к их устранению, о чем незамедлительно информируется оперативный дежурный территориального органа МВД России на районном уровне и подконтрольного подразделения.

Учет и оценка результатов работы нарядов по обеспечению правопорядка ведутся в целях определения фактического состояния деятельности по ООП и ООБ, в том числе БДД на обслуживаемой территории, а также повышения персональной ответственности за выполнение поставленных задач на основе вклада конкретного наряда в общий итог работы по обеспечению правопорядка.

Результаты работы нарядов, задействованных в ООП и ООБ, учитываются и отражаются в книге постовых ведомостей, в том числе в электронном виде.

Ежедневный индивидуальный учет работы сотрудников строевых подразделений полиции по обеспечению правопорядка ведется командным составом этих подразделений.

Результаты работы нарядов, в том числе выявленные недостатки в ходе несения службы, анализируются должностными лицами и командирами строевых подразделений полиции в пределах компетенции и учитываются при принятии решения об организации деятельности нарядов по ООП и ООБ, в том числе БДД, на последующие сутки.

Анализ оперативной обстановки на улицах и в иных общественных местах проводится ежедневно на основе изучения состояния общественного порядка и результатов работы за сутки, ежеквартально – на основе установленных форм статистической отчетности.

Сбор, обобщение и анализ результатов работы нарядов, задействованных в обеспечении правопорядка, возлагаются:

за смену (дежурные сутки) – на инспектора дежурной группы управления нарядами строевого подразделения для доклада соответствующему руководителю или командиру, а также на командный состав (лиц, исполняющих их обязанности) строевых подразделений ТОВД, строевых подразделений полиции, задействованных в обеспечении правопорядка в соответствии с Планом-расчетом;

за месяц – на заместителей начальников полиции (по ООП) ТОВД на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях. При отсутствии в структуре такой должности – на заместителей начальников, ответственных за данное направление деятельности;

за квартал, полугодие, год – на начальников ТОВД на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях, начальников полиции, их заместителей (по ООП).

По итогам работы нарядов, задействованных в обеспечении правопорядка, за отчетный период (квартал, полугодие, год) отделами (отделениями, группами) ООП РТОВД на районном уровне, подразделений на транспорте готовится аналитическая справка, в которой отражаются состояние преступности на улицах и в иных общественных местах, эффективность работы нарядов по обеспечению правопорядка, в том числе обеспечению БДД, результаты использования в этих целях специальных технических средств и АПК, анализируются недостатки в организации служебной деятельности и управлении нарядами.

Дежурные части ТОВД на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях являются основным органом управления силами и средствами, осуществляют оперативное управление всеми нарядами, задействованными по Плану-расчету, через отделения (группы) управления нарядами, дежурные отделения (группы) строевых подразделений ДПС ГИБДД, центры оперативного управления или группы обеспечения служебной деятельности нарядов подразделений Росгвардии, либо непосредственно в случаях, связанных с задержанием лиц, совершивших преступления (административные правонарушения) по «горячим следам», пресечением преступлений (административных правонарушений), создающих угрозу жизни и здоровью граждан, а также иных, не терпящих отлагательств, обстоятельствах, и происшествиях.

Решение на организацию деятельности сил, задействованных в ООП и ООБ на последующие сутки, ежедневно до 18.00 на основе Плана-расчета или выписки из Плана-расчета и с учетом оперативной обстановки принимается начальниками территориальных органов МВД России на межрегиональном и районном уровнях, подразделений на транспорте, а также отделов (отделений, пунктов) полиции, линейных отделов (отделений, пунктов) полиции на транспорте, входящих в структуру территориальных органов МВД России на районном уровне, подразделений на транспорте, или по их поручению – начальником полиции либо заместителем начальника полиции по ООП, а также лицами, исполняющими обязанности вышеуказанных руководителей.

Решение на организацию деятельности сил, задействованных в ООП и ООБ, принимается до 18.00 предшествующих суток на основе Плана-расчета или выписки из Плана-расчета и с учетом оперативной обстановки принимается начальниками ТОВД на межрегиональном и районном уровнях, а также отделов (отделений, пунктов) полиции, линейных отделов (отделений, пунктов) полиции, входящих в структуру ТОВД на межрегиональном и районном уровнях, или по их поручению – начальником полиции либо заместителем начальника полиции по ООП, а также лицами, исполняющими обязанности вышеуказанных руководителей.

Перед заступлением на службу руководитель РТОВД на районном уровне, подразделения на транспорте или его заместитель – начальник полиции (заместитель начальника полиции (по ООП)) организуют проведение инструктажа сил и средств, задействованных по Плану-расчету.

В ежедневных инструктажах нарядов, задействованных в ООП и ООБ, принимает участие командный состав строевых подразделе-

лений, входящих в состав ТОВД на районном уровне, и подразделений на транспорте. В состав инструктирующих по распоряжению начальника ТРОВД районном уровне, подразделения на транспорте, начальника полиции, в зависимости от оперативной обстановки, могут быть включены сотрудники подразделений, осуществляющих ОРД, УУП, иные сотрудники ОВД.

При проведении ежедневных инструктажей до нарядов, задействованных в ООП и ООБ, доводится наиболее значимая оперативная информация и особенности несения службы на текущие сутки.

Нарядам строевых подразделений, не входящих в состав РТОВД на районном уровне, указанная информация передается непосредственно через группы управления нарядами (центры оперативного управления, дежурные отделения (группы) строевых подразделений ДПС ГИБДД, группы обеспечения служебной деятельности нарядов полиции, при их наличии), нарядам Росгвардии – в порядке, установленном совместными нормативными правовыми актами. Совместные инструктажи нарядов сил, задействованных по Плану-расчету, проводятся 1 раз в квартал в РТОВД на районном уровне.

Организационная работа по подготовке и проведению совместного инструктажа возлагается на начальника ТОВД либо по его поручению на начальника полиции, заместителя начальника полиции по ООП.

Совместные инструктажи проводятся открыто, то есть доступно для публичного обозрения, при этом принимаются соответствующие меры по недопущению совершения террористических актов или иных преступных посягательств.

К участию в проведении совместных инструктажей привлекаются наряды, заступающие на службу в составе суточного наряда, руководители строевых подразделений полиции, представители служб, осуществляющих ОРД, а также иных подразделений, участвующих в обеспечении правопорядка по Плану. На совместных инструктажах уточняются задачи на предстоящий период, вопросы организации взаимодействия и маневра силами и средствами, подводятся итоги работы и анализируются недостатки в организации охраны общественного порядка и несении службы, доводится наиболее значимая оперативная информация, обобщенная за прошедшие сутки и текущий квартал, а также характерные примеры несения службы, отражающие как положительные, так и отрицательные стороны несения службы нарядами.

7.2. Субъекты управления нарядами полиции, осуществляющими охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности

Достижение эффективного управления нарядами полиции (НП), задействованными в ООП и ООБ, является одной из основных задач для любого руководителя ТОВД. От показателей результативности работы НП, осуществляющих свою деятельность в обычных условиях, либо в условиях усиленного варианта несения службы, зависит успешность всего процесса организации ООП и ООБ.

Органы, осуществляющие координацию действий повседневных НП (несущих службу в обычных условиях) или нарядов, интегрированных в группировку сил и средств (создаваемую при проведении массовых мероприятий), являются основными субъектами изучаемого организационно-тактического управления. Они называются органами управления (ОУ ГСиС).

ОУ ГСиС обязаны квалифицированно действовать в самых различных условиях. Управление ГСиС – один из важных видов деятельности, обеспечивающий такое преобразование сложной оперативной обстановки, в результате которого нейтрализуются и устраняются негативные последствия, возникающие в связи с введением усиленного варианта несения службы. Специфика работы ОУ предопределяется особенностями объекта воздействия.

Управление НП как в повседневных условиях, так и в условиях усиленного варианта несения службы обусловлено выполнением общей задачи, связанной с поддержанием надлежащего состояния правопорядка и безопасности участников соответствующих правоотношений.

Процесс управления в повседневных условиях цикличен (изо дня в день) и, как правило, не требует принятия нестандартных решений, связанных с использованием широкого спектра тактических форм и методов ООП и ООБ.

При этом в соответствии с логикой развития сложной оперативной обстановки (например, в случае проведения массового мероприятия) возникают вполне реальные основания для системного-комплексного подхода к такому рода управлению посредством создания временного ОУ (на период проведения массового мероприятия), обеспечивающего, по сути, ситуационное управление задействованными НП.

Именно с момента возникновения сложной оперативной обстановки и до ее преобразования в обычную возникает необходимость

создания ГСИС и, соответственно, осуществления комплекса мероприятий по управлению имеющимися и привлекаемыми силами и средствами. Все это необходимо для исключения возможных негативных причин и осложнения оперативной обстановки, сопутствующего проведению того или иного массового мероприятия.

Особенностями процесса управления полицейскими нарядами из состава ГСИС являются:

- наличие особого (специального) административно-правового режима;
- создание дополнительных (к обычным) структурных образований, системы управления и связи;
- привлечение дополнительных (к обычно имеющимся) сил и средств;
- реализация дополнительных (специальных), выработанных многолетней практикой, тактических способов и приемов ООП и ООБ.

Изложенное позволяет сначала классифицировать субъекты управления НП в повседневных (обычных) условиях, а затем в условиях осложнения оперативной обстановки, характерной для проведения массового мероприятия.

Итак, *систему субъектов управления НП в повседневных (обычных) условиях составляют:*

- начальник РТОВД на районном уровне (его заместители по компетенции);
- начальник дежурной смены РТОВД на районном уровне;
- оперативный дежурный РТОВД на районном уровне;
- командный состав строевых подразделений полиции, осуществляющих ООП и ООБ на территории обслуживания РТОВД на районном уровне.

Соответственно, *систему субъектов управления НП в условиях осложнения оперативной обстановки, характерной для проведения массового мероприятия, составляют:*

- руководитель ОУ ГСИС, а именно специально создаваемого оперативного штаба (ОШ) для обеспечения правопорядка и безопасности граждан при проведении соответствующего массового мероприятия;
- первый заместитель руководителя ОШ, функционал которого сводится к руководству специальным органом – рабочей группой ОУ ГСИС;
- второй заместитель руководителя ОШ, возглавляющий группу управления специализированными тактическими нарядами (ГУН), входящими в состав ГСИС;

- третий заместитель руководителя ОШ, возглавляющий специализированные войсковые наряды Росгвардии;
- персонафицированные члены ОШ (в т. ч. руководители органов межведомственного взаимодействия), определяемые с учетом специфики того или иного массового мероприятия;
- начальник дежурной смены ТОВД, в пределах территории обслуживания которого проводится массовое мероприятие;
- оперативный дежурный ТОВД, в пределах территории обслуживания которого проводится массовое мероприятие;
- командный состав строевых подразделений полиции, осуществляющих ООП и ООБ в пределах территории проведения массового мероприятия.

Особенности работы ОУ ГСиС обусловлены быстрым изменением оперативной обстановки, концентрацией сил и средств различных отраслевых служб ОВД и другим ведомств, увеличением объема и потребностью срочной переработки информации, нужной для принятия управленческих решений, необходимостью быстрого доведения данной информации до объектов управления, а также выполнением в короткие сроки большого объема управленческих функций.

ОШ развертывает свою работу с момента своего создания. Функции по организации непрерывного и надежного управления силами и средствами, привлекаемыми к нормализации обстановки, переходят к ОШ ПМ с момента принятия решения о подготовке и последующей реализации плана ООП и ООБ при проведении публичного мероприятия.

Следует отметить важность того обстоятельства, что такой план должен иметь как минимум двустороннее утверждение. С одной стороны, он утверждается руководителем ТОВД, а с другой стороны, – руководителем соответствующего органа Росгвардии. Причем структура такого отдельного от Плана-расчета документа должна предусматривать целых 14 обязательных атрибутов, среди которых основными являются: особенности массового мероприятия; точное время развертывания ГСиС; траектория границы участков патрулирования (несения службы) тактических нарядов; места сосредоточения распределенного резерва сил и средств правопорядка; видовая и тактическая детализация задействованных нарядов, их персонафицированный состав и экипировка.

Важное значение имеют полномочия (обязанности и права) должностных лиц ОУ. В частности, на руководителей, входящих в ОШ, возлагаются следующие обязанности:

- введение в действие необходимых мероприятий, сбор личного состава и приведение в определенную степень готовности подчиненных сил и средств;
- развертывание структурных ГУН и организация связи;
- сбор и анализ информации об обстановке, принятие управленческих решений по организации и действиям сил и средств;
- информирование об обстановке и принятых управленческих решениях руководителей органов публичной власти, вышестоящих ОУ, а также соответствующего прокурора;
- информирование ФОИВ о состоянии оперативной обстановки, объявление им принятого решения, обеспечение взаимодействия;
- организация выдвижения сил и средств к местам действия;
- информирование руководителей подразделений иных ФОИВ и их территориальных органов, привлекаемых к взаимодействию;
- контроль за выполнением отданных распоряжений, оказание помощи в выполнении поставленных оперативно-служебных и служебно-боевых задач;
- обеспечение проведения специальных мероприятий в сложившейся обстановке;
- доклад о выполнении поставленных задач по подчиненности;
- обобщение результатов выполнения задач, внесение изменений и дополнений в План ОП ПМ;
- разработка мероприятий по совершенствованию тактической и специальной подготовки сотрудников, входящих в состав ГСиС.

Рабочая группа ОШ собирает данные об оперативной обстановке, анализирует и обобщает предложения членов указанного ОУ, осуществляет расчет сил и средств, задействованных в ООП и ООБ. На эту группу возлагается подготовка проектов управленческих решений, донесений, предложений по корректировке действий сил, а также доведение их до исполнителей.

Часть мероприятий осуществляется совместно с другими ведомствами. Как правило это усиление ООП на особо важных объектах, разъединение противостоящих сторон в различных правовых или межнациональных конфликтах, режимные и профилактические действия, деблокирование объекта или отдельной местности, обезвреживание взрывных устройств (веществ, боеприпасов), эвакуация граждан, сопровождение пострадавших, документирование противоправных действий.

Анализ обязанностей и прав субъектов управления НП, осуществляющими ООП и ООБ, позволяет сделать следующие выводы.

1) субъекты управления НП в повседневных условиях, а также при осложнении оперативной обстановки (в связи с проведением массового мероприятия) обеспечивают организацию:

- соблюдения сотрудниками НП ограничений, запретов, исполнения обязанностей, которые установлены законодательством;
- ООП и ООБ совместно с представителями органов публичной власти;
- использования необходимых форм ООП и ООБ (патрулирование общественных мест, оборудование контрольных и контрольно-пропускных пунктов, выставление стационарных и передвижных постов, заслонов);
- обозначения доступными визуальными средствами мест проведения массовых мероприятий, территорий и объектов, нахождение граждан на которых ограничено или представляет угрозу для их безопасности, временного ограждения указанных мест и объектов;
- обращения к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не предусмотрено законом, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов;
- осуществления совместно с организаторами массовых мероприятий личного осмотра граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия;
- временного ограничения, изменения или запрета дорожного движения на отдельных участках дорог при проведении массовых мероприятий;
- исполнения принятого в установленных законом случаях решения по пресечению нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве¹.

2) дополнительные полномочия субъектов управления НП при проведении массовых мероприятий сводятся к организации:

¹ Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, сотрудников органов внутренних дел, в том числе в месте проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории, проведения неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий и Перечня должностных лиц полиции, уполномоченных на принятие такого решения: приказ МВД России от 16 ноября 2023 г. № 865.

- недопущения разрастания имеющих место правонарушений в массовые нарушения общественного порядка;
- пресечения групповых правонарушений;
- документирования противоправных действий организаторов и участников массовых мероприятий;
- выявления иных лиц, причастных к совершению противоправных деяний;
- раскрытия преступлений по горячим следам и привлечения виновных к юридической ответственности;
- обеспечения надлежащей безопасности особо важных объектов;
- выявления и устранения причин и условий, способствующих противоправным деяниям, а также возникновению правовых конфликтов (в рамках своей компетенции).

7.3. Применение современных информационных технологий в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Организацию ООП и ООБ невозможно представить без использования современных инновационных технологий, способных существенно повысить результативности работы задействованных нарядов полиции.

В настоящем разделе учебника предлагается десять наиболее перспективных направлений интеграции в процесс ООП и ООБ перспективных цифровых систем и технологий, позволяющих обеспечить дальнейшее поступательное совершенствование работы полиции в изучаемой сфере ее деятельности.

1. Создание алгоритмов, которые могут анализировать большие объемы данных с камер видеонаблюдения и других источников информации для выявления потенциальных нарушений и преступников.

Такому интеллектуальному методу противодействия противоправным проявлениям в общественных местах способствует использование алгоритмов машинного обучения и анализа больших данных для обнаружения подозрительной активности и прогнозирования возможных правонарушений.

Анализ видео с камер наблюдения является одним из ключевых инструментов в борьбе с преступностью. Целесообразно рассмотреть, как именно используется данная технология для выявления нарушений закона и распознавания лиц злоумышленников.

Прежде всего необходимо отметить, что анализ видео с камер может быть осуществлен как в ручном режиме, так и с использованием искусственного интеллекта. В первом случае сотрудники полиции и иных субъектов обеспечения правопорядка просматривают видеозапись и фиксируют все подозрительные моменты. Однако такой подход требует значительных временных затрат и не всегда эффективен.

С другой стороны, использование искусственного интеллекта позволяет автоматизировать процесс анализа видео и существенно ускорить его. Алгоритмы машинного обучения способны анализировать видеоряд, распознавать получаемые физиогномистические портреты (изображения) людей и определять их соответствие базам данных лиц, вынашивающих различные противоправные намерения. Это позволяет оперативно реагировать на появление злоумышленника в поле зрения камер и принимать меры по его задержанию.

Распознавание лиц правонарушителей – это одна из ключевых функций, которая реализована в системах анализа видео.

Современные алгоритмы способны работать с большим количеством людей одновременно, сравнивать их с базами данных правонарушителей и выдавать результаты в реальном времени.

Необходимо отметить, что системы анализа видео могут быть интегрированы с другими устройствами и системами безопасности АПК «Безопасный город». Например, они могут быть связаны с системами контроля доступа, чтобы предотвратить проникновение злоумышленников на охраняемую территорию.

Таким образом, анализ видео с камер наблюдения играет важную роль в обеспечении безопасности и борьбе с преступностью фактами несоблюдения установленных административно-правовых запретов (предписаний, дозволений) на улицах и в иных общественных местах. Благодаря использованию искусственного интеллекта этот процесс стал более эффективным и быстрым, что позволяет своевременно реагировать на возникающие угрозы и предотвращать их.

2. Использование беспилотных аппаратов (БА), дронов для быстрого и эффективного мониторинга густонаселенных территорий городских и пригородных агломераций, куда быстрое прибытие полиции может быть затруднено в силу определенных социальных явлений (автомобильные заторы, возведение различных объектов строительства и промышленности, ограничения прохода на территории объектов индивидуального жилищного строительства и т. п.). Кроме этого, применение БА (дронов и других автоматизированных комплексов) используется для мониторинга больших площадей лесов и иных труднодоступных мест вне границ поселений административно-территориальных образований.

Беспилотные летательные аппараты являются важным инструментом для быстрого и эффективного мониторинга территории. Они позволяют получить информацию о местности в режиме реального времени, что может быть полезно для различных целей, включая ООБ.

Одним из основных применений дронов является мониторинг густонаселенных районов. В крупных городах дроны могут использоваться для наблюдения за улицами и площадями, что помогает предотвратить преступления и обеспечивает безопасность граждан. Кроме того, дроны могут быть использованы для мониторинга окружающей среды и контроля загрязнения воздуха, что также является важным аспектом общественной безопасности.

В соответствии с ч. 3 ст. 11 ФЗ «О полиции» полиция использует беспилотные воздушные, подводные и надводные суда и аппара-

ты, беспилотные транспортные средства и иные автоматизированные беспилотные комплексы (беспилотные аппараты), технические средства, средства аудио-, фото- и видеofиксации при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности.

Полиция обладает правом (п. 25 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции») обеспечивать безопасность и антитеррористическую защищенность собственных зданий, сооружений, помещений и иных объектов, прилегающих к ним территорий, в том числе с применением беспилотных аппаратов, технических средств. Использовать в своей деятельности (п. 33 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции») беспилотные аппараты, информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде.

Полиция также вправе пресекать функционирование беспилотных аппаратов (п. 40 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции») в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, сотрудников ОВД, в том числе в месте проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории, проведения неотложных следственных действий и ОРМ, в том числе посредством подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными аппаратами, воздействия на их пульта управления, а также повреждения или уничтожения беспилотных аппаратов. Порядок принятия решения о пресечении функционирования беспилотных аппаратов в указанных целях, а также перечень должностных лиц полиции, уполномоченных на принятие такого решения, определен приказом МВД России¹.

Сотрудники полиции имеют право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства для пресечения функционирования беспилотных аппаратов (п. 12 ч. 1 ст. 21 ФЗ «О полиции»). Среди имеющегося у полиции арсенала соответствующих

¹ Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, сотрудников органов внутренних дел, в том числе в месте проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории, проведения неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий и Перечня должностных лиц полиции, уполномоченных на принятие такого решения: приказ МВД России от 16 ноября 2023 г. № 865.

технических изделий есть специальные технические средства противодействия беспилотным аппаратам (п. 15 ч. 2 ст. 21 ФЗ «О полиции»).

Наряду с этим для пресечения функционирования беспилотных аппаратов сотрудники полиции также имеют право применять огнестрельное оружие (п. 5 ч. 3 ст. 23 ФЗ «О полиции»).

Использование БПЛА, дронов и иных автоматических роботизированных комплексов имеет свои ограничения. Одним из них является необходимость обеспечения безопасности граждан и иных участников правоотношений в местах массового пребывания людей. Кроме того, использование дронов не должно нарушать установленные законом пределы из применения, поэтому важно соблюдать баланс между обеспечением безопасности и уважением к частной жизни.

Использование беспилотных летательных аппаратов является наиболее перспективным направлением в области ООП и ООБ. Для успешного применения дронов необходимо учитывать все возможные риски и обеспечить соблюдение прав и свобод граждан.

3. Оснащение патрульных автомобилей оборудованием, позволяющем задействовать системы автоматического распознавания номерных знаков, системы навигации и интеграции с базами данных правонарушений.

Умные системы безопасности, разработанные на основе интеллектуальных систем, автоматически распознают и реагируют на различные виды нарушений.

С одной стороны, эти системы могут повысить эффективность работы полицейских нарядов, позволяя быстрее реагировать на правонарушения и задерживать лиц, допускающих посягательство на общественный порядок и безопасность участников правоотношений в общественных местах. С другой стороны, эти системы не должны нарушать прав граждан на неприкосновенность частной жизни.

Кроме того, оснащение патрульных автомобилей такими системами требует значительных инвестиций, позволяющих обеспечить надежную безопасность обрабатываемых данных. Собранные этими системами данные не должны быть использованы для иных целей, которые не связаны с процессом ООП и ООБ. С учетом этого, системы автоматического распознавания являются эффективным инструментом обеспечения правопорядка и безопасности граждан лишь при правильном их использовании.

В современном мире технологии играют важную роль в обеспечении безопасности и правопорядка. Одним из таких примеров

является система автоматического распознавания номерных знаков. Эта система используется для идентификации ТС и помогает в выявлении нарушений ПДД, а также обеспечивает контроль доступа на определенные территории.

Технология идентификации состоит из камеры, которая фиксирует определенный объект, и программного обеспечения, которое сравнивает изображение с базой данных. Система может быть интегрирована с другими устройствами, такими как светофоры или шлагбаумы, для автоматического управления доступом. С помощью такой технологии можно быстро и точно идентифицировать объект представляющий интерес для НП, что облегчает процесс контроля и надзора.

Для эффективного использования системы автоматического распознавания она интегрируется с базами данных (например, содержащими информацию о нарушениях ПДД и владельцах ТС). Это позволяет системе автоматически определять, является конкретный участник правоотношений на улице или в общественном месте законопослушным лицом, или напротив, имеет историю совершения противоправных деяний нарушений.

В соответствии со ст. 11 и 17 ФЗ «О полиции» базы данных могут содержать информацию о штрафах, арестах, судимостях и других видах правонарушений. Интеграция с такими базами данных позволяет более эффективно использовать систему мониторинга и распознавания для выявления и предотвращения правонарушений.

Современные системы навигации играют важную роль для обеспечения безопасности на автодорогах, на улицах и в общественных местах населенных пунктов, на транспортных магистралях и в объектах транспортной инфраструктуры. Кроме этого, такие системы предоставляют информацию о пробках, дорожных работах, массовых асоциальных проявлениях и т. д.

Например, если система навигации сообщает о пробке на определенном участке дороги, то система распознавания может предложить наиболее оптимальный вариант дислокации НП, находящихся в данный момент на маршрутах патрулирования. Это помогает более результативно выявлять и пресекать административные правонарушения, а также существенно снизить риск возникновения не контролируемых асоциальных процессов на улицах и в иных общественных местах.

Системы автоматического распознавания объектов, навигации и интеграции с базами данных являются важным инструментом для организации ООП и ООБ. Эти системы помогают выявить про-

тивоправные деяния, контролировать доступ в определенные общественные места и территории, а также оптимизировать расстановку полицейских нарядов. В будущем ожидается, что развитие этих технологий будет продолжаться, и они станут еще более эффективными и полезными для общества.

4. Использование технологии блокчейн для создания прозрачных и надежных систем мониторинга правопорядка, обеспечивая безопасность данных и предотвращая их фальсификацию. Блокчейн технологии (использование блокчейна) активно применяется для создания безопасных и надежных систем контроля правопорядка, хранения и обмена данными.

В наше время, когда технологии развиваются с невероятной скоростью, возникают новые возможности для повышения эффективности ООП и ООБ. Одной из таких возможностей является использование технологии блокчейн для создания систем мониторинга правопорядка.

Блокчейн – это децентрализованная технология, которая позволяет создавать распределенные реестры и хранить в них информацию. Блокчейн может использоваться для различных целей, но одним из наиболее перспективных направлений является создание систем мониторинга правопорядка.

Преимущества использования блокчейн для мониторинга правопорядка:

а) децентрализация: блокчейн позволяет создать систему, которая может работать в автономном режиме, не зависимо от централизованных банков данных информации о противоправном поведении в социуме;

б) прозрачность: все данные, хранящиеся в блокчейне, доступны для просмотра всем участникам системы. Это позволяет повысить уровень доверия к правоохранительным органам и способствует прозрачности их работы;

в) безопасность: блокчейн использует криптографические методы для защиты информации, что делает ее практически неуязвимой для взлома.

5. Разработка приложений для мобильных устройств, которые позволяют гражданам сообщать о правонарушениях и подозрительной активности, а также предоставлять информацию о своем местоположении и времени обращения.

Геофенсинг позволяет пользователям таких мобильных устройств и приложений к ним сообщать о правонарушениях, а также определять свое местоположение и время обращения.

Геофенсинг – это технология, которая использует GPS-позиционирование и Wi-Fi сигналы для определения местоположения мобильных устройств. Она позволяет отслеживать перемещение людей и объектов в реальном времени, а также анализировать их поведение.

Эта технология используется в различных сферах, включая ООП и ООБ. Например, геофенсинг может помочь субъектам управления НП быстрее реагировать на противоправные проявления и обеспечивать безопасность на массовых мероприятиях. В транспортной сфере геофенсинг помогает оптимизировать работу НП с учетом трафика движения пассажирского и грузового транспорта.

Основная возможность геофенсинга – это определение местоположения объекта или человека. Геофенсинг также позволяет контролировать соблюдение ПДД и предотвращать нарушения.

Однако у геофенсинга есть и недостатки. Во-первых, он нарушает конфиденциальность людей, отслеживая их перемещение и собирая информацию о них, поэтому геофенсинг является полезным инструментом для обеспечения правопорядка и безопасности, но его использование должно быть строго регламентировано и контролироваться государством и обществом.

6. Использование технологий виртуализации социальных процессов на улицах и в иных общественных местах (в т. ч. на объектах транспорта) для обучения и тренировки сотрудников правоохранительных органов, а также для создания симуляторов, позволяющих им отрабатывать различные сценарии правонарушений.

Виртуальная и дополненная реальность – использование VR и AR технологий применяется для тренировки и обучения сотрудников строевых подразделений полиции и иных субъектов обеспечения правопорядка и безопасности граждан на улицах и в общественных местах.

Использование технологий виртуализации в социальных процессах становится все более актуальным в современном мире. Виртуализация позволяет создавать виртуальные модели социальных систем, которые могут быть использованы для анализа и прогнозирования поведения людей.

Виртуальная социальная система может использоваться для изучения поведения человека в социальной сети, взаимодействия между различными группами и организациями, влияния различных факторов на социальное поведение и т. д. Также виртуальные социальные системы могут служить платформой для изуче-

ния социальных процессов в ситуациях, которые зачастую схожи с реальной действительностью.

Технологии виртуализации также могут быть использованы для создания виртуальных сообществ, которые могут служить платформой для исследования социальных процессов в условиях, которые невозможно воссоздать в реальной жизни. Например, виртуальные сообщества могут быть созданы для изучения поведения людей в условиях пандемии, стихийных бедствий или других кризисных ситуаций, различных массовых мероприятий.

Однако виртуальные системы не могут полностью заменить реальную социальную систему, поскольку они не учитывают всех факторов, влияющих на поведение человека. Следует отметить, что использование технологий виртуализации имеет свои ограничения. Они связаны с тем, что чрезмерная виртуализация социальных процессов на улицах и в иных общественных местах может создавать ложное ощущение безопасности, а значит может привести к неправильным выводам и решениям в процессе ООП и ООБ. Тем не менее, технологии виртуализации социальных процессов могут быть очень полезны для понимания и прогнозирования поведения людей, а также для разработки эффективной тактики несения службы НП. Важно только, чтобы эти технологии использовались с осторожностью и учетом их ограничений.

7. Интеграция устройств IoT (интернет вещей) в систему мониторинга состояния правопорядка в общественных местах, чтобы обеспечить сбор данных о правонарушениях, а также контроль их доступа в определенные общественные места.

Интернет вещей в общественных местах позволяет с достаточно высокой точностью определить местонахождение лиц, имеющих опыт совершения противоправных деяний. Это позволяет не допустить со стороны таких лиц иных посягательств на охраняемые законом правоотношения в общественных местах, а также в прилегающем к ним жилом секторе и объектах социального назначения.

Интеграция устройств Интернета вещей (IoT) в систему мониторинга общественного порядка может значительно улучшить уровень безопасности и контроля в городе и административно-территориальном образовании. Устройства IoT могут собирать данные с различных источников, таких как видеокамеры, датчики движения, системы распознавания лиц и многие другие, и передавать их в режиме реального времени на серверы для анализа.

Устройства IoT позволяют полиции быстрее реагировать на различные противоправные проявления, так как информация о них поступает мгновенно. Это также помогает уменьшить коли-

чество ложных вызовов, поскольку система может автоматически обрабатывать и фильтровать информацию.

Интеграция IoT устройств дает возможность гражданам сообщать о нарушениях общественного порядка, что в свою очередь помогает создать более безопасную среду. Устройства IoT могут использоваться для обнаружения угроз, таких как пожары, наводнения и другие чрезвычайные ситуации, что позволяет быстро принимать меры для их устранения.

Применение устройств IoT снижает затраты на мониторинг общественного порядка, так как не требует большого количества персонала для обработки информации. Информация, полученная с помощью IoT устройств, может быть доступна для общественности, что повышает уровень доверия граждан к системе мониторинга общественного порядка.

Таким образом, интеграция IoT устройств в систему мониторинга общественного порядка является важным шагом в совершенствовании организации процесса ООП и ООБ.

8. Разработка специализированных «Интернет голосовых помощников», способных обрабатывать запросы граждан на предмет мониторинга правопорядка и оказывать помощь в решении проблем.

Голосовые помощники (ассистенты) могут в режиме реального времени обрабатывать многочисленные запросы пользователей, поступающие с их мобильных телефонов (смартфонов), а также со стационарных устройств экстренной связи «гражданин-полиция», помогая тем самым разрешению самых различных ситуационных задач, возникающих в процессе мониторинга состояния правопорядка на обслуживаемых полицией территориях.

Интернет голосовые помощники используются для мониторинга общественного порядка, обеспечивая быстрый и эффективный способ получения информации о нарушениях и происшествиях. Они могут обрабатывать большое количество запросов, быстро реагировать на изменения в ситуации и предоставлять актуальные данные в режиме реального времени. Голосовые помощники способны распознавать речь и анализировать данные, позволяя быстрее идентифицировать нарушителей и принимать меры по предотвращению преступлений. Кроме того, они могут использоваться для обучения сотрудников НП и улучшения их навыков в области мониторинга общественного порядка.

Существуют и некоторые важные особенности использования голосовых помощников. Например, некоторые люди могут испытывать дискомфорт при использовании таких технологий, так как они

могут нарушать их конфиденциальность. Кроме того, существуют опасения по поводу безопасности использования голосовых помощников, так как они могут быть подвержены взлому и утечке информации. Наряду с этим голосовые помощники представляют собой важный инструмент для обеспечения правопорядка и могут стать еще более полезными в будущем.

9. Применение методов прогнозирования и проактивного мониторинга, таких как анализ данных, социальных медиа и других источников информации, для предотвращения возможных нарушений до их возникновения.

Проактивный мониторинг – эффективное средство системного анализа данных, социальных сетей и других источников с помощью специальных математических алгоритмов. Он также позволяет результативно выявлять и пресекать намерения совершить определенные (этим алгоритмом) противоправные проявления в наиболее значимых с точки зрения обеспечения правопорядка сферах правоотношений. В этой связи проактивный мониторинг медиапространства становится все более важным в современном мире, где информация распространяется с невероятной скоростью. Этот процесс включает в себя сбор, анализ и интерпретацию информации из различных источников для выявления тенденций, событий и идей, которые могут повлиять на настроение общества или спровоцировать противоправное поведение со стороны отдельных его представителей.

Одним из ключевых преимуществ проактивного мониторинга является возможность быстрого реагирования на изменения в медиа-ландшафте. Это позволяет субъектам управления НП быть в курсе последних новостей и событий, а также принимать обоснованные решения по маневрированию имеющимися силами и средствами на основе актуальной информации. Кроме того, проактивный мониторинг помогает выявить потенциальные угрозы, которые могут возникнуть в результате изменений в медиа-пространстве.

Однако проактивный мониторинг также имеет свои недостатки. Он может быть дорогостоящим и требовать значительных ресурсов для осуществления. Кроме того, существует риск того, что информация, полученная в результате мониторинга, может быть предвзятой или неполной, что может привести к неправильным решениям и выводам. Для успешного использования этого инструмента организации ООП и ООБ необходимо учитывать его преимущества и недостатки, а также обеспечивать точность и полноту собираемой информации.

10. Вовлечение граждан и сообществ в мониторинг правопорядка через краудсорсинговые платформы и мобильные приложения, которые позволят сообщать о нарушениях и предоставлять обратную связь. Краудсорсинг реализуется посредством активного привлечения граждан с наиболее высоким уровнем социальной ответственности перед обществом, являющихся деятельными и энергичными пользователями вышеуказанных мобильных приложений и самых различных социальных сетей.

Краудсорсинг играет важную роль в обеспечении правопорядка, предоставляя полиции и иным правоохранительным органам доступ к большому количеству информации и экспертным знаниям. Он позволяет быстро получать информацию о противоправных деяниях и происшествиях, а также анализировать большие объемы данных для выявления закономерностей и тенденций. Кроме того, краудсорсинг может использоваться для обучения сотрудников НП новым методам и технологиям, а также для повышения их профессиональных навыков. Это особенно важно в условиях быстрого развития технологий и появления новых форм преступности. Такой инновационный метод организации процесса управления НП позволяет получать актуальную информацию от граждан, что помогает полиции не только в ходе выявления и пресечения правонарушений, но и в процессе раскрытия и расследования преступлений.

Краудсорсинг также имеет свои ограничения, такие как возможность утечки конфиденциальной информации и недостаточный контроль над качеством предоставляемых данных. Кроме того, не все люди готовы делиться информацией о своих преступлениях или происшествиях, что может снижать эффективность краудсорсинга. Несмотря на это, он также как и остальные перечисленные методы является важным инструментом в арсенале современных информационных технологий процесса ООП и ООБ, позволяющим НП быстро реагировать на преступления и происшествия, а также улучшать свои профессиональные навыки.

Глава 8. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции по обеспечению правопорядка и безопасности в жилом секторе и объектах социального назначения

8.1. Правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции, их задачи и функции

Служба УУП на всех этапах развития российской государственности занимала и занимает важное место в системе ОВД. В структуре полиции она является одним из ведущих и многочисленных подразделений. Организационно-методическое обеспечение УУП осуществляет ГУОООП МВД России, а также соответствующие аппараты управления ТОВД¹. Правовую основу деятельности УУП составляют: Конституция, законы и подзаконные акты федерального уровня, региональное законодательство по вопросам ООП и ООБ, а также приказы и распоряжения МВД России.

Кроме того, деятельность УУП при несении службы на обслуживаемом административном участке строится в соответствии с общеправовыми и специальными принципами (основными идеями, положениями).

УУП осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Любые действия, ограничивающие права и свободы граждан, немедленно прекращаются, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан. Анализируя указанный принцип, необходимо отметить, что УУП запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Кроме того, УУП обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

Данный принцип требует от УУП в процессе несения службы на административном участке при обращении к любому гражданину назвать свои должность, звание, фамилию, а случае требования гражданина – предъявить служебное удостоверение, сообщив причину и цель обращения.

¹ 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 Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

В случаях применения к гражданину правоограничительных мер УУП обязан разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

Свою деятельность УУП осуществляет в строгом соответствии с законодательством. Любое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допускается только на основании и в порядке, предусмотренном законом. УУП категорически запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных деяний. При выполнении служебных обязанностей УУП не может в оправдание своих действий (бездействия) ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или иные обстоятельства.

УУП должен строго соблюдать принцип беспристрастности, заключающийся в защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Указанный принцип обязывает проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. Как в служебное, так и во внеслужебное время УУП необходимо воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции.

В ходе осуществления служебной деятельности УУП не должен быть зависим от решений политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций, в связи с чем ему запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности.

Деятельность УУП является открытой для общественности в той мере, в какой это не противоречит законодательным требованиям об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об ОРД, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

Граждане, общественные объединения и организации имеют право на получение достоверной информации о деятельности УУП, предоставляемой в виде отчетов о результатах работы УУП на собрании граждан, проживающих на обслуживаемом административном участке, а также получение информации, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен законом.

При осуществлении своей деятельности УУП стремится обеспечить общественное доверие к себе и поддержку граждан. Любые его действия должны быть обоснованными и понятными для граждан. При нарушении УУП прав и свобод граждан или прав организаций, уполномоченные должностные лица ОВД в пределах своей компетенции принимают меры по восстановлению нарушенных прав и свобод. В порядке, определяемом НПА, ОВД приносят извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены УУП, по месту нахождения (жительства), работы или обучения гражданина в соответствии с его пожеланиями. Сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, преданные гласности УУП, в случае признания их не соответствующими действительности судом, следователем, органом дознания или самой полицией должны быть опровергнуты в той же форме, в какой они были преданы гласности, в возможно короткий срок, но не превышающий одного месяца со дня признания таких сведений не соответствующими действительности.

В процессе своей деятельности УУП взаимодействует с различными правоохранительными органами (ФСБ, МЧС, УФСИН, прокуратура, суды), государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. При выполнении возложенных на него обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законом. В пределах своей компетенции УУП оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка.

В своей деятельности УУП используются достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современный информационно-телекоммуникационные инфраструктуры. При несении службы УУП допускается использование технических средств, включая средства аудио-, фото- и видеofиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий,

в том числе в общественных местах, а также для фиксирования своих действий при выполнении возложенных обязанностей.

В силу поставленных законом задач и возложенных ведомственными нормативными актами функциональных обязанностей УУП несет персональную ответственность за состояние правопорядка на строго определенной, ограниченной по численности населения территории обслуживания, административном участке.

За многие годы данная служба неоднократно претерпевала разнообразные изменения. Например, менялись наименования должностей (участковый квартальный надзиратель, околоточный надзиратель, урядник, старший милиционер, участковый инспектор, уполномоченный). В процессе многочисленных преобразований данная служба входила в структуру подразделений охраны порядка, УР, профилактики и вновь вернулась в систему обеспечения общественного порядка. При этом неизменным оставались ее назначение и задачи. Фактически участковые на всех этапах развития представлялись главным связующим звеном между ОВД и населением, гарантом защиты прав и свобод граждан от преступных посягательств по месту жительства.

Размеры и границы административного участка определяются и при необходимости пересматриваются начальником РТОВД с учетом численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, состояния оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования. Примерные нормативы численности подразделения участковых РТОВД: один УУП на 2 800–3 000 постоянно проживающего городского населения; один УУП в сельском поселении – в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, но не более 2 800 человек и не менее одного УУП на один сельский населенный пункт со статусом муниципального образования «сельское поселение» с численностью населения от 1 000 человек¹. Приказом начальника РТОВД административному участку присваивается порядковый номер. В связи с этим УУП выступают своего рода организаторами правопорядка на административных участках (муниципальной территории).

УУП могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей, не предусмотренных должностным регламентом (должностной инструкцией), в порядке, установленном ч. 8 ст. 31 и ст. 35 зако-

¹ Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859.

на «О службе в ОВД». При этом возложение на УУП обязанностей, не связанных с обслуживанием закрепленных административных участков, допускается только на основании письменного поручения соответствующих руководителей РТОВД, либо лица, его замещающего.

Основными задачами, решаемыми УУП при несении службы на административном участке, являются:

– принятие мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений;

– выявление и раскрытие преступлений в соответствии с распределением обязанностей, установленных нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими вопросы деятельности ОВД по предупреждению преступлений;

– осуществление производства по делам об административных правонарушениях¹;

– осуществление превентивных мер по снижению риска совершения преступлений лицами, имеющими непогашенную (не снятую) судимость, а также бытовых преступлений;

– проведение индивидуально-профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете:

1) в отношении которых установлен административный надзор²;

2) формально подпадающие под административный надзор;

3) допускающие правонарушения в семейно-бытовой сфере;

4) больные алкоголизмом, состоящие на учете в медицинской организации, в случае их привлечения в течение года 2 и более раз к административной ответственности за совершение административных правонарушений в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ;

5) больные наркоманией, состоящие на учете в медицинской организации, которым в течение года 2 и более раз назначено административное наказание за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.91, ч. 2, 3 ст. 20.20 КоАП РФ;

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; О должностных лицах системы Министерства внутренних дел РФ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

² Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.

б) совершившие административные правонарушения, посягающие на ОП и ОБ, при проведении общественно-политических¹ или спортивно-массовых мероприятий²;

– осуществление приема граждан на административном участке в помещении участкового пункта полиции при несении службы на обслуживаемом административном участке, по вторникам и четвергам с 17.00 до 19.00, а также в субботу с 15.00 до 16.00. В случаях отсутствия на административном участке участкового пункта полиции или невозможности осуществления приема в нем, по решению начальника РТОВД прием граждан может осуществляться в здании РТОВД или помещении, предоставленным ОМС;

– рассмотрение обращений (заявлений, сообщений) граждан, относящихся к его компетенции³;

– осуществление наблюдения за соблюдением лицами, состоящими под административным надзором, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими предусмотренных ФЗ «О надзоре» обязанностей.

Кроме того, УУП при несении службы принимают участие в следующих мероприятиях:

– предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних⁴;

– розыск лиц, в отношении которых установлен административный надзор, не прибывших к месту его осуществления либо самовольно оставивших его, в случаях и порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами МВД России об организации и осуществлении розыска;

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях: Федеральный закон от 19 июля 2004 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707; Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

⁴ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

– контроль за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан¹;

– исполнение государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области БДД.

Подразделение УУП отличается сложностью выполняемых задач в системе субъектов ООП. Основным признаком работы данных подразделений является их близость к населению. Сегодня эта служба выступает как сила, организующая реальную помощь общественности в обеспечении правопорядка в городах и административно-территориальных образованиях.

В состав подразделений входят управления, отделы, отделения, группы по организации деятельности УУП аппаратов ТОВД на уровне субъекта РФ.

Управление организации охраны правопорядка в жилом секторе ГУОООП МВД России осуществляет организационно-методическое обеспечение, анализ и координацию работы, а также контроль за деятельностью региональных подразделений (управлений, отделов, отделений) по организации деятельности УУП.

Основным ведомственным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность УУП, является Инструкция по исполнению УУП служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке (далее – Инструкция) и Наставление по организации службы УУП (далее – Наставление), утвержденные приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205². В Инструкции определены порядок исполнения обязанностей (несения службы) УУП, старшим УУП, помощником УУП на обслуживаемом административном участке; основные формы несения службы; основные задачи решаемые УУП. Кроме того, Инструкция содержит четкую регламентацию тактики действий УУП в рамках проведения профилактического обхода административного участка, при осуществлении приема граждан и рассмотрении обращений, в процессе проведения индивидуальной профилактической работы, в ходе участия в иных мероприятиях по профилактике правонарушений. В ней также

¹ О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан: приказ МВД России, Росгвардии от 18 августа 2017 г. № 652/360.

² О несении службы УУП на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

изложены особенности организации и проведения отчетов перед населением.

Наставлением определены порядок организации службы УУП, права и обязанности должностных лиц РТОВД, ответственных за организацию службы УУП; компетенция подразделений (управлений, отделов, отделений, групп), выполняющих функции по организации службы УУП. Также внимание уделено вопросам контроля деятельности УУП, критериям оценки деятельности данной службы.

При несении службы по ООП участковый должен поддерживать правопорядок на территории обслуживаемого им административного участка. В этих целях необходимо осуществлять его регулярный обход (ежедневно во время исполнения служебных обязанностей в соответствии с графиком несения службы, а также с учетом складывающейся оперативной обстановки), посещая здания, строения и сооружения, расположенные на территории обслуживания, в том числе важные, особо важные объекты и объекты жизнеобеспечения. В случаях необходимости обследуются подъезды, чердачные и подвальные помещения объектов. Посещаются жилые помещения в целях общения и установления взаимного доверия с их собственниками и иными гражданами, проживающими в них. О полученной в ходе профилактического обхода УУП информации докладывается прямым начальникам либо передается заинтересованным должностным лицам ОВД. В случаях выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушения, УУП уведомляет непосредственного руководителя о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Результаты профилактического обхода, приема граждан и проведения индивидуальной профилактической работы размещаются в СООП ИСОД МВД России, предназначенном для автоматизации деятельности сотрудников, федеральных государственных служащих и работников ОВД, подразделений системы МВД России.

В целях реализации принципов открытости и публичности, создания условий для обеспечения прав граждан, общественных объединений и организаций, государственных и муниципальных органов на получение достоверной информации о деятельности полиции, информирования населения (о складывающейся оперативной обстановке на административном участке и принимаемых мерах по ее нормализации; о проделанной работе по выявлению и раскрытию преступлений и правонарушений, о деятельности по профилак-

тике преступлений и правонарушений; о состоянии и результатах участия граждан и общественных объединений в ООП, результатах рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан; о иных проблемных вопросах, требующих рассмотрения), поддержания постоянной связи с населением, ОМС, а также получения информации об оценке населением деятельности – УУП должен не реже одного раза в год отчитываться перед жителями административного участка с опубликованием отчетной информации на официальных сайтах ТОВД на региональном и районном уровнях (при наличии) в сети Интернет и официальном сайте ОМС (по согласованию) в сети Интернет¹.

В проведении отчета УУП перед гражданами участвует руководитель подразделения УУП соответствующего РТОВД и представитель ОМС (по согласованию).

Обобщая и анализируя работу членов народных дружин и внештатных сотрудников полиции, УУП вносят начальнику РТОВД либо в ОМС предложения об улучшении их деятельности и поощрении членов общественных формирований, отличившихся в ООП.

В сфере обеспечения БДД УУП должен контролировать на административном участке соблюдение водителями ТС и пешеходами ПДД, а в случаях выявления административных правонарушений в области дорожного движения в соответствии с требованиями п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ привлекать правонарушителей к административной ответственности.

При рассмотрении обращений и заявлений граждан он должен анализировать причины поступления письменных обращений жителей административного участка, принимать меры по их устранению.

В процессе профилактики правонарушений УУП должен выявлять на административном участке лиц, подлежащих индивидуальному воздействию, в целях предупреждения совершения ими преступлений и иных правонарушений, а также осуществлять контроль (надзор), индивидуально-профилактическую работу. Для выполнения задач по ООП, борьбе с преступностью участковые могут устанавливать доверительные отношения с гражданами (следует отличать от работы с доверенными лицами, которую осуществляют уполномоченные на то субъекты ОРД).

¹ Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

В целях установления таких отношений УУП организуют планомерную отработку административного участка. Это важная и трудная работа участковых. Она предусматривает регулярное посещение всех домовладений, квартир, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на участке, и личное знакомство с гражданами и трудовыми коллективами. Во время отработки жилого сектора участковые вручают визитные карточки с указанием в них сведений о расположении служебных помещений, номеров телефонов, дней и времени приема граждан. Кроме установления доверительных отношений в ходе отработки решаются такие вопросы, как выявление и постановка на контроль лиц, склонных к совершению преступлений, формирование сведений о гражданах, которые представляют оперативный интерес.

В целях обеспечения выполнения возложенных обязанностей УУП предоставлены определенные права, которые следует разделить на две группы: права, связанные с проведением предупредительно-профилактической работы; права, связанные с реагированием на правонарушения, обеспечивающие выявление, пресечение правонарушений и привлечение виновных лиц к ответственности.

В число организационных средств, которые опираются в основном на методы убеждения, входят, например, посещение и проверка профилактируемого лица по месту жительства и работы, личная беседа (или с участием представителей общественности), оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве, содействие в прохождении курса добровольного лечения от хронического алкоголизма или наркомании, сообщение по месту работы о допущенном правонарушении, обсуждение правонарушителей в трудовом коллективе или в общественных организациях и т. д. Перечисленные средства УУП использует, как правило, самостоятельно.

В применении правовых средств индивидуально-профилактического воздействия, базирующихся на методах принуждения, роль участкового также весьма значительна. Среди таких мер: контроль и профилактическая работа с лицами, освобожденными из МЛС, в отношении которых судом установлены ограничения некоторых прав и свобод; подготовка материалов для привлечения к административной ответственности; оказание содействия работникам здравоохранения в направлении на добровольное либо принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для себя и окружающих; принятие участия в контроле за поведением лиц, осужденных к мерам уголовного наказания, не связанным с лишением свободы; оказание содействия сотрудникам ПДН в выявлении родителей, не исполняющих или ненадлежащим образом исполня-

ющих обязанности по воспитанию и обучению детей, и в принятии к ним мер и др.

Успех деятельности участковых на обслуживаемом участке в значительной мере обусловлен должной организацией их взаимодействия с общественными объединениями. В своей повседневной деятельности УУП должен использовать все четыре формы участия граждан в ООП, установленные законом «Об участии граждан в ООП»¹. Среди них:

– содействие ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам;

– участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;

– внештатное сотрудничество с полицией;

– участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Основными принципами взаимодействия УУП с общественными объединениями являются:

– непрерывность (укрепление охраны порядка и безопасности, предупреждение правонарушений – это постоянный процесс, требующий согласованных действий с общественными объединениями);

– планомерность – определяется плановым началом в организации ООП. В ее основе лежат комплексные планы профилактики правонарушений, утверждаемые на местах и содержащие исходные положения для планирования совместных мероприятий;

– гибкость – инициативная работа с учетом изменений оперативной обстановки;

– гармоничное сочетание различных средств воздействия на систему отношений в ООП и ООБ;

– законность.

В работе УУП и общественных объединений по ООП и ООБ сложились определенные формы взаимодействия. Наиболее характерными из них являются: совместный анализ и оценка оперативной обстановки на административных участках; обмен информацией по вопросам правопорядка и безопасности между УУП, общественными объединениями, ППН и другими подразделениями ОВД; оказание практической помощи общественным объединениям в планировании работы, учете и контроле исполнения решений, в оценке эффективности их деятельности; участие УУП в инструктажах, обучении общественных объединений способам

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.

и методам ООП, профилактики правонарушений, а также обобщение и распространение передового опыта, обучение и подготовка специализированных дружин; предоставление общественным объединениям технических средств и проведение совместных мероприятий по ООП и ООБ, предупреждение правонарушений. Неотъемлемой помощью УУП внештатных сотрудников полиции. Работа с ними должна проводиться в соответствии с Инструкцией по организации деятельности внештатных сотрудников полиции¹. Они привлекаются к приему граждан, проверке паспортного режима, разбору бытовых конфликтов, к работе по поступившим заявлениям граждан, индивидуально-профилактической работе с лицами, состоящими на профилактических учетах.

Плодотворна работа по формированию на обслуживаемых участках актива граждан, способных по роду деятельности и образованию давать УУП консультации (адвокаты, педагоги, врачи, психологи и др.). Их помощь может стимулироваться материально. Участковый вправе вносить предложения начальнику полиции (РТОВД) о поощрении граждан, оказавших помощь в раскрытии преступлений и выполнении других обязанностей, возложенных на полицию.

Хорошее знание людей, умение расположить их к себе важны для каждого УУП не менее, чем основная юридическая подготовка. Это позволяет ему качественнее контролировать обстановку на участке.

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8.

8.2. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции

Процесс руководства работой УУП многосторонен и предполагает использование комплекса разнообразных форм и методов.

Организация работы УУП в сфере обеспечения правопорядка в жилом секторе и общественных местах – это осуществление комплекса основанных на законе, выработанных наукой и практикой управленческих и процессуальных функций, направленных на обеспечение эффективной деятельности УУП по защите интересов физических и юридических лиц, общества и государства от противоправных проявлений.

В настоящее время сложилась следующая организационно-штатная система УУП.

На каждые две должности УУП вводится должность старшего УУП. С учетом оперативной обстановки, а также в целях создания и обучения резерва УУП в штатное расписание РТОВД начальником ТОВД на региональном уровне (по представлению РТОВД) может вводиться должность помощника участкового из расчета: на одну должность старшего УУП – одна должность помощника (в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности – на одну должность УУП – одна должность помощника УУП). Помощник пользуется правами УУП, за исключением права выносить в пределах компетенции постановления по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания.

Старший участковый наряду с обслуживанием закрепленного за ним участка организует работу УУП и о результатах докладывает с соответствующими предложениями своему непосредственному начальнику. Приказом МВД России утверждены примерные нормативы численности подразделений территориальных органов МВД России¹. Руководителям территориальных органов необходимо использовать данные нормативы при ведении организационно-штатной работы. В частности, штатная должность УУП вводится:

- на 2,8–3 тыс. постоянно проживающего городского населения;
- в границах одного или нескольких сельских населенных пунктов (объединенных общей территорией) не более чем с 2,8 тыс. человек при следующих условиях: не менее одного УУП на сель-

¹ Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859.

ский населенный пункт со статусом муниципального образования «сельское поселение» с численностью от 1 тыс. человек.

Применение нормативов численности УУП предписано осуществлять в пределах утвержденных лимитов и штатной численности РТОВД, а также в пределах бюджетных ассигнований, выделяемых на содержание указанной численности.

УУП назначается на должность и освобождается от нее начальником РТОВД. На период отсутствия УУП (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или по иным уважительным причинам) его обязанности на основании приказа начальника РТОВД исполняет участковый, которому устанавливается дополнительная выплата за совмещение обязанностей.

УУП осуществляет свою деятельность по утвержденному заместителем начальника полиции (по ООП) РТОВД или начальником отдела полиции графику несения службы, в котором отражаются служебные и выходные дни, дни отпуска сотрудников, а также время заступления УУП на службу. Режим служебного времени УУП устанавливается исходя из складывающейся оперативной обстановки и специфики выполнения поставленных задач.

Перед заступлением на службу УУП проходит инструктаж, осуществляемый заместителем начальника полиции (по ООП) или начальником отдела полиции, либо непосредственным руководителем (начальником) с участием оперативного дежурного. Продолжительность инструктажа не более 20 минут.

При несении службы УУП в сельском поселении либо отдаленной труднодоступной местности, периодичность и порядок проведения инструктажей УУП, их прибытие по служебным вопросам определяются начальником РТОВД исходя из целесообразности, оперативной обстановки и наличия у сотрудника выданного на постоянное хранение и ношение табельного оружия. Допускается проведение инструктажей с использованием средств подвижной радиотелефонной, радио- и проводной связи.

По окончании несения службы УУП, за исключением несущего службу в сельском поселении либо отдаленной, труднодоступной местности, прибывает в РТОВД или отдел полиции и докладывает о проделанной работе непосредственному руководителю (начальнику), в их отсутствие – ответственному от руководства РТОВД или оперативному дежурному, а также вносит информацию в ежедневный отчет. В случаях несения УУП службы в сельском поселении, либо отдаленной, труднодоступной местности порядок доклада и занесения информации в ежедневный отчет определяется начальником РТОВД.

Свою деятельность в процессе несения службы УУП осуществляет на обслуживаемой территории либо в служебном помещении, расположенном на административном участке – участковом пункте полиции.

Участковый пункт полиции должен располагаться в отдельно стоящем здании, а при размещении в одном здании с предприятиями, организациями или в жилых домах – иметь отдельный вход, а также отвечать требованиям пожарной безопасности и санитарно-гигиеническим нормам.

Участковый пункт полиции оборудуется дверями с надежными запорами (замками), металлическими решетками на оконных проемах, охранной сигнализацией, электрификацией, системой обогрева, вентиляцией, водоснабжением и канализацией, светящейся либо подсвечиваемой вывеской участкового пункта полиции, а также информационным табло о режиме работы участкового пункта полиции, которые должны располагаться на видном и доступном для населения месте участкового пункта полиции, настенным планом административного участка (картами-схемами административных участков с обозначением границ), автоматизированными рабочими местами УУП с удаленным доступом к модулю «Участковый» СООП ИСОД МВД России и подключением к электронным банкам данных правовой информации и статистическим данным.

Кроме того, в участковом пункте полиции размещается информационный стенд (витрина) со следующей информацией:

1) выписки в части, касающейся рассмотрения заявлений или сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

2) сведения о руководящем составе ТОВД, наименования органов прокуратуры и суда, в которые могут быть обжалованы действия, связанные с приемом или отказом в приеме заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

3) информация о лицах, находящихся в розыске, в том числе пропавших без вести, из числа зарегистрированных на территории, обслуживаемой ТОВД;

4) другая необходимая информация (буклеты-памятки для населения на правовые темы, контактные телефоны и адреса государственных и иных организаций).

С целью осуществления контроля за деятельностью УУП в установленном порядке проводятся проверки уполномоченными представителями МВД России, ТОВД на региональном уровне при проведении инспектирования, контрольных проверок, ком-

плексных и целевых выездов в РТОВД и их подразделения, а также лицами, которым УУП подчинены по службе, либо лицами, наделенными такими полномочиями приказом (графиком) начальника ТОВД. Проверку деятельности УУП осуществляют: начальник РТОВД не реже одного раза в год; его заместитель – начальник полиции и заместитель начальника полиции (по ООП) – раз в полугодие; начальник подразделения УУП – ежеквартально.

При оценке результатов работы УУП учитываются следующие критерии:

1) состояние оперативной обстановки на административном участке и меры, принимаемые по ее нормализации, в том числе:

а) по предупреждению и пресечению преступлений небольшой и средней тяжести, административных правонарушений;

б) по выявлению и раскрытию противоправных деяний, предусмотренных ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119, 314.1 УК РФ;

в) по проведению индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете;

г) по полноте профилактического обхода (осведомленности населения о своем УУП);

д) по внесенным в государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации представлениям (информационным письмам) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и административных правонарушений, и реализации названных документов;

е) по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству и эффективности их деятельности, установлению доверительных отношений с гражданами.

2) общественное мнение о качестве работы, определяемое по результатам проведения выборочного опроса населения, сообщениям в средствах массовой информации;

3) работа с поступающими обращениями граждан, в том числе наличие обоснованных повторных жалоб и качество принятых по ним решений;

4) состояние законности и служебной дисциплины в отчетном периоде;

5) организация взаимодействия с сотрудниками структурных подразделений РТОВД, а также общественными объединениями и гражданами, участвующими в ООП на административном участке.

Кроме того, при проведении проверки изучаются: обстоятельства, затрудняющие исполнение служебных обязанностей УУП;

полнота заполнения, регулярность пополнения и достоверность вносимых сведений в СООП ИСОД; знание оперативной обстановки на территории, обслуживаемой РТОВД территории, и административном участке; соответствие участкового пункта полиции предъявляемым требованиям (оснащение, санитарное и противопожарное состояние, техническая укрепленность, материально-техническое обеспечение участкового пункта полиции, наличие охранно-пожарной сигнализации).

Обязанности должностных лиц РТОВД по организации службы УУП.

Старший УУП (наряду с обслуживанием административного участка): организует деятельность закрепленных за ним УУП, оказывает помощь в совершенствовании их профессионального мастерства, подборе и организации работы внештатных сотрудников полиции, выстраивании взаимодействия с ОФПН, проведении индивидуальной профилактической работы с гражданами, стоящими на профилактическом учете, рассмотрении обращений граждан, выполнении обязанностей по службе, организует взаимодействие участковых с сотрудниками других подразделений полиции, контролирует время и порядок ведения приема граждан в участковом пункте полиции (комнате приема населения) принимает участие в отчете перед населением о проделанной работе, обобщает результаты деятельности, о чем еженедельно заполняется соответствующий раздел СООП ИСОД с отражением (при наличии) предложений по повышению эффективности и улучшению качества их работы, вносит начальнику подразделения УУП предложения о поощрении закрепленных за ним УУП и наложении на них дисциплинарных взысканий.

К полномочиям начальника подразделения УУП относится:

1) осуществление непосредственного руководства УУП, направление и координация их деятельности по профилактике преступлений и административных правонарушений, участию в ООП и ООБ, подведение итогов их работы;

2) информирование дежурной части об УУП, заступающих на службу, для внесения соответствующих сведений в книгу постовых ведомостей РТОВД за сутки до их заступления;

3) разработка и представление на утверждение графиков:

а) начальнику РТОВД – отчетов перед населением, отпусков (ежегодно);

б) заместителю начальника полиции (по ООП) РТОВД или начальнику отдела полиции – несения службы УУП (ежемесячно). Организация и контроль их исполнение;

- 4) ведение табеля учета служебного времени УУП;
- 5) направление по мере необходимости в ОМС и подразделения информации и общественных связей ТОВД на региональном уровне актуальной информации об УУП, закрепленных за ними административных участках, контактных телефонах, месте и времени приема граждан для размещения указанных сведений на официальных сайтах информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- 6) принятие в пределах компетенции мер по недопущению фактов привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами. В случаях выявления таких фактов – информирование об этом начальника ТОВД;
- 7) проведение ежеквартальной проверки ведения (полноты заполнения, регулярность пополнения, а также достоверность (путем выборочной сверки) вносимых сведений) УУП СООП ИСОД;
- 8) изучение, обобщение и внедрение в работу УУП положительного опыта деятельности РТОВД;
- 9) контроль своевременного и качественного рассмотрения УУП заявлений или сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;
- 10) ведение учета поступивших и рассмотренных материалов проверки;
- 11) осуществление контроля и учет деятельности по соблюдению УУП законности при рассмотрении заявлений или сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; при производстве неотложных следственных действий и выполнении других возложенных на них обязанностей;
- 12) проведение анализа жалоб и заявлений граждан, поступающих в РТОВД, публикаций в СМИ, сети «Интернет» о недостатках в работе подчиненных УУП, а также по поручению начальника РТОВД – проверки по ним с принятием мер к устранению выявленных недостатков;
- 13) осуществление приема граждан по вопросам, относящимся к деятельности УУП;
- 14) осуществление контроля за проведением УУП профилактического обхода закрепленных административных участков;
- 15) ведение журнала учета учетно-профилактических дел на лиц, освобожденных из МЛС и имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1

ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего РТОВД;

16) оказание практической помощи в организации работы на административных участках, подготовке отчетов, а также своевременного рассмотрения вопросов, связанных с замечаниями и предложениями, высказанными гражданами в ходе обсуждения отчетов;

17) ежемесячный запрос информации в следующих подразделениях:

а) информационных центрах ТОВД на региональном уровне – о лицах, освобожденных из МЛС;

б) подразделениях ИАЗ РТОВД – о лицах, которым назначено административное наказание за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ, а также за совершение повторных правонарушений в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (отдельно по виду опьянения) или предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 6.8 и 6.9 КоАП;

в) подразделениях по организации ООП – о лицах, в отношении которых имеются вступившие в законную силу решения о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, посягающего на ОП и ОБ при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий, с последующим доведением информации УУП для постановки указанных лиц на соответствующий вид учета;

18) осуществление контроля:

а) за проведением УУП индивидуальной профилактической работы;

б) обеспеченностью УУП форменным обмундированием, материально-техническими средствами, служебными помещениями и служебными жилыми помещениями;

в) соблюдением УУП в участковых пунктах полиции санитарно-гигиенических требований и мер пожарной безопасности.

19) обобщение ежедневных отчетов УУП по профилактике правонарушений;

20) анализ результатов деятельности УУП за месяц, квартал, полугодие и год, формирование оценочной таблицы.

21) внесение начальнику РТОВД предложения:

а) о назначении на должность и освобождении от должности УУП, в том числе о совмещении ими обязанностей

по вакантной и невакантной (в случаях временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске или в командировке, обучения с отрывом от выполнения служебных обязанностей, временного отстранения от выполнения служебных обязанностей сотрудника, замещающего эту должность) должностям;

б) поощрении УУП и наложении на них дисциплинарных взысканий;

в) применении мер поощрения к гражданам, оказывающим содействие УУП в обеспечении общественной безопасности и противодействии преступности.

22) на основе анализа нагрузки УУП, проводимого один раз в полугодие, подготовка предложений по изменению границ административного участка.

Заместитель начальника полиции (по охране ООП) РТОВД (начальник отдела (отделения, пункта) полиции в составе ОВД): организует несение службы УУП; принимает меры по недопущению привлечения к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами; представляет УУП при приеме административного участка должностным лицам ОМС, а при необходимости – руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории административного участка; проверяет не реже одного раза в полугодие состояние участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения, расположенных на территории, обслуживаемой территориальным органом; организует учет и оценку результатов работы, принимает необходимые меры по повышению ее эффективности; проводит в пределах своей компетенции в установленном порядке работу по подбору и расстановке кадров, их профессиональному обучению, а также индивидуальному обучению стажеров и индивидуальному обучению сотрудников; осуществляет подготовку предложений по улучшению материально-технического снабжения и социально-бытового обеспечения УУП, оборудованию участковых пунктов полиции.

К компетенции заместителя начальника ТОВД – начальника полиции относится:

1) осуществление общего руководства организацией несения службы УУП;

2) постоянное совершенствование форм и методов управления и организации службы УУП на основе внедрения положительного опыта;

3) осуществление контроля за недопущением привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами;

4) организация обобщения и анализ эффективности работы УУП;

5) проверка состояния участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения, расположенных на территории, обслуживаемой РТОВД (не реже одного раза в год);

6) обеспечение взаимодействия подразделений УУП с другими подразделениями РТОВД, иными правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, ОФПН, организациями и гражданами, участвующими в ООП.

7) организация взаимодействия с судебными органами по вопросам предоставления копий итоговых процессуальных решений в отношении лиц, привлеченных к уголовной ответственности за совершение преступлений на бытовой почве по ст. 112, 115, 116.1, 117, 119 УК РФ, прекращенным уголовным делам данной категории в порядке ст. 20, 25 и 25.1 УПК РФ;

Начальник РТОВД на районном уровне: утверждает размеры и границы административных участков по предложениям начальника подразделения УУП, согласованным с заместителем начальника полиции (по ООП) РТОВД; принимает меры по исключению обстоятельств, способствующих необоснованному привлечению УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами; организует материально-техническое снабжение, кадровое и социально-бытовое обеспечение УУП, оборудование участковых пунктов полиции.

Управления (отделы, отделения) по организации деятельности УУП и ПДН ТОВД на региональном уровне:

1) осуществляют организационно-методическое руководство и координацию деятельности курируемых подразделений УУП РТОВД по вопросам, отнесенным к их компетенции, обеспечивают несение службы УУП на обслуживаемых административных участках;

2) анализируют и прогнозируют состояние общественного порядка, структуру и динамику правонарушений по месту жительства граждан, вырабатывают на их основе меры по укреплению правопорядка;

3) разрабатывают и принимают в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

4) готовят для направления в установленном порядке в органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ информационные материалы по проблемным вопросам деятельности УУП, а также вытекающие из анализа оперативной обстановки предложения по совершенствованию профилактики правонарушений;

5) готовят необходимые материалы по направлениям деятельности для рассмотрения их на коллегии (оперативном совещании) ТОВД на региональном уровне, методические рекомендации и обзоры, а также проекты приказов, указаний и других управленческих решений, направленных на совершенствование оперативно-служебной деятельности УУП;

6) осуществляют мониторинг фактической нагрузки УУП по рассмотрению обращений граждан; привлечения УУП к проведению проверок по заявлениям и сообщениям о преступлениях экономической направленности, тяжким и особо тяжким, а также не относящимся к компетенции полиции, к выполнению обязанностей, не связанных с обслуживанием административного участка; обеспеченности УУП форменным обмундированием, материально-техническими средствами, служебными помещениями и служебными жилыми помещениями; размещения на официальном сайте информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ТОВД на региональном уровне актуальной информации об УУП, закрепленных за ними административных участках, контактных телефонах, месте и времени приема граждан; при выявлении расхождений между размещенной информацией и фактическим положением дел принимают меры к их устранению с последующим докладом руководителю ТОВД (не реже одного раза в полугодие).

7) участвуют в инспектировании, проведении контрольных проверок, комплексных и иных выездов в подчиненные РТОВД на районном уровне для изучения оперативно-служебной деятельности участковых, обеспечения фактического исполнения законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, нормативных актов МВД России, а также для оказания методической и практической помощи.

8.3. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с органами власти и управления, общественностью и общественными формированиями правоохранительной направленности

В процессе деятельности УУП взаимодействуют с органами государственной власти, ОМС, ОФПН, гражданами. Грамотное взаимодействие с различными государственными иными органами и гражданами позволяет успешно выполнять поставленные перед УУП задачи.

В деятельности УУП можно выделить три группы взаимодействующих субъектов.

1. *Должностные лица ФОИВ.* С представителями ФОИВ УУП взаимодействуют, учитывая специфические особенности их деятельности.

В рамках осуществления профилактических мероприятий за отдельной категорией граждан, осужденных к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы, в целях предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений УУП наиболее тесно взаимодействуют с сотрудниками территориальных УИИ ФСИН России. УУП принимают участие в осуществлении контрольных функций за поведением осужденных лиц, которым назначено наказание, не предусматривающее лишение свободы, или наказание в виде лишения свободы, назначенное условно; оказывают содействие должностным лицам ФСИН России в проведении мероприятий по розыску и задержанию лиц, совершивших побег из-под стражи, а также осужденных, каким-либо образом уклоняющихся от отбывания уголовного наказания и от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания, либо не прибывших к месту отбывания наказания в определенный данным предписанием срок. Основной целью данного взаимодействия является предупреждение совершения противоправных деяний со стороны осужденных лиц, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы. В рамках исполнения своих должностных обязанностей, УУП обязан своевременно информировать УИИ ФСИН России о поведении осужденных без изоляции от общества граждан, проживающих на его административном участке.

2. *Должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ и ОМС.*

Оказание содействия этим должностным лицам – обязанность УУП в пределах его компетенции. Порядок такого взаимодействия, как правило, регламентирован в НПА, в том числе межведомственного характера.

Взаимодействие УУП с должностными лицами органов государственной власти субъектов РФ и ОМС осуществляется по вопросам проведения различных мероприятий профилактической направленности на основе взаимного обмена информацией о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории и анализа причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Это взаимодействие осуществляется не только в области ООП и ООБ, но и в других сферах государственного управления, таких как защита от правонарушений, посягающих на права граждан, на здоровье населения, санитарию и эпидемиологическое благополучие, общественную нравственность и др.

Также взаимодействие УУП с данной категорией должностных лиц осуществляется при подготовке и проведении ежегодных отчетов перед населением.

3. *Граждане* – жители административного участка, их объединения, представители администраций предприятий, учреждений и организаций, расположенных на административном участке, в том числе осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Граждане могут участвовать в ООП и ООБ во взаимодействии с полицией как индивидуально, так и в различных коллективных формах. Действующим законодательством установлены принципы и основные формы участия граждан в ООП, а также предусмотрена ответственность за нарушение административно-правовых запретов в данной сфере общественных отношений. Установленный порядок позволяет региональным органам государственной власти эффективнее поддерживать инициативу граждан и их объединений в сфере обеспечения надлежащего правопорядка на улицах и в иных общественных местах¹.

Важное значение в работе УУП имеет регулярное и непосредственное взаимодействие с органами власти и местного самоуправления, иными правоохранительными органами. В процессе реализации норм ФЗ «О полиции» на УУП возложены обязанности:

1) по информированию в рамках предоставленных полномочий соответствующих государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц этих органов о ставших ему известных фактах, требующих их оперативного реагирования;

2) по оказанию в рамках предоставленных полномочий содействия сотрудникам ФОИВ в установлении на административном

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

участке местонахождения лиц, находящихся в розыске; совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; уклоняющихся от исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; уклоняющихся от принудительной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; пропавших без вести, а также розыске похищенного имущества; в идентификации неопознанных трупов, обнаруженных на административном участке;

3) по оказанию в рамках предоставленных полномочий содействия учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, в т. ч. в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи; лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

4) по участию в рамках предоставленных полномочий совместных с органами здравоохранения мероприятий, в случаях и порядке, предусмотренных законом, по наблюдению за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией, в целях предупреждения совершения ими преступлений и иных правонарушений;

5) по оказанию содействия работникам медицинских организаций в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские учреждения;

6) по участию в рамках предоставленных полномочий, в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из СУВУЗТ;

7) направлять в органы государственной власти, ОМС, учреждения и организации представления (информационные письма) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и административных правонарушений. Данная деятельность направлена на совместное решение вопросов, связанных с укреплением ОП и ОБ на территории вверенного административного участка.

Основополагающим законом, регулирующим взаимодействие сотрудников полиции с гражданами, является закон «Об участии граждан в ООП». В соответствии с ним УУП может взаимодействовать с гражданами, изъявившими желание делать это только на добровольной основе, что означает недопустимость принудительного взаимодействия.

На региональном уровне общие вопросы участия граждан в ООП и порядок функционирования координирующих штабов народных дружин регламентирован законами субъектов, а муниципальным законодательством определяются границы территории, на которой действуют народные дружины. Наряду с федеральным и региональным законодательством значительная часть правоотношений в области участия граждан в ООП урегулирована ведомственным законодательством.

Порядок привлечения граждан к сотрудничеству с полицией в качестве внештатных сотрудников определен Инструкцией по организации деятельности внештатных сотрудников¹.

Алгоритм взаимодействия соответствующего взаимодействия² предусматривает обязательность рассмотрения ОВД уведомления о создании гражданами народных дружин, согласование кандидатур командиров народных дружин (народных дружин из числа казачьих обществ), планов работы народных дружин, мест и времени проведения мероприятий по ООП, количества народных дружинников привлекаемых в соответствии с законодательством к участию в ООП.

Имеется утвержденный МВД России Порядок подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи³. Целью подготовки народных дружинников является получение знаний, умений и навыков, необходимых в деятельности народных дружинников. Основными задачами подготовки народных дружинников являются: ознакомление с законодательством и иными нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими их деятельность, и практическое применение их при участии в ООП; формирование, закрепление, развитие практических навыков к действиям при участии в ООП; ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты; поддержание постоянной готовности на участие в предупреждении и пресечении правонарушений. Подготовка народных дружинников осуществляется в форме инструктажа перед проведением мероприятия по ООП.

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8.

² Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597.

³ Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи: приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696.

Приказом МВД России утвержден порядок формирования и ведения регионального реестра народных дружин и ОФПН, который ведется ТОВД на региональном уровне и формируется на основании информации, предоставляемой РТОВД¹.

Основными формами участия граждан в охране общественного порядка являются:

1) содействие ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам, заключающееся в информировании ОВД (полиции) и иных правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; в участии в мероприятиях по ООП, по приглашению ОВД (полиции) и иных правоохранительных органов, при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов, в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам ООП, создаваемых в ОВД (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению;

2) участие граждан, достигших восемнадцатилетнего возраста, в поиске лиц, пропавших без вести. С учетом рекомендаций, получаемых от ОВД (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и ОМС, гражданами, участвующими в поиске лиц, самостоятельно осуществляется формирование организованных групп, определение маршрута и места предполагаемого поиска. В рамках поисковых мероприятий граждане не создают препятствия своими действиями, сообщают информацию о фактах, имеющих значение для поиска лиц, пропавших без вести сотрудникам ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам при реализации данными сотрудниками своих полномочий по поиску лиц, пропавших без вести; в случаях необходимости, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков, оказывают первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью.

3) привлечение граждан в качестве внештатных сотрудников полиции к участию в ООП, а также по другим направлениям деятельности полиции, осуществляемое в порядке, установленном Инструкцией по организации деятельности внештатных сотрудников полиции². Внештатные сотрудники полиции при участии в ООП вправе: требовать от граждан и должностных лиц прекращение противоправ-

¹ О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599.

² Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8.

ных деяний; принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции; на ознакомление с документами, определяющими правовое положение внештатного сотрудника полиции, а также на получение в установленном порядке информации, необходимой для участия в ООП; оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей в сфере ООП.

4) участие граждан в деятельности ОФПН, создаваемых для содействия ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам в ООП; участие в предупреждении и пресечении правонарушений; распространении правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Среди большого количества различных форм взаимодействия принято выделять четыре основных.

1. Обмен информацией, то есть направление соответствующей информации взаимодействующим службам и подразделениям. Здесь подразумеваются интересующие и необходимые им сведения. Для того чтобы активизировать совместную деятельность, каждая служба должна проявлять инициативу и предоставлять сотрудникам иных служб информацию, которая может быть им полезна, не ожидая формальных просьб или запросов.

2. Совместное обсуждение имеющейся информации (в том числе и оперативной) для принятия управленческих решений. Оно может проходить, во-первых, на совместных совещаниях сотрудников различных служб; во-вторых, на совещании при начальнике ТОВД; в-третьих, на иных служебных совещаниях с участием представителей взаимодействующих служб.

По результатам обсуждения начальники взаимодействующих служб или подразделений либо начальник ОВД дел принимают соответствующее решение, которое является основой для дальнейшего, более тесного, взаимодействия.

3. Выполнение отдельных мероприятий по просьбе иной службы. При этом следует четко и конкретно определить круг задач, которые необходимо решить. Служба или подразделение, проводящие соответствующее мероприятие, должны сообщить о его результатах партнеру по взаимодействию.

4. Согласованное планирование мероприятий. Во-первых, это составление самостоятельных планов взаимодействующих служб, в которых планируемые мероприятия согласованы по целям, месту, времени, выделяемым силам и средствам. Во-вторых, это составле-

ние единого совместного плана мероприятий, утверждаемого руководителями взаимодействующих служб или руководителем ОВД.

Вопрос о том, какой вид планирования избрать, решается руководителями взаимодействующих служб и подразделений, исходя из реальной обстановки и поставленных целей.

8.4. Роль участковых уполномоченных полиции в осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Важной задачей любого государства является формирование эффективного охранительного организационно-правового механизма, без наличия которого немислимо нормальное, стабильное, динамичное развитие общественных и государственных институтов. Проблема охраны правопорядка не утрачивает своей актуальности на любом этапе социально-экономического развития общества. Данная деятельность напрямую связана с защитой жизни, здоровья прав и свобод человека и гражданина, благополучным развитием отдельных социальных групп и всего общества.

Наиболее эффективным механизмом, доказавшим свою эффективность, является административный надзор за лицами, освобожденными из МЛС.

Под административным надзором понимается специально организованное, осуществляемое ОВД (полиции) систематическое наблюдение за поведением лиц, освобожденных из МЛС, соблюдением ими установленных судом административных ограничений и выполнением предусмотренных законом обязанностей.

Совокупность установленных судом административных ограничений и обязанностей, возложенных законом на поднадзорного, а также полномочий ОВД при осуществлении административного надзора, представляет собой правовой режим административного надзора.

Случаи, в которых устанавливается административный надзор.

Административный надзор налагается судом в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из МЛС и имеющих непогашенную либо неснятую судимость (ч. 3 ст. 3 ФЗ «О надзоре») за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;
- 4) двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ.

Судимость можно считать формальным основанием для установления административного надзора.

Для фактического установления административного надзора в отношении лиц перечисленных категорий дополнительно требуется наличие материальных оснований, к которым относятся при-

наки их противоправного поведения в МЛС либо после освобождения:

1) лицо в период отбывания наказания в МЛС признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. В соответствии со ст. 116 Уголовно-исполнительного кодекса РФ злостным нарушением установленного порядка отбывания наказания признается: употребление спиртных напитков либо наркотических средств или психотропных веществ; мелкое хулиганство; угроза, неповиновение представителям администрации исправительного учреждения или их оскорбление при отсутствии признаков преступления; изготовление, хранение или передача запрещенных предметов; уклонение от исполнения принудительных мер медицинского характера или от обязательного лечения, назначенного судом или решением медицинской комиссии; организация забастовок или иных групповых неповиновений, а равно активное участие в них; мужеложство, лесбиянство; организация группировок осужденных, направленных на совершение указанных в настоящей статье правонарушений, а равно активное участие в них; отказ от работы или прекращение работы без уважительных причин¹. Злостным может быть признано также совершение в течение одного года повторного нарушения установленного порядка отбывания наказания, если за каждое из этих нарушений осужденный был подвергнут взысканию в виде водворения в штрафной или дисциплинарный изолятор. Осужденный, совершивший указанные нарушения, признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания при условии назначения ему взыскания. Таким образом, осужденный считается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания с момента вынесения постановления начальником исправительного учреждения по представлению администрации исправительного учреждения одновременно с наложением взыскания.

2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на ОП и ОБ и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) административных правонарушений по ч. 7 ст. 11.5 и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 КоАП РФ.

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

Факт признания лица злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания либо привлечения его к административной ответственности не предопределяет выводы суда о необходимости установления административного надзора. При решении данного вопроса должна учитываться вся совокупность доказательств, обстоятельства, положенные в основу постановления о признании лица злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания либо установленные вступившими в законную силу постановлениями по делам об административных правонарушениях, характер допущенных нарушений, последующее поведение лица в исправительном учреждении после признания его злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, срок, истекший с момента признания лица злостным нарушителем порядка отбывания наказания, а также обстоятельства, не исследованные при рассмотрении дел о совершенных этим лицом административных правонарушениях (п. 15 постановления Пленума Верховного суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 (далее – постановление Пленума ВС РФ № 15))¹.

Срок административного надзора в отношении указанных лиц – от 1 года до 3 лет, но не свыше срока, установленного ст. 86 УК РФ для погашения судимости.

Независимо от наличия материальных оснований административный надзор учреждается в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из МЛС и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

1) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего;

2) преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений;

3) тяжкого или особо тяжкого преступления, предусмотренного п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 4 ст. 150 (в случае совершения преступления по мотивам политической, идеологической, национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы), ст. 205–205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277–279, 282–282.3, 295, 317, 357, 360, 361 УК РФ;

¹ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 // Российская газета. 2017. № 110.24 мая.

4) преступления в период нахождения под административным надзором, за которое это лицо осуждено к лишению свободы и направлено к месту отбывания наказания.

Срок административного надзора в отношении указанной категории соответствует сроку, установленному ст. 86 УК РФ для погашения судимости, за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания.

Также независимо от наличия материальных оснований административный надзор устанавливается судом в отношении лица, совершившего в возрасте старше 18 лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости. Порядок установления и прекращения административного надзора в отношении такого лица осуществляется в соответствии с федеральным законодательством. Срок административного надзора соответствует сроку назначения принудительных мер медицинского характера, но не менее срока, установленного ст. 86 УК РФ для погашения судимости.

Таким образом, административный надзор представляет собой принудительную меру воздействия и устанавливается в отношении строго определенного круга лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, указанных в законе, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений, поэтому с точки зрения его конечного назначения он выступает административно-предупредительной мерой.

Судом в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в них;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в ОВД по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации.

Перечисленные административные ограничения могут налагаться как вместе, так и по отдельности. Теоретически административный надзор может быть установлен вообще без административ-

ных ограничений, кроме последнего. Явка в ОВД для регистрации хотя бы один раз в месяц является для поднадзорного минимально обязательной.

Следует подчеркнуть, что выбор каждого ограничения должен быть обоснованным и способствовать предупреждению преступлений и административных правонарушений со стороны поднадзорного.

Полный перечень обязательных административных ограничений приведен в ч. 2 ст. 4 ФЗ «О надзоре». К ним, в частности, относятся административные ограничения в виде:

1) обязательной явки поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц в ОВД по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации;

2) запрещения поднадзорному лицу, имеющему непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, выезда за установленные судом пределы территории;

3) запрещения поднадзорному лицу, не имеющему места жительства или пребывания, выезда за установленные судом пределы территории.

В отношении лиц всех указанных категорий административный надзор устанавливается судом на основании заявления исправительного учреждения или ОВД.

Процессуальный порядок установления административных ограничений определен гл. 29 «Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» КАС РФ, а также регулируется постановлением Пленума ВС РФ № 15.

В частности, предусмотрена определенная процедура подачи административных исковых заявлений об установлении ограничений, требования к содержанию иска и прилагаемым к нему документам. Кроме того, КАС РФ определен порядок судебного производства по рассмотрению административного дела об административном надзоре.

В процессе рассмотрения заявления об установлении административного надзора суд принимает решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении соответствующего административного искового заявления. В случае удовлетворения заявления суд устанавливает одно или несколько правоограничений в отношении поднадзорного лица. В течение срока административного надзора, на основании заявления ОВД, поднадзорного либо его представителя, с учетом сведений об образе жизни и о поведении поднад-

зорного, а также о соблюдении им административных ограничений, суд может частично отменить административные ограничения или на основании заявления ОВД может дополнить ранее установленные административные ограничения. Лица, в отношении которых судом установлен административный надзор, знакомятся с решением суда под подпись. Поведение лица в период нахождения под административным надзором является определяющим фактором наличия или отсутствия конкретных ограничений.

В случаях осуждения поднадзорного лица к наказанию, не связанному с изоляцией осужденного от общества, условно, либо с отсрочкой исполнения приговора, либо с отсрочкой отбывания наказания за совершение им в период нахождения под административным надзором преступления, а также при совершении поднадзорным в течение одного года двух и более административных правонарушений совершения поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления, и (или) административных правонарушений, посягающих на ОП и ОБ и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) административных правонарушений, предусмотренных ч. 7 ст. 11.5, и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 КоАП РФ, суд вправе продлить административный надзор на срок до шести месяцев, но не свыше срока, установленного законом для погашения судимости. Механизм продления административного надзора призван профилактировать возможное противоправное поведение поднадзорного лица.

Основаниями для прекращения административного надзора являются: истечение срока административного надзора; снятие судимости с поднадзорного лица (за исключением лица, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости); судимость является правовым последствием осуждения лица по приговору суда за совершенное преступление и выражается в определенных административно-правовых и уголовно-правовых ограничениях лица. В случаях погашения судимости досрочно, когда лицо не совершало противоправных деяний и вело себя безупречно, и снята судом с лица до ее погашения – это влечет и прекращение административного надзора; осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим (если в месте его жительства нет сведений о месте его

пробытия в течение 5 лет, а если он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая, – в течение шести месяцев)¹; смерть поднадзорного лица; прекращение применения принудительных мер медицинского характера в отношении поднадзорного лица, совершившего в возрасте старше 18 лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, если имеющаяся у него судимость погашена или снята; погашение или снятие судимости, если применение принудительных мер медицинского характера в отношении поднадзорного лица, совершившего в возрасте старше 18 лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, было прекращено ранее.

В соответствии с законодательством РФ предусматривается возможность досрочного прекращения административного надзора по решению суда, на основании заявления ОВД или поднадзорного лица, либо его представителя по истечении не менее половины установленного судом срока надзора при условии, добросовестного соблюдения поднадзорным лицом установленных правоограничений, выполнением возложенных на него обязанностей, и положительной характеристики с места работы и (или) места жительства (пробытия) или фактического нахождения. В заявлении ОВД отражаются характеризующие поднадзорного данные: его поведение, отношение к труду, выполнению обязанностей, правовое сознание в период нахождения под административным надзором, наказания, нарушения общественного порядка и трудовой дисциплины, когда и какие приняты меры, даты неявки поднадзорного в ТОВД по вызову или на регистрацию без уважительных причин, когда и какие положительные действия проявлены им по месту жительства (учебы). Суд, в который подается заявление о досрочном прекращении административного надзора, уведомляет об этом потерпевшего и (или) его представителя в письменной форме в день принятия заявления к рассмотрению. Судом может быть принято решение об отказе в удовлетворении заявления о досрочном прекращении административного надзора. Основаниями отказа могут

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

быть несоблюдение или невыполнение административных ограничений. В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное заявление может быть подано в суд не ранее чем по истечении 6 месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора. В отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, административный надзор не может быть прекращен досрочно. Данное основание учитывает особую опасность противоправного поведения лиц, указанной категории. После прекращения административного надзора поднадзорное лицо снимается с учета в ОВД, с прекращением ведения дела административного надзора, о чем в день прекращения административного надзора в письменной форме уведомляется потерпевший и (или) его представитель. При прекращении административного надзора не исключается установление судом административного надзора повторно в отношении лица, освобождаемого или освобожденного из МЛС и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ, в случаях совершения указанной категорией, в течение одного года двух и более административных правонарушений совершения поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления, и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) административных правонарушений, предусмотренных ч. 7 ст. 11.5, и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 КоАП РФ.

Таким образом, со стороны государства соблюдается разумный баланс между ограничением прав и свобод поднадзорных и контролем за их поведением, порядок установления, продления и прекращения административного надзора позволяет не нарушить принципы соблюдения прав и интересов граждан и законности.

Права и обязанности поднадзорного лица, полномочия ОВД при осуществлении административного надзора определены гл. 3 ФЗ «О надзоре». Так, поднадзорное лицо имеет право:

– обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

– обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

– обращаться в ОВД с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами, предусмотренными ч. 3 ст. 12 ФЗ «О надзоре»;

– обжаловать действия (бездействие) ОВД при осуществлении административного надзора.

Перечень исключительных личных обстоятельств считается закрытым. ОЛВД дает разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения по пп. 3, 4, 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ «О надзоре», на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи со следующими исключительными личными обстоятельствами:

1) смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

2) необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории;

3) невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства, пребывания или фактического нахождения в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами;

4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории;

5) необходимость прохождения вступительных испытаний при приеме в образовательную организацию;

6) необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), требующегося для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) не может быть пройден в установленных судом пределах территории;

г) заключение трудового договора;

д) заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг;

е) государственная регистрация в качестве индивидуально-предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

Обязанности поднадзорного лица:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из МЛС;

2) явиться для постановки на учет в ОВД в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из МЛС, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в ОВД по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным ч. 3 ст. 12 ФЗ «О надзоре», разрешения ОВД на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомить ОВД по месту временного пребывания о выезде к месту жительства, пребывания или фактического нахождения, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам, регламентированным ч. 3 ст. 12 ФЗ «О надзоре»;

5) уведомить ОВД по месту жительства, пребывания или фактического нахождения о перемене места жительства, пребывания или фактического нахождения не позднее чем за три рабочих дня до его перемены, а также в течение трех рабочих дней – о возвращении к месту жительства, пребывания или фактического нахождения, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным ч. 3 ст. 12 ФЗ «О надзоре»;

6) уведомить ОВД, осуществляющий административный надзор в отношении указанного лица, в течение трех рабочих дней

о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников ОВД в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в ОВД по месту жительства, пребывания или фактического нахождения в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей, предусмотренных законом об административном надзоре.

В случае несоблюдения установленных судом административных ограничений или невыполнения обязанностей, предусмотренных законом об административном надзоре, поднадзорное лицо несет ответственность на основании законодательства РФ (ст. 19.24 КоАП РФ, ст. 314.1 УК РФ).

Полномочия ОВД при осуществлении административного надзора определены главным образом в ст. 12 ФЗ «О надзоре».

Так, при осуществлении административного надзора ОВД обязаны:

1) разъяснять поднадзорному лицу его права и обязанности, а также предупреждать об ответственности за нарушение установленных судом административных ограничений и за невыполнение предусмотренных законом обязанностей;

2) вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора;

3) систематически следить за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и за выполнением предусмотренных законом обязанностей;

4) вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и административных правонарушений;

5) объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из МЛС и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному поднадзорным лицом месту жительства или пребывания, а также розыск поднадзорного лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания либо выехавшего за установленные судом пределы территории, если судом ему было установлено такое административное ограничение;

6) подавать в суд заявление о введении административного надзора по основаниям, предусмотренным законом, не позднее чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы;

7) в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день прекращения административного надзора.

При осуществлении административного надзора ОВД имеют право:

1) запрашивать у организаций по месту работы и (или) месту жительства или пребывания поднадзорного лица и получать от них сведения о его поведении;

2) вызывать поднадзорное лицо в ОВД по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для получения объяснений в устной и (или) письменной форме по вопросам соблюдения им установленных судом административных ограничений и выполнения предусмотренных законом обязанностей;

3) проникать беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Кроме того, ОВД дает разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, предусмотренные пп. 3, 4, 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ «О надзоре», на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с определенными указанным законом исключительными личными обстоятельствами.

В ходе производства по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из МЛС, судом решаются вопросы установления, продления, досрочного прекращения административного надзора, а также изменения его правового режима относительно состоящих под ним лиц.

За несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, ч. 1–3 ст. 19.24 КоАП РФ предусмотрена ответственность в виде штрафа, административного ареста или обязательных работ.

Если лицо, в отношении которого администрацией МЛС реализована судебная процедура установления административных

ограничений, своевременно не прибыло без уважительных причин к избранному им месту жительства, то оно может быть подвергнуто уголовному наказанию в виде обязательных или исправительных работ либо лишения свободы на срок до одного года. Одновременно с этим ч. 1 ст. 314.1 УК РФ предусматривает аналогичные санкции для всех категорий поднадзорных, уклоняющихся от административного надзора путем самовольного оставления места жительства или пребывания.

Неоднократное несоблюдение поднадзорным лицом административных ограничений (два раза в течение года), сопряженное с совершением административного правонарушения, квалифицируемого в соответствии с нормами гл. 6, 19 (кроме ст. 19.24) либо 20 КоАП РФ, предусматривает уголовную ответственность по ч. 2 ст. 314 УК РФ. В качестве наказания представлен самый разнообразный спектр санкций, к которым относятся: штраф, обязательные, исправительные, принудительные работы, арест, лишение свободы на срок до одного года.

Необходимо отметить, что порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из МЛС, имеет четкую ведомственную регламентацию и утвержден соответствующим приказом МВД России¹.

В целом организация административного надзора возлагается на руководителей ТОВД и на должностных лиц специализированных подразделений по осуществлению административного надзора. Немаловажным является то, что указанные руководители и должностные лица ответственны за организацию взаимодействия с учреждениями ФСИН России.

Целью систематического контроля за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений и выполнением ими предусмотренных законом обязанностей является предупреждение совершения преступлений и иных правонарушений, а также оказание индивидуального профилактического воздействия. При этом, наряду с сотрудниками вышеуказанных специализированных подразделений, основная роль в осуществлении административного надзора принадлежит УУП. Как правило, именно они и являются теми самыми должностными лицами, которые в силу специфики своей работы уполномочены осуществлять каждодневный контроль за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений.

¹ О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818.

Проведение индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете, является одной из пяти основных форм несения службы УУП. Участковые участвуют в осуществлении административного надзора при несении службы на административном участке.

Порядок осуществления административного надзора предусматривает для УУП:

– внесение записей в маршрутный лист о поведении поднадзорного лица по окончании срока его временного пребывания на обслуживаемом административном участке, а также осуществление целенаправленного наблюдения за поднадзорными лицами, с ежемесячным докладом начальнику ТОВД о соблюдении ими установленных судом административных ограничений и выполнении возложенных на них законом обязанностей, возможности совершения ими преступлений и иных правонарушений, в том числе связанных с уклонением от надзора. Проведение с поднадзорными лицами индивидуально-профилактической работы, в ходе которой получение от них объяснений в устной или письменной форме и других сведений по вопросам нарушения установленных судом ограничений и невыполнения возложенных законом обязанностей. В целях получения сведений о поведении поднадзорного лица запрос информации по месту работы, месту его жительства (пребывания). Информирование начальника ТОВД о фактах неприбытия поднадзорного лица в установленный срок к избранному месту жительства (пребывания), убытия с места жительства (пребывания) без разрешения территориального органа либо невозвращения поднадзорного лица к установленному сроку без уважительных причин к месту жительства (пребывания), принимают меры к установлению его места нахождения. Посещение поднадзорных лиц по месту жительства (пребывания) в определенное время суток, в течение которого этим лицам запрещено пребывание вне указанных помещений, с последующим оформлением акта по результату посещения поднадзорного лица по месту жительства (пребывания). Проведение по указанию начальника ТОВД сбора материалов в отношении лиц, уклоняющихся от административного надзора, до передачи материалов в специализированное подразделение дознания. Взаимодействие с оперативными дежурными дежурных частей ТОВД, сотрудниками полиции строевых подразделений ППС и ДПС ГИБДД, подразделений, уполномоченных осуществлять ОРД, сотрудниками полиции линейных управлений, отделов МВД России на транспорте по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и иных правонарушений со стороны поднадзорных лиц.

Подчеркивая особую роль УУП в осуществлении ОВД административного надзора за лицами, освобожденными из МЛС, важно отметить особое значение организационно-методического обеспечения этого направления служебной деятельности.

На федеральном уровне данную деятельность реализует отделение организации административного надзора. Указанное отделение структурно входит в отдел организационно-методического обеспечения деятельности УУП и осуществления административного надзора, который, в свою очередь, входит в состав Управления организации охраны правопорядка в жилом секторе ГУОООП МВД России.

На региональном уровне соответствующую организационно-методическую работу выполняют отделы (отделения, группы, направления) организации и осуществления административного надзора, которые структурно входят в управления (отделы, отделения) организации деятельности УУП и ПДН территориальных органов МВД России на региональном уровне¹.

На районном уровне организационное обеспечение данного направления возложено на отделения (группы, направления) по осуществлению административного надзора, входящие в структуру отделов (отделений, групп) УУП и по делам несовершеннолетних².

Анализ сложившейся практики свидетельствует о том, что в отсутствие принятых организационно-штатных решений о создании вышеназванных отделений или групп работа по данному направлению, как правило, возложена на заместителей начальников отделов (отделений) УУП и по делам несовершеннолетних либо на старших участковых.

¹ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложение № 6.

² О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложение № 7–8.

Глава 9. Государственная стратегия в сфере реализации системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

9.1. Правовое регулирование деятельности подразделений по делам несовершеннолетних, их задачи и функции

Статья 38 Конституции в качестве конституционного принципа провозглашает обязанность государства осуществлять защиту материнства, детства и семьи.

Часть 4 ст. 67 содержит программное положение: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения»¹.

Однако реальное положение детей в России пока не приблизилось к конституционному идеалу. Экономические проблемы, социальная неустроенность заставляет молодежь почувствовать в политическом дискурсе, подростковая агрессия и аутоагрессия свидетельствуют о важности изучения и научного осмысления теоретических, правовых и организационных основ профилактики деструктивного поведения и правонарушений несовершеннолетних, а самое главное – организации четкой и эффективной работы государственных органов и общественных организаций с данной категорией населения.

Информационная действительность влечет за собой новые виды противоправных деяний в отношении несовершеннолетних, а также способы вовлечения подростков в различные группы деструктивного характера.

С увеличением темпа жизнедеятельности в условиях развития информационных технологий современным людям, тем более подросткам с неокрепшей психикой и недостаточным жизненным опытом, становится все сложнее справляться с кризисными ситуациями. Серьезной проблемой современного общества стала «потеря» подростками живого общения, замена его «виртуальным».

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 14.11.2022).

Основную роль в деятельности подразделений полиции по предупреждению правонарушений лиц, не достигших 18-летнего возраста, продолжают играть ПДН и ЦВСНП.

Созданию в структуре Главного управления Рабоче-крестьянской милиции специализированных подразделений (детских команд милиции и приемников-распределителей для несовершеннолетних), непосредственно занимающиеся проблемой детской беспризорности и безнадзорности, работой с несовершеннолетними правонарушителями положило Постановление Совет Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности».

31 мая теперь ежегодно отмечается как дата создания ПДН и ЦВСНП¹.

С начала 90-х гг. XX столетия проблема безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обрела контуры национального бедствия, стала объектом пристального внимания государственной политики, к ее решению кроме ОВД подключились различные государственные органы и общественные институты. Причинами такого положения дел стало неустойчивое состояние экономики в результате структурных реформ экономической деятельности, имущественное расслоение общества, вооруженные конфликты на постсоветском пространстве, неконтролируемые миграционные процессы, идеологический вакуум, сопряженный с утратой значительной частью населения моральных ориентиров и ценностей.

Благодаря реализации в РФ комплекса стратегических мер в интересах детей² за последние десять лет уровень подростковой преступности сократился в 2 раза (с 71 910 до 31 865)³.

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 17 февраля 2022 г. В. А. Колокольцев отметил, что сотрудники полиции выстраивали профилактическую работу с несовершеннолетними «в тесном контакте со всеми заинтересованными субъектами. Налажены контакты с администрациями учебных заведений

¹ Об объявлении дня подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по делам несовершеннолетних: приказ МВД России от 18 декабря 2003 г. № 1005.

² Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 1 июня 2011 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 45 (ч. II). Ст. 6236; Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: Указ Президента Рос. Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 23. Ст. 3309.

³ Форма федерального статистического наблюдения № 4-ЕГС «Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений», утвержденная приказом Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 17 января 2020 г. № 30.

в целях своевременного реагирования на девиантное поведение школьников и студентов.

Личный состав ориентирован на пресечение деятельности лиц, негативно влияющих на несовершеннолетних, в том числе посредством сети Интернет. Выявлено полторы тысячи фактов их вовлечения в преступления и антиобщественные действия.

Вместе с тем серьезную обеспокоенность вызывает проявление агрессии среди учащихся. Имеются в виду резонансные нападения на учебные заведения. Учитывая сегодняшние реалии, на первый план выходит обмен информацией между заинтересованными органами.

Так, конструктивный диалог с педагогическими коллективами позволил предотвратить трагические события в целом ряде регионов¹.

Исходя из изложенного, решение комплекса проблем в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних продолжает носить актуальный характер.

Деятельность ПДН и их штатных должностных лиц строго подчинена правовым нормам.

В своей деятельности данные подразделения полиции наряду с законодательством РФ учитывают положения целого ряда международно-правовых документов, содержащих принципы и нормы, имеющие значение для национальной правовой системы.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

Борьба за права детей в международном праве имеет более чем столетнюю историю.

26 ноября 1924 г. Генеральной Ассамблеей Лиги Наций была принята Женевская декларация прав ребенка 1924 г. (Geneva Declaration of the Rights of the Child)², ставшая первым международным документом, признающим особый правовой статус и защитные механизмы прав ребенка на международном уровне.

Женевская декларация прав ребенка должна была стать прелюдией к документу, содержащему юридически обязательные нормы, но антивоенная повестка и постепенный распад Лиги Наций в 30-е гг. XX в. не позволил достичь цели.

¹Текст официального выступления В. А. Колокольцева на расширенном заседании Коллегии МВД России марта 2022 г. URL: <http://мвд.рф> (дата обращения: 16.07.2022).

²Geneva Declaration of the Rights of the Child, 1924 // League of Nations Official Journal. Special Supplement. № 21. October. 1924. P. 43.

Новый импульс этому движению придала преемница Лиги Наций – Организация Объединенных Наций (далее – ООН), когда в 1946 г. начала серию действий, которые в конечном итоге привели к принятию Конвенции о правах ребенка. Появление новой волны международных документов по защите детей было связано с тем, что бедственное положение детей в ходе Второй мировой войны потребовало от мирового сообщества принятия таких актов, которые не только бы декларировали права детей, но и фиксировали юридические нормы, создавали институциональные образования для защиты их прав. Они стали реакцией на бесчеловечные и жестокие преступления европейских тоталитарных режимов в 1930-х и 1940-х гг.

10 декабря 1948 г. Резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН принимается Всеобщая декларация прав человека, в которой только в ч. 2 ст. 25, ч. 3 ст. 26 идет упоминание о правах детей¹.

Принятие Всеобщей декларации прав человека способствовало возникновению права международной защиты прав человека как новой отрасли международного права. В связи с этими изменениями была трансформирована теория международного права, так как человек стал субъектом международного права, дополнительно защищенным не только внутренним законодательством, но и международными нормами.

20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН была принята Декларация прав ребенка, содержащая десять статей, провозглашающих социальные и правовые принципы, нацеленные на охрану прав детей на международном и национальном уровнях².

20 ноября 1989 г. была принята Конвенция о правах ребенка (Convention on the Rights of the Child)³ (далее – Конвенция). Конвенция была открыта для ратификации 26 января 1990 г. и ко 2 сентября 1990 г. получила 20 ратификаций, необходимых для ее вступления в силу.

¹ Всеобщая декларация прав человека (утв. Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Рос. газ. 1995. 5 апр.

² Декларация прав ребенка, 20 ноября 1959 г. (Принята Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС Консультант-Плюс (дата обращения: 05.08.2022).

³ Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. и ратифицированная Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

13 июня 1990 г. Верховный Совет СССР ратифицировал Конвенцию, а 15 сентября 1990 г. Конвенция вступила в силу для РФ.

Конвенция гарантирует детям «полное и гармоничное развитие ... в атмосфере счастья, любви и понимания» и определяет, что семья, как основной ячейке общества и естественной среде для роста благополучия всех ее членов и, особенно, детей, должны быть предоставлены необходимые защита и содействие.

Сфера охвата и содержание прав, закрепленных в Конвенции, является фактором, способствующим повышению значимости Конвенции в качестве консолидатора в том смысле, что она объединяет «в одной современной глобальной перспективе права ребенка, выраженные в 80 текстах, которые прямо или косвенно касаются прав ребенка»¹.

Новаторство Конвенции определяется тем, «что дети выделяются в отдельную категорию и становятся субъектами международного договора. Конвенция объединяет в одном документе не только права ребенка, упомянутые в других документах, но и весь спектр прав человека: права экономического, социального и культурного характера, а также права гражданского и политического характера»².

Так, Конвенция о правах ребенка провозглашает ряд принципов обращения с несовершеннолетними:

- 1) принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка (ст. 3);
- 2) принцип недискриминации (ст. 2);
- 3) принцип обеспечения права на жизнь, выживание и здоровое развитие ребенка (ст. 6);
- 4) принцип обеспечения права ребенка быть заслушанным.

Исходя из ч. 1 ст. 3 Конвенции о правах ребенка, во всех действиях в отношении детей, независимо от того, кем они предпринимаются, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

В ст. 17 провозглашается право детей на свободный доступ к информации, направленной на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка.

В 2013 г. Комитет ООН по правам ребенка издал Замечание общего порядка № 14 (2013), указав, что первоочередное внимание наилучшему обеспечению интересов ребенка (п. 1 ст. 3 Конвенции)

¹ Mower A. G., Jr. The Convention on the Rights of the Child: Intern. law support for children. Westport (Conn.); London: Greenwood press, 1997. P. 6.

² Кирюхин В. В. Конвенция о правах ребенка: 30 лет перемен в интересах детей // Юридический мир. 2020. № 3. С. 19.

означает «проведение оценки сообразно конкретному контексту, и состоящую из трех частей: материальное право, принцип толкования, правило процедуры»¹.

За 30 лет своего существования Конвенция о правах ребенка стала «Детской Конституцией» – универсальным международно-правовым актом как по количеству участников (все государства – члены ООН, кроме США), так и по применению ее положений на национальном уровне.

Логическим продолжением Конвенции о правах ребенка стали три Факультативных протокола.

25 мая 2000 г. были приняты два Факультативных протокола. Первый из них касается торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и требует признать такие тяжкие нарушения прав ребенка преступлениями².

Второй, касающийся участия в вооруженных конфликтах, устанавливает минимальный возраст 18 лет для обязательного призыва и требует от государств принять все возможные меры, чтобы помешать лицам, не достигшим 18 лет, непосредственно участвовать в боевых действиях³.

Третий протокол касается процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений⁴.

Развитие правовых гарантий несовершеннолетние получили в Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правил, 1985 г.), Руководящих принципах ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядских руководящих принципов, 1990 г.).

¹ Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Замечание общего порядка № 14 (2013) о праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов (пункт 1 статьи 3), 29 мая 2013, CRC/C/GC/14. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/528b2c874.html> (дата обращения: 12.06.2022).

² Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии от 25 мая 2000 г. (принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 г. Ратифицирован Федеральным законом Рос. Федерации от 7 мая 2013 г. № 75-ФЗ).

³ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах от 25 мая 2000 г. (Принят резолюцией 54/263 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 мая 2000 г. Ратифицирован Федеральным законом РФ от 26 июня 2008 г. № 101-ФЗ).

⁴ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений от 19 декабря 2011 г. (принят резолюцией 66/138 Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 2011 г. По состоянию на 1 июля 2022 г. Российская Федерация не является участником указанного факультативного протокола.

В Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), отмечено, что важным элементом права ребенка на личную жизнь является недопустимость нанесения ущерба репутации при определении ребенка в качестве правонарушителя. В них подчеркивается, что «система правосудия в отношении несовершеннолетних направлена в первую очередь на обеспечение благополучия несовершеннолетнего и обеспечение того, чтобы любые меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения»¹.

В правиле 5 определены цели правосудия в отношении несовершеннолетних, в соответствии с которыми система правосудия в отношении несовершеннолетних направлена в первую очередь на обеспечение благополучия несовершеннолетнего и обеспечение того, чтобы любые меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения.

Правило 8 указанного документа указывает на важность защиты несовершеннолетнего от негативных последствий опубликования в средствах массовой информации сообщений об их делах (например, персональные данные правонарушителей).

Данная норма корреспондируется с ч. 1 ст. 8 ФЗ «О полиции», устанавливающей открытость деятельности полиции, если это не противоречит требованиям законодательства РФ об уголовном судопроизводстве (ч. 3 ст. 161 УПК РФ), производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 24.3 КоАП РФ), ОРД не нарушает прав граждан.

Согласно ч. 6 ст. 4 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»² введен запрет на распространение в СМИ, а также в информационно-телекоммуникационных сетях информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеоизображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место

¹ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 05.11.2022).

² О средствах массовой информации: Закон Рос. Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Российская газета. № 7, 8. 1992. 8 фев.

его жительства или место временного пребывания, место его учебы или работы, иную информацию, позволяющую прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего, за исключением случаев, «если распространение такой информации осуществляется в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего, пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия)»¹ с учетом условий, предусмотренных пп. 1-3 ч. 4 ст. 41 указанного закона.

Существенную роль в развитии отечественной системы профилактики антиобщественного поведения и правонарушений лиц, не достигших 18 лет, играет Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (далее — ФЗ «О профилактике безнадзорности»)². Помимо основных задач и принципов профилактической деятельности в нем определяются органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В статье 1 ФЗ «О профилактике безнадзорности» такое понятие определяется, как «система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении».

Индивидуальная профилактическая работа понимается как деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации, предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Статья 2 ФЗ «О профилактике безнадзорности» указывает, что профилактика включает комплекс задач в том числе:

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

¹ О средствах массовой информации: Закон Рос. Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Российская газета. № 32. 1992. 8 авг.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;
- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

ФЗ «О полиции» в равной мере использует термины «предупреждение» и «профилактика».

В статье 2 указанного закона одним из основных направлений деятельности данного органа определяется «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений». В силу п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» на полицию возлагается обязанность «участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний по направлениям деятельности полиции». Законодатель определил полицию в качестве равноправного субъекта, и ему предписывается участие в профилактике наряду с другими субъектами, перечисленными в законе.

В настоящее время в системе ОВД выделяются три самостоятельных субъекта по предупреждению правонарушений несовершеннолетних:

- ПДН ТОВД и ОВД на транспорте;
- ЦВСНП, которые относятся к подразделениям полиции;
- иные подразделения ОВД, которые по смыслу закона могут и не относиться к подразделениям полиции.

Полномочия ПДН определены в ст. 21 ФЗ «О профилактике безнадзорности» и включают:

1. Организацию и проведение индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних (указанных в подп. 4-14 п. 1 ст. 5), а также их родителей или иных законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними.

2. Выявление следующих категорий лиц:

- вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления, других противоправных и (или) антиобщественных действий;
- склоняющих несовершеннолетних к суицидальным действиям;
- совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния;
- родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних.

3. Осуществление в пределах своей компетенции мер по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

4. Рассмотрение заявления и сообщения:

– об административных правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних;

– об общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

– о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или иными законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних.

5. Обязанность участия в подготовке материалов для рассмотрения возможности помещения несовершеннолетних в ЦВСНП.

6. Участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям предусмотренных законодательством мер воздействия.

7. Внесение в УИИ предложений о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых осуществляют указанные органы, предусмотренных законодательством мер воздействия.

Соответствующие права и обязанности должностных лиц ПДН изложены в ст. 21 ФЗ «О профилактике безнадзорности», а более детализировано раскрываются в ведомственной Инструкции по организации работы ПДН ОВД¹.

В соответствии с пп. 2 п. 2 Положения об МВД России к задачам данного органа относится «нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел»², органически вписывающееся в структуру нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Основной целью деятельности МВД России по подготовке и принятию НПА является не только создание надлежащих условий для эффективного функционирования органов и подразделений, осуществляющих ООП, но и определение пределов полномо-

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

² 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 Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

чий должностных лиц, обеспечивающих права, свободы и законные интересы граждан.

Так как подавляющее большинство нормативных правовых актов в системе МВД России либо являются приказами, либо утверждаются приказами, то правомерно говорить о четырех группах приказов, регламентирующих профилактическую деятельность в отношении правонарушений несовершеннолетних.

Первая группа – основные приказы, определяющие общие подходы к профилактической деятельности, правовой статус специализированных подразделений полиции либо отдельных должностных лиц по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основания, формы и методы, порядок осуществления их деятельности.

Ко второй группе относятся приказы, содержащие отдельные нормы, определяющие полномочия иных подразделений полиции в данной сфере.

Например, при доставлении подозреваемых и обвиняемых несовершеннолетних в дежурную часть ТОВД оперативный дежурный обязан занести их в Книгу учета лиц, доставленных в дежурную часть, и, руководствуясь п. 20.3 приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389¹, незамедлительно известить о данном факте законных представителей несовершеннолетнего.

К третьей группе относятся приказы общего характера, в которых содержатся отдельные положения о полномочиях, компетенции, льготах и привилегиях, материально-техническом обеспечении сотрудников полиции, занимающихся рассматриваемой проблемой.

Так, сотрудникам ПДН может устанавливаться служебный день сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, компенсируемый в виде дополнительного отпуска продолжительностью 7 календарных дней ежегодно², сотрудникам ПДН ТОВД устанавливается 20-процентная надбавка к должностному окладу.

И, наконец, четвертую группу образуют совместные приказы МВД России с иными субъектами профилактики.

Совместная деятельность органов управления здравоохранением и медицинских организаций с подразделениями ОВД регламентируется приказом Минздрава и МВД России от 20 августа

¹ Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

² Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

2003 г. № 414/633 «О взаимодействии учреждений здравоохранения и ОВД в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в ОВД».

В ходе организации эффективного взаимодействия с УИИ руководителями территориальных органов МВД России должны приниматься во внимание следующие аспекты работы сотрудников ПДН:

- при поступлении из УИИ информации о постановке на учет несовершеннолетнего осужденного в течение 5 дней ставят его на учет в ПДН;
- представляют в УИИ не реже 1 раза в полугодие справку о проведенной работе в отношении несовершеннолетнего осужденного, состоящего на учете;
- при совершении несовершеннолетними осужденными преступлений и (или) административных правонарушений, а также при выявлении фактов неисполнения возложенных на него судом обязанностей и установленных ограничений в течение 3 дней после рассмотрения административного протокола, возбуждения уголовного дела и рассмотрения инициативного рапорта руководством ОВД информируют УИИ;
- участвуют в подготовке материалов, направляемых УИИ в суд для решения вопроса о замене наказания, отмене условного осуждения или отсрочке отбывания наказания;
- при изменении места жительства осужденного несовершеннолетнего без уведомления об этом УИИ, оказывают содействие УИИ в проведении мероприятий по установлению его местонахождения и выявлению причин уклонения от отбывания наказания;
- при достижении состоящими на учете несовершеннолетними осужденными 18-летнего возраста направляют в УИИ обобщенную справку о результатах проведения с ними профилактической работы.

Таким образом, организация эффективного взаимодействия сотрудников ПДН полиции с органами, организациями и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является одной из основных форм реализации обязанности полиции участвовать в их профилактике, закрепленной в п. 4 ст. 12 ФЗ «О полиции».

Приказом Роскомнадзора, МВД России, Роспотребнадзора, ФНС России утверждены критерии оценки информации о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства. Важность критериев обуславливалась необходимостью принятия объективных решений, являющихся основаниями

для включения доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в сети Интернет, а также сетевых адресов в единый реестр.

Более подробно рассмотрим приказ первой группы.

Приказом МВД России утверждена ведомственная Инструкция по организации деятельности ПДН ОВД РФ (далее – Инструкция ПДН)¹.

Анализ указанной инструкции позволяет утверждать, что система организации ПДН создана на различных уровнях.

Первый уровень (федеральный) – ПДН в структуре ГУОО-ОП МВД России и ГУТ МВД России (обеспечивают управленческое воздействие и контроль за деятельностью нижестоящих ПДН и ЦВСНП).

Задачи должностных лиц ПДН ГУОООП, ГУТ МВД России перечислены в п. 10 Инструкции ПДН, а к наиболее значимым относятся:

- анализ состояния, структуры и динамики правонарушений несовершеннолетних;
- ежемесячный мониторинг состояния, структуры и динамики преступности среди несовершеннолетних на территории РФ с отражением наиболее проблемных регионов по отдельным направлениям;
- полугодовой анализ состояния, структуры, динамики правонарушений и показателей профилактической деятельности ОВД среди несовершеннолетних на основании форм статистической отчетности;
- подготовка аналитических материалов для информирования органов государственной власти о состоянии правопорядка среди несовершеннолетних, а также предложения, вытекающие из анализа оперативной обстановки, по совершенствованию деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- осуществление взаимодействия с ФОИВ, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, структурными подразделениями МВД России, ОФПН, фондами и религиозными организациями по вопросам, связанным с профилактикой правонарушений несовершеннолетних;
- участие в подготовке проектов законов и иных НПА РФ;

¹ Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органами внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

- осуществление зонального контроля за деятельностью ТОВД;
- организация проверок по обращениям граждан и должностных лиц, материалам СМИ о недостатках в деятельности ПДН;
- осуществление мероприятий по совершенствованию работы с кадрами ПДН.

Второй уровень (окружной и региональный) – ПДН в структуре ТОВД на окружном и региональном уровнях, Восточно-Сибирского, Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте.

ПДН аппаратов указанного уровня строят свою работу по зонально-линейному принципу. В должностных регламентах (должностных инструкциях) сотрудников ПДН предусматриваются следующие направления организации работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних подчиненных подразделений ПДН на районном уровне, обеспечивающие повышение эффективности работы ПДН по профилактике правонарушений среди детей: 1) выявление лиц, вовлекающих детей в совершение преступлений и антиобщественных действий; 2) профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании среди детей; 3) предупреждение групповой и повторной преступности несовершеннолетних; 4) пресечение общественно опасных деяний детей до момента достижения ими возраста, с которого наступает уголовная ответственность; 5) организация работы с родителями или иными законными представителями детей, злоупотребляющими алкогольной и спиртосодержащей продукцией, употребляющими наркотические средства или психотропные вещества, не исполняющими своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющими на их поведение либо жестоко обращающимися с ними; 6) организация работы по помещению несовершеннолетних в ЦВСНП.

Третий уровень (межрегиональный¹ и районный) – ПДН в структуре ТОВД на городском, районном уровне, линейных ОВД на транспорте.

В целом ПДН указанного уровня строят свою работу по зональному принципу. Размеры и границы территории (объектов транспорта), обслуживаемой старшими инспекторами и инспекторами, определяются начальником с учетом оперативной обстановки, численности инспекторов ПДН, предусмотренной штатным расписанием ОВД, установленных нормативов.

¹ Кроме Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте.

При назначении инспектора ПДН на должность начальник полиции или его заместитель по ООП знакомят его с особенностями обслуживаемой территории, оперативной обстановкой.

В случаях временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске или командировке, при наличии в штатном расписании ТОВД одной должности сотрудника ПДН индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, родителями или иными законными представителями могут осуществлять наиболее подготовленные сотрудники полиции, которыми, как правило, являются УУП.

Обязанности заместителя начальника ПДН определяются начальником этого подразделения и утверждаются соответствующим заместителем начальника полиции, а начальник ПДН и его заместитель за территорией обслуживания не закрепляются.

В территориальных органах, где отсутствуют должности начальника ПДН и его заместителя, управленческие функции исполняет старший инспектор (инспектор), который по приказу начальника органа может освобождаться от обслуживания территории.

Должностные лица ПДН работают по графикам, утвержденным начальником ТОВД. Основную часть служебного времени указанные должностные лица должны находиться на обслуживаемой территории. Они осуществляют свою деятельность по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних по плану, утвержденному начальником ТОВД. Указанные планы разрабатываются на основе анализа и объективной оценки оперативной обстановки. Ими также осуществляется прием граждан. Учет приема граждан ведется в соответствующем журнале – учета приема граждан в ПДН.

Поступившие в ПДН жалобы и заявления граждан, сообщения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, иных органов и организаций подлежат учету и регистрации. В ПДН также ведется журнал учета результатов проверок деятельности подразделения. Контроль за правильностью и полнотой ведения журнала, а также за своевременностью устранения выявленных недостатков осуществляется ежемесячно руководителями ТОВД.

Итоги работы инспекторского состава ежемесячно рассматриваются начальником либо заместителем начальника ПДН.

Для эффективной организации работы по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних полномочия начальника ПДН определены в п. 22 Инструкции ПДН.

К основным функциям сотрудников ПДН следует отнести:

- осуществление ежеквартального анализа причин совершения несовершеннолетними правонарушений, состояния (эффектив-

ность) работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на закрепленной за ними территории;

- изучение и использование материалов, размещенных в СМИ, сообщений государственных органов, общественных объединений, обращений граждан;

- участие в подготовке информационных материалов и предложений в соответствующие органы исполнительной власти и ОМС по вопросам своего ведения);

- участие в организации и проведении целевых профилактических мероприятий;

- Содействие:

- администрации образовательных учреждений – в организации правовой пропаганды;

- органам опеки и попечительства – в выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;

- подразделениям ГИБДД МВД России – в работе по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма.

Безусловно, ведущим направлением деятельности сотрудников ПДН ТОВД является индивидуальная профилактическая работа, которая начинается с формализованной процедуры постановки несовершеннолетних на учет.

Учет ПДН состоит из учетно-профилактических карточек на несовершеннолетних, состоящих на учете ПДН; учетно-профилактических карточек на родителей, состоящих на учете ПДН, и учетно-профилактических дел на несовершеннолетних; наблюдательных дел на группу несовершеннолетних с антиобщественной направленностью; карточек на выявленных (доставленных) в ТОВД несовершеннолетних; журнала регистрации лиц, состоящих на учете ПДН; журнала учета несовершеннолетних, доставленных в ТОВД; журнала учета приема граждан в ПДН, результатов проверок деятельности ПДН; информационно-статистических материалов на образовательные организации и т. д.

Учет лиц в ПДН включает в себя учетно-профилактические карточки и учетно-профилактические дела, которые заводятся на лиц, проживающих на территории, обслуживаемой ТОВД.

В п. 2.1.1 Инструкции ПДН¹ содержится исчерпывающий перечень категорий несовершеннолетних, в отношении которых ПДН проводят индивидуальную профилактическую работу.

¹ Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845.

В соответствии с п. 42 Инструкции ПДН должностные лица ПДН ставят на учет несовершеннолетних правонарушителей, проживающих на территории обслуживания территориального органа внутренних дел, если их противоправное поведение в установленном порядке зафиксировано:

- в приговоре, определении или постановлении суда;
- постановлении прокурора, следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или начальника территориального органа внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- протоколе об административном правонарушении, по которому принято решение о назначении административного наказания;
- заключении, о постановке несовершеннолетнего, родителя, иного законного представителя на профилактический учет в ПДН и заведении учетно-профилактической карточки.

В последнем случае необходимо учитывать, что в заключении должны содержаться следующие сведения:

- 1) о совершенных несовершеннолетним правонарушениях или антиобщественных действиях;
- 2) о личности несовершеннолетнего, условиях его жизни и воспитания;
- 3) мотивированные выводы о необходимости проведения профилактической работы с постановкой на учет в ПДН.

В случае, если сотруднику ПДН становится достоверно известно о наличии оснований для постановки несовершеннолетнего на учет, однако подтверждающие документы отсутствуют, постановка на учет осуществляется на основании заключения, утвержденного руководителем ОВД или его заместителем. Необходимая документация незамедлительно запрашивается в соответствующих органах и учреждениях.

Постановка несовершеннолетних на учет осуществляется в течение 5 дней со дня получения вышеуказанных документов.

Разрешение о постановке на учет дается в письменном виде начальником ТОВД или его заместителем.

Указанные руководители обязаны изучать учетно-профилактическую документацию не реже одного раза в полугодие и давать по итогам изучения письменные указания, повышающие эффективность профилактической работы.

Организация деятельности ПДН не только играют ведущую роль в организации и осуществлении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями, но и являются связующим звеном, обеспечивающим эффективное

взаимодействие субъектов профилактики в решении вопросов, возникающих в связи с деятельностью по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Именно поэтому правовое регулирование деятельности подразделений полиции ПДН, их задачи и функции основаны на законодательном закреплении полномочий соответствующих должностных лиц обеспечивать надлежащее взаимодействие с иными подразделениями ОВД; ЦВСНП; КДНиЗП; органами социальной защиты населения и учреждениями социального обслуживания; специализированными учреждениями для детей, нуждающихся в социальной реабилитации; органами образования и образовательными учреждениями; СУВУЗТ; органами опеки и попечительства; органами и учреждениями по делам молодежи; органами управления здравоохранением и учреждениями здравоохранения; органами службы занятости; учреждениями уголовно-исполнительной системы; органами по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; уполномоченным при Президенте России по правам ребенка, а также уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ; другими органами и учреждениями, общественными объединениями, осуществляющими меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

9.2. Правовое регулирование деятельности Центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей

Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ¹ относит ЦВСНП к местам принудительного содержания, а в п. 15 ст. 13 ФЗ «О полиции» они определены как спецучреждения, в которые полиция вправе доставлять задержанных за правонарушения детей и содержать их там в порядке, установленном законом.

В своей деятельности сотрудники ЦВСНП руководствуются Конституцией, КАС, федеральными законами «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О полиции», НПА Президента РФ и Правительства РФ, другими федеральными и региональными НПА по вопросам ООП и ООБ, НПА МВД России, правовыми актами соответствующего ТОВД, а также положением о центре.

Положение о ЦВСНП разрабатывается в соответствии с Типовым положением² и утверждается руководителем (начальником) ТОВД.

В настоящее время в 73 субъектах РФ созданы 77 ЦВСНП с общим лимитом единовременного наполнения 2,5 тысяч человек.

В 12 субъектах РФ центров нет, ОВД этих регионов при необходимости пользуются для помещения несовершеннолетних ЦВСНП соседних территориальных органов.

В 4 субъектах РФ созданы по 2 ЦВСНП (Республика Башкортостан, Ставропольский край, Кемеровская и Свердловская области). Это связано с территориальной удаленностью крупных агломераций, находящихся на значительном расстоянии от республиканского, краевого, областных центров и там есть необходимость профилактической работы со значительным числом несовершеннолетних правонарушителей.

Для перевозки подростков на значительные расстояния, включая страны СНГ, в России созданы и функционируют 9 транзитных центров (Екатеринбургский, Красноярский, Московский, Нижнетагильский, Новосибирский, Ростовский, Самарский, Санкт-

¹ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

² Об утверждении Типового положения о центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях: приказ МВД России от 26 мая 2020 г. № 372.

Петербургский, Хабаровский), за каждым из которых закреплены от 1 до 18 регионов страны, куда доставляют несовершеннолетних.

В ведомственном приказе сделана специальная оговорка о том, что регионам, в которых отсутствуют ЦВСНП, необходимо помещать несовершеннолетних в ближайšie от места задержания региональные (районные) ЦВСНП, где они функционируют независимо от того, к какому транзитному ЦВСНП они прикреплены¹.

К 2020 г. была реализована Концепция развития ЦВСНП ТОВД на среднесрочную перспективу на 2017–2019 гг.² (далее – Концепция), в соответствии с утвержденным 25 июля 2017 г. Планом³.

Для выполнения одной из основных задач Концепции были выделены бюджетные ассигнования, которые распределялись Департаментом тыла МВД России и были освоены на проведение в 2017–2019 гг. капитального ремонта 48 ЦВСНП.

В рамках реализации указанной Концепции в целях создания надлежащих материально-технических условий проведены мероприятия по обеспечению ЦВСНП реабилитационным, технологическим, медицинским, бытовым оборудованием, вычислительной, электронной и организационной техникой, мебелью и автотранспортом в соответствии с требованиями нормативных правовых актов РФ.

Основные задачи ЦВСНП:

- обеспечение круглосуточного приема и временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений;
- проведение индивидуальной профилактической работы с доставленными несовершеннолетними, выявление среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установление обстоятельств, причин и условий,

¹ О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

² Концепция развития центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на среднесрочную перспективу (2017–2019 годы), утвержденная приказом МВД России от 1 марта 2017 г. № 93 «О мерах по развитию центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России».

³ План мероприятий по реализации Концепции развития центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на среднесрочную перспективу на 2017–2019 годы (№ 1/9037 от 25.07.2017). Официально опубликован не был.

способствующих их совершению, информирование об этом соответствующих ОВД и других заинтересованных органов и учреждений;

- доставление несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществление в пределах своей компетенции других мер по устройству несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП¹.

Положение о ЦВСНП² определяет функции и организационные принципы работы этого субъекта профилактики. ЦВСНП является самостоятельным структурным подразделением ТОВД на региональном и районном уровне.

К организационным принципам деятельности ЦВСНП следует отнести: 1) планирование; 2) сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении; 3) персональной ответственности каждого состоящего в штатной должности ЦВСНП (сотрудника, ФГГС, работника) за выполнение возложенных на него обязанностей.

Основными функциями ЦВСНП являются:

1. Исполнение приговоров суда, постановлений судьи, постановлений уполномоченных должностных лиц ОВД РФ о помещении несовершеннолетних правонарушителей в ЦВСНП.

2. Обеспечение условий и режима содержания несовершеннолетних правонарушителей.

3. Обеспечение личной безопасности и соблюдение прав несовершеннолетних правонарушителей.

4. Выявление при проведении индивидуальной профилактической и психологической работы с несовершеннолетними, содержащимися в ЦВСНП, среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установление лиц, совершивших преступления в отношении несовершеннолетних.

5. Обеспечение в пределах компетенции условий для осуществления в ЦВСНП образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в отношении несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП.

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

² Об утверждении Типового положения о центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях: приказ МВД России от 26 мая 2020 г. № 372.

6. Обеспечение несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП, за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви, мягким инвентарем и другими предметами вещевого довольствия по нормам и в порядке¹.

В Инструкции по организации деятельности ЦВСНП² урегулирован порядок приема, регистрации и содержания несовершеннолетних, доставленных в центры, а также их последующее устройство. Она также включает в виде приложения документацию, используемую в служебной деятельности сотрудники центра.

ЦВСНП поддерживают необходимые взаимоотношения с подразделениями ФОИВ, органами государственной власти субъектов РФ, ОМС, ОФПН, СМИ.

Руководство служебной деятельностью ЦВСНП осуществляют:

- на региональном уровне – заместители начальников полиции (по ООП) ТОВД;
- на районном уровне – заместители начальников полиции (по ООП) управлений (отделов) МВД России по муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям.

Прием несовершеннолетних правонарушителей в ЦВСНП осуществляется круглосуточно.

В случае доставления в ЦВСНП несовершеннолетних, личность которых не установлена, должностные лица ЦВСНП принимают меры к установлению личности несовершеннолетних. Данная деятельность заключается в сборе информации, имеющей значение для установления личности, составлении описания личности по методу словесного портрета, направлении в медицинские организации для установления возраста, информировании органов опеки и попечительства при отсутствии сведений о родителях или иных законных представителях.

В ЦВСНП могут быть помещены несовершеннолетние:

- направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

¹ Об утверждении норм и порядка обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних и лиц, достигших возраста восемнадцати лет, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: приказ Министерства просвещения Рос. Федерации от 13 ноября 2018 г. № 203.

² О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

- временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях: необходимости обеспечения защиты жизни или здоровья ребенка; необходимости предупреждения повторного общественно опасного деяния; отсутствия у ребенка места жительства, места пребывания; злостного уклонения ребенка от явки в суд либо от медицинского освидетельствования;

- самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

- совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, если необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья детей или предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории региона, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов;

- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность: до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях если личности детей не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории региона, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов; в случаях если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов;

- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории

субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов.

Несовершеннолетние, помещаемые в ЦВСНП, могут находиться там в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток.

Начальник ЦВСНП или его заместитель незамедлительно, но не позднее чем через 24 часа уведомляет прокурора по месту нахождения этого центра о помещении в него несовершеннолетних лиц.

Следует учитывать, что при помещении в ЦВСНП несовершеннолетних, являющихся иностранными гражданами (не являются исключением граждане государств – участников СНГ) необходимо неуклонно следовать нормам Венской конвенции от 24 апреля 1963 г. «О консульских сношениях»¹, а также приказа МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389. В частности, п. 20.4 названного приказа устанавливает императивное правило, что о задержании гражданина или подданного другого государства в срок не позднее 12 часов с момента задержания уведомляется посольство или консульство этого государства².

По общему правилу основаниями помещения ребенка в ЦВСНП (на срок до 30 суток) являются: приговор суда или постановление судьи в отношении детей, направляемых в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; постановление судьи – в отношении иных категорий несовершеннолетних, помещаемых в ЦВСНП.

¹ Ст. 36 Венской Конвенции «Сношения и контакт с гражданами представляемого государства» гласит: «Компетентные органы государства пребывания должны безотлагательно уведомлять консульское учреждение представляемого государства о том, что в пределах его консульского округа какой-либо гражданин этого государства арестован, заключен в тюрьму или взят под стражу в ожидании судебного разбирательства или же задержан в каком-либо ином порядке, если этот гражданин этого потребует. Все сообщения, адресуемые этому консульскому учреждению лицом, находящимся под арестом, в тюрьме, под стражей или задержанным, также безотлагательно передаются этими органами консульскому учреждению. Указанные органы должны безотлагательно сообщать этому лицу о правах, которые оно имеет согласно настоящему подпункту».

² Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

При этом постановление сотрудника полиции¹ также будет являться основанием для помещения в ЦВСНП (последних четырех категорий вышеперечисленных несовершеннолетних), но на срок не более 48 часов.

Такое право предоставлено сотрудникам полиции по 16 видам должностей на районном уровне, также в отделах (отделениях, пунктах) полиции с составе в ТОВД (от начальника управления МВД России до оперативного дежурного) и 10 видов должностей в линейных управлениях (отделах, отделениях, пунктах) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (от начальника линейного управления МВД России до оперативного дежурного).

Поскольку в структуре линейных ОВД на транспорте ЦВСНП отсутствуют, по постановлениям должностных лиц данных органов несовершеннолетние помещаются в центры ТОВД.

По общему правилу дела о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП, подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, поскольку именно такой порядок рассмотрения и разрешения данной категории дел позволяет осуществить обязательный судебный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам, что согласуется с позицией, изложенной в п. 34 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г.²

Нижняя возрастная граница, с которой возможно помещение несовершеннолетнего в ЦВСНП, четко не определена, однако исходя и системного толкования закона – это 11 лет. Такой возраст указан в отношении лиц, направляемых в СУВУЗТ (п. 4 ст.15 ФЗ «О профилактике безнадзорности»).

В случае помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП по основаниям пп. 6 п. 2 ст. 22 ФЗ «О профилактике безнадзорности» нижним возрастом является возраст административной ответственности, предусмотренный ст. 2.3 КоАП РФ правонарушениях – 16 лет.

¹ Перечень руководителей утвержден приложением к приказу МВД России от 9 апреля 2013 г. № 198 «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных выносить постановление о помещении несовершеннолетних на срок до 48 часов в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел».

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 28 марта 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2019. № 1. Янв.

После помещения несовершеннолетних по постановлениям должностных лиц ОВД в течение первых суток начальником или его заместителем ТОВД по месту задержания детей направляются в суд административное исковое заявление с материалами для разрешения вопроса о дальнейшем содержании или об освобождении несовершеннолетних.

Поскольку по основаниям, предусмотренным пп. 4 п. 2 ст. 22 ФЗ «О профилактике безнадзорности» – не позднее, чем за 24 часа до истечения срока нахождения несовершеннолетнего в ЦВСНП, указанный в п. 4 ст. 22 указного закона, должны быть представлены судье:

1) постановление, подписанное руководителем ОВД или его заместителем, где в резолютивной части указано, что это должностное лицо ходатайствует о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП на срок до 30 суток с указанием цели и мотивов, вытекающих из содержания пп. 4 п. 2 ст. 22 Закона;

2) постановление руководителя органа внутренних дел, о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП на срок не более 48 часов;

3) документ из ЦВСНП, подтверждающий точное время помещения несовершеннолетнего на срок не более 48 часов;

4) достаточные данные, подтверждающие совершение противоправного деяния несовершеннолетним;

5) данные о личности несовершеннолетнего, если личность установлена;

6) сведения, подтверждающие хотя бы одно из оснований, перечисленных в пп. 4 п. 2 ст. 22 ФЗ «О профилактике безнадзорности», о необходимости помещения несовершеннолетнего в ЦВСНП: не установлена личность; необходимость защиты жизни или здоровья или предупреждения повторного общественно опасного деяния или противоправного деяния;

7) данные об отсутствии у несовершеннолетнего места жительства или места пребывания, или не проживание на территории субъекта РФ или проживание на территории области, но на значительном расстоянии от места совершения противоправного деяния.

8) данные, свидетельствующие о необходимости обеспечения защиты жизни или сохранения здоровья ребенка либо предупреждения совершения им повторного общественно опасного деяния.

Материалы рассматриваются единолично судьей в течение суток с момента их представления ОВД, но не позднее истечения срока нахождения ребенка в ЦВСНП (48 часов).

В рассмотрении материалов участвуют ребенок, его родители или иные законные представители, адвокат, прокурор, представите-

ли ЦВСНП и (или) представители ПДН полиции. В рассмотрении материалов также могут участвовать заинтересованные лица (как правило, это сотрудники ПДН, представители КДНиЗП и органа опеки и попечительства).

По результатам рассмотрения материалов судья согласно ст. 31.2 ФЗ «О профилактике безнадзорности» вправе поместить несовершеннолетнего в ЦВСНП или отказать в удовлетворении ходатайства, которое оформляются постановлением:

- о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП;
- об отказе в удовлетворении ходатайства о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП.

Постановление судьи доводится до сведения несовершеннолетнего и других лиц, участвовавших в рассмотрении материалов путем его оглашения. Копия постановления вручается либо высылается несовершеннолетнему, его родителям или иным законным представителям не позднее трех суток со дня его вынесения с разъяснением порядка обжалования указанного постановления.

В исключительных случаях установленное судом время пребывания в ЦВСНП может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток, в который не входят: период карантина; время болезни несовершеннолетнего, препятствующей его возвращению в семью или направлению в соответствующее учреждение; время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор суда или постановление судьи о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

Ответственность за нарушение срока содержания несовершеннолетних возлагается на должностных лиц ЦВСНП.

Наряду с этим законом предусмотрен достаточно широкий перечень прав данной категории сотрудников полиции:

– вызывать представителей образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или других детских учреждений для возвращения им детей, самовольно ушедших из указанных учреждений; приглашать родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей для возвращения им детей, самовольно ушедших из семей;

– изымать у детей, содержащихся в специализированных учреждениях для детей, нуждающихся в социальной реабилитации, предметы, запрещенные к хранению в указанных учреждениях;

– проводить личный осмотр детей, осмотр их вещей, получаемых и отправляемых ими писем, посылок или иных почтовых сообщений, территории указанного учреждения, спальных, бытовых, других помещений и находящегося в них имущества в целях выяв-

ления и изъятия предметов, запрещенных к хранению в указанных учреждениях, о чем составляется соответствующий акт;

– применять в исключительных случаях, когда иные меры не дали результата, в течение минимально необходимого времени меры физического сдерживания (физическую силу) в пределах, не унижающих человеческого достоинства, в целях пресечения совершения детьми общественно опасных деяний или причинения ущерба своей жизни или здоровью либо для устранения иной опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам других лиц или государства.

О намерении применить меры физического сдерживания (физическую силу) должностные лица ЦВСНП обязаны предварительно устно уведомить детей, предоставив им время, достаточное для прекращения противоправных деяний, за исключением случаев, когда промедление в применении этих мер создает непосредственную опасность жизни или здоровью несовершеннолетних либо других лиц или может повлечь иные тяжкие последствия.

О применении к несовершеннолетним мер физического сдерживания (физической силы) должностные лица обязаны незамедлительно уведомить прокурора по месту нахождения указанного учреждения.

Должностные лица ЦВСНП вправе:

– вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ, в отношении детей, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, их родителей или иных законных представителей либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

– вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям детей;

Соответствующие органы и учреждения обязаны в месячный срок со дня поступления указанных предложений сообщить о мерах, принятых в результате рассмотрения внесенных предложений; принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях детей, их родителей или иных законных представителей;

– вести учет правонарушений и антиобщественных действий детей, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию их и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

Исходя из предоставленных прав, перед помещением в ЦВСНП сотрудники ЦВСНП проводят личный осмотр несовершеннолетнего и его вещей, во время которого подлежат изъятию запрещенные к хранению предметы, о чем составляется соответствующий акт. Деньги, ценные предметы и другие вещи сдаются на временное хранение сотруднику, назначенному ответственным за их хранение.

Все лица, помещенные в ЦВСНП, регистрируются в журнале учета доставленных в центр и на них заполняются учетно-статистические карточки.

Учетно-статистические карточки на содержащихся детей хранятся в алфавитном порядке. После убытия несовершеннолетнего учетно-статистические карточки помещаются в архивную часть картотеки ЦВСНП, где хранятся до достижения несовершеннолетними 18-летнего возраста.

При наличии организационных возможностей несовершеннолетние, помещенные в центры, распределяются по группам в зависимости от пола, возраста, характера совершенных общественно опасных деяний. В целях исключения самовольных уходов, совершения правонарушений обеспечивается круглосуточное наблюдение за указанными лицами посредством визуального контакта либо с использованием систем видеонаблюдения.

На детей, помещенных в ЦВСНП, заводятся учетно-статистические дела, в которых сосредоточиваются документы, послужившие основанием для помещения: анкеты, акт личного осмотра, его объяснения, материалы о проведенных индивидуальных профилактических мероприятиях, сведения о применении к нему мер поощрения или взыскания, о возрасте доставленного, его словесный портрет, данные о его родителях, лицах, их заменяющих, справка о состоянии здоровья, документы, послужившие основанием для освобождения и др.

Документы учетного дела сшиваются, пронумеровываются, составляется их опись.

Индивидуальная профилактическая работа с детьми, находящимися в ЦВСНП, осуществляется с учетом возраста, поведения, общественной опасности ранее совершенных правонарушений,

а также других обстоятельств, имеющих значение для применения эффективных мер профилактического воздействия, и проводится в течение всего времени их нахождения. В целях повышения эффективности индивидуальной профилактической работы к детям применяются меры поощрения и взыскания.

Для установления обстоятельств, причин и условий, способствующих совершению детьми противоправных деяний, сотрудники ЦВСНП:

- выясняют обстоятельства жизни и воспитания несовершеннолетних; их личные качества, интересы, причины антиобщественного образа жизни; недостатки в деятельности образовательных организаций, способствующие совершению правонарушений.
- осуществляют взаимодействие с сотрудниками подразделений УР¹, принимают меры по установлению фактов вовлечения несовершеннолетних в преступную и иную антиобщественную деятельность, совершения в отношении несовершеннолетних преступлений и иных противоправных действий, лиц их совершивших.
- незамедлительно докладывают рапортом своим непосредственным руководителям о выявлении лиц, причастных к совершению преступлений, или иных обстоятельствах, имеющих значение для их раскрытия.

Не подлежит цензуре переписка несовершеннолетнего с органами, осуществляющими контроль за деятельностью центров, судом, прокуратурой, Уполномоченным по правам человека в РФ, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, уполномоченным по правам ребенка в субъекте РФ, общественной наблюдательной комиссией, образованной в соответствии с законодательством РФ.

Срок направления корреспонденции указанным органам и должностным лицам 1 сутки (за исключением выходных и праздничных дней).

Порядок посещения ЦВСНП членами общественной наблюдательной комиссии, образованной в соответствии с законодательством РФ и общение с несовершеннолетними определен ведомственным приказом².

¹ Организация ОРД в ЦВСНП по предупреждению, выявлению и раскрытию преступлений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении их, возлагается на подразделения УР территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях.

² О порядке посещения место принудительного содержания территориальных органов министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий: приказ МВД России от 10 февраля 2020 г. № 47.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития России¹ определен порядок перевозки и утвержден перечень документов, необходимых для осуществления перевозки между субъектами РФ несовершеннолетних, самовольно ушедших из СУВУЗТ, а сотрудники ЦВСНП определены в качестве субъектов, осуществляющих данную деятельность.

Перечнем установлено, что для перевозки несовершеннолетних между субъектами РФ в числе других документов необходимы: копии приказа учреждения о перевозке несовершеннолетнего в транзитное учреждение, медицинское заключение о состоянии здоровья несовершеннолетнего и отсутствие в учреждении карантина, доверенность руководителя центра на осуществление перевозки несовершеннолетнего, выданная сотруднику.

Таким образом, деятельность ЦВСНП имеет государственное стратегическое значение для организации профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями. Организация функционирования данного подразделения ОВД в силу специфики, содержащихся в нем несовершеннолетних правонарушителей, требуют особого подхода с точки зрения подбора персонала, материально-технического, медицинского обеспечения, психолого-педагогического сопровождения, осуществления внутреннего и внешнего контроля.

При этом эффективная реализация законодательства об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предполагает надлежащую организацию взаимодействия сотрудников центра со следующими органами и учреждениями, образуемым и в порядке, установленном федеральным и региональным законодательством: прокуратурой и судами; КДНиЗП; медицинскими учреждениями; специализированными учреждениями для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; специальными учебными заведениями закрытого типа.

Таким образом, сегодня в стране создана и функционирует достаточно стройная система специализированных полицейских подразделений для предупредительно-профилактической деятельности среди несовершеннолетних как склонных к правонарушениям, так и уже нарушивших закон, в том числе до наступления возраста, позволяющего привлечь их к юридической ответственности.

¹ Об утверждении перечня документов, необходимых для осуществления перевозки между субъектами Российской Федерации несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, и условий перевозки: приказ Минздравсоцразвития РФ от 13 октября 2010 г. № 878н.

Глава 10. Организация деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы в сфере оборота оружия, контроля за негосударственной (частной) охранной и сыскной (детективной) деятельностью

10.1. Сущность и правовая основа лицензионно-разрешительной деятельности

На Руси огнестрельное оружие появилось в XIV в. Практически с этого времени стали появляться нормативно закрепленные положения, определяющие порядок хранения, ношения оружия, санкции за нарушение данных предписаний. Контроль за их выполнением возлагался на различных должностных лиц правоохранительных органов Российской империи.

Разрешительная система существует в России с середины XIX в., а первый законодательный акт, рассматривавший вопросы контроля за оружием, был подписан Петром I 14 февраля 1700 г. До 1917 г. в Российской империи разрешение на приобретение огнестрельного оружия гражданам выдавалось губернаторами, градоначальниками и полицмейстерами.

Приказом МВД СССР 12 февраля 1969 г. № 54 в Управлении административной службы милиции Министерства внутренних дел СССР был образован 4-й отдел штатной численностью 10 сотрудников, на который возлагались функции по осуществлению широкого спектра действий в рамках существующей тогда разрешительной системы. В настоящее время 12 февраля – это День работников подразделений ЛРР и государственного контроля.

Перед отделом были поставлены задачи по усилению контроля за оборотом оружия, взрывчатыми материалами, сильнодействующими ядовитыми и радиоактивными веществами, выдачей разрешений на изготовление печатей и штампов, а также разрешений на функционирование полиграфических предприятий и множительных участков.

В первую очередь были определены должностные инструкции для каждого сотрудника, разработаны проекты постановлений Правительства СССР и приказов МВД СССР, методические инструкции и указания по каждой линии работы. Одновременно была разработана методика инспектирования и контроля за работой структурных подразделений в субъектах СССР.

Главным направлением деятельности отдела было создание нормативно-правовой базы. При непосредственном участии сотрудников отдела принято постановление Совета министров СССР

от 23 июля 1975 г. № 646 «Об установлении единого порядка приобретения и учета охотничьих ружей», которое явилось основанием для значительного увеличения штата и создания подразделений разрешительной работы на местах. На основании постановления был издан приказ МВД СССР, утвердивший Инструкцию о порядке приобретения, хранения и ношения гладкоствольных охотничьих ружей.

Большое внимание уделялось разъяснительной работе по добровольной сдаче оружия, в том числе на платной основе.

На тот период основными учетными данными на владельцев гладкоствольного охотничьего оружия были их списки из районных обществ охотников и рыболовов, а также информация от участковых инспекторов милиции. Да и эти списки были не полными, и основное время уделялось уточнению адресов владельцев оружия, направлению им приглашений на регистрацию оружия, проверке по различным учетам.

Сформированная в сжатые сроки нормативная правовая база, регламентировавшая деятельность подразделений ЛПП, в большинстве своем состояла из постановлений и распоряжений Совета министров СССР, совместных приказов с заинтересованными министерствами и ведомствами по всем направлениям деятельности.

С принятием в 1992 г. Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» в структуре Главного управления охраны общественного порядка на базе отдела разрешительной системы были сформированы два самостоятельных отдела по контролю за оборотом оружия и организационно-методическому обеспечению частной детективной и охранной деятельности.

В 1993 г. был принят первый в истории страны Закон РФ «Об оружии». В связи со значительным ростом объема работы в апреле 1994 г. было принято решение о создании на базе двух указанных выше самостоятельных отделов Управления ЛПП Главка, возглавить которое было поручено Николаю Ивановичу Першуткину.

Это стало отправной точкой для очень важного этапа нормотворческой работы по формированию законодательной и иной правовой базы, в том числе межведомственной, регламентирующей оборот оружия, взрывчатых материалов, деятельность частных охранных организаций и детективов.

До 2000 г. за предельно короткий срок (менее чем за 6 лет) сотрудниками Управления были подготовлены проекты второго Федерального закона «Об оружии» (принят в 1996 г.), а также более

30 постановлений и распоряжений Правительства РФ, межведомственных нормативных актов и приказов МВД России.

В административном праве советского периода под ЛРС понималась совокупность правил, регламентирующих порядок производства, приобретения, пользования, сбыта, перевозки некоторых предметов и веществ, открытия и функционирования некоторых предприятий¹, а также как специфический комплекс общественных отношений, возникающих в процессе реализации установленного порядка изготовления, приобретения, перевозки, хранения, использования ограничено оборотоспособных вещей ст. 1180 ГК РФ.

Основными ее задачами были исполнение законодательства об обороте оружия, частной детективной и охранной деятельности; соблюдение порядка приобретения, учета, хранения, перевозки и использования оружия, предметов и веществ с особым режимом пользования, предотвращение поступления их в незаконный оборот и попадания в преступную среду. На всех исторических этапах развития свободного демократического российского государства применение разрешительных мер в регулировании оборота оружия и взрывчатых веществ, а также в контроле за частной детективной и охранной деятельностью было одной из эффективных форм правоохранительной деятельности и способствовало поддержанию общественного порядка в стране.

Таким образом, можно выделить несколько этапов становления лицензионно-разрешительной деятельности в отечественном государстве: 1) дореволюционный (1389–1918 годы); 2) советский (1918–1991 годы); 3) современный (1991 г. – по н. в.), и констатировать, что на всех исторических этапах развития российского государства деятельность должностных лиц и правоохранительных органов по контролю за оборотом оружия способствовала обеспечению общественной безопасности в стране, однако изучение истории лицензионно-разрешительной деятельности в отечественном государстве наглядно демонстрирует, что оборот оружия нуждается в жестком контроле со стороны государства, так как объем нарушений правил оборота оружия снижался только в периоды строгой ответственности за такие нарушения.

До апреля 2016 г. контроль за оборотом гражданского оружия исполняло только МВД России. Исполнение государственной функции осуществлялось должностными лицами подразделений ЛРР, а также УУП ТОВД и сотрудниками иных подразделений

¹ Советское административное право (Общая и Особенная части) / А. П. Алехин (и др.). М., 1973. С. 551.

ОВД, имеющих специальные звания полиции, которые должны были не реже одного раза в год проводить проверки наличия оружия в месте его хранения.

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ»¹ в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина был создан новый ФОИВ Росгвардия, одной из основных задач которой стало осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия, что в последующем нашло отражение в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»².

Помимо этого, в соответствии с указами Президента РФ Росгвардии передана часть штатной численности МВД России с перераспределением соответствующих бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Войска национальной гвардии РФ наделены полномочиями: контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства РФ в области оборота оружия.

В рамках разрешительной работы органы и подразделения Росгвардии выдают разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз (вывоз) на территорию страны указанного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение и использование или хранение и ношение отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового и служебного оружия, полученного во временное пользование в полиции.

В этой связи в ФЗ «О полиции» внесен ряд изменений, предусматривающих исключение из основных функций полиции – контроля за соблюдением федерального законодательства в области оборота гражданского оружия и боеприпасов к нему.

¹ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2016).

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 26-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.07.2016).

Таким образом, подразделения, осуществлявшие ранее в МВД России федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия, были включены в структуру Росгвардии.

В соответствии с п. 21 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» на полицию возлагаются обязанности:

- участвовать в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан;

- осуществлять прием и хранение до передачи в территориальные органы ФОИВ, уполномоченного в сфере оборота оружия, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ;

- в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа ФОИВ, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику; уничтожать оружие, боеприпасы, патроны к оружию, изъятые полицией по уголовным делам.

В соответствии с п. 22 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» ей предоставлены права: проверять места хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, основных частей огнестрельного оружия, если имеются данные, дающие основания подозревать граждан в совершении преступления, либо имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении; проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения (использования) ими гражданским или служебным оружием. Помимо этого, сотрудники полиции МВД России участвуют в мероприятиях по контролю за обеспечением гражданами РФ – соискателями лицензий на приобретение оружия либо являющимися владельцами оружия условий хранения (сохранности) оружия и патронов на основании мотивированных письменных запросов подразделений ЛРР Росгвардии или ее территориальных органов. При этом необходимо учесть, что такие проверки проводятся полицией лишь при невозможности проведения проверочных мероприятий самостоятельно в случаях обращения граждан в Росгвардию или ее территориальные органы по вопросам, связанным с продлением срока действия или переоформления разрешений (лицензий) на хранение, хранение и ношение оружия и патронов; приобретением (получением во временное пользование) оружия и патронов; нарушением

условий хранения (сохранности) оружия и патронов, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан.

Вместе с тем при исполнении своих обязанностей (в том числе при осуществлении процессуальных действий, ОРМ, профилактического обхода административного участка, проведения индивидуальной профилактической работы с гражданами), сотрудниками полиции выявляются административные правонарушения, в том числе связанные с нарушением Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ»¹ (далее – «Правила оборота гражданского и служебного оружия»).

Так, в случае непосредственного выявления сотрудниками полиции грубых нарушений юридическими лицами лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему, а также незаконного изготовления, приобретения, продажи, передачи, хранения или перевозки огнестрельного оружия, либо выявления грубых нарушений ношения оружия гражданами, находящимися в состоянии опьянения, невыполнения лицом, осуществляющим ношение оружия, законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, пересылки оружия ими принимаются меры в пределах компетенции в порядке, установленном законодательством РФ.

В соответствии с действующим административным законодательством дела об административных правонарушениях в указанной сфере подведомственны Росгвардии, однако полиция имеет право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4, 4.1, 4.2 и 6 ст. 20.8 КоАП РФ.

В то же время положениями Инструкции по исполнению УУП служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке определен порядок участия сотрудников службы в мероприятиях по контролю за оборотом гражданского оружия, УУП также ведется списочный учет граждан – владельцев оружия, вне-

¹ О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 июля 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 32. Ст. 3878.

сенных в СООП ИСОД, в целях принятия соответствующих мер реагирования при получении в отношении указанных лиц оперативно значимой информации.

В настоящий период под ЛРР и государственным контролем понимается деятельность органов управления, должностных лиц подразделений ЛРР и ГК территориальных органов ФСВНГ, направленная на реализацию закрепленных за Росгвардией обязанностей по предоставлению государственных услуг гражданам и организациям, осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия, частной охранной и частной детективной деятельности, за обеспечением безопасности объектов ТЭК, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны¹.

Основными направлениями деятельности подразделений ЛРРиГК Росгвардии являются федеральный госконтроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной и частной детективной деятельности, за обеспечением безопасности объектов ТЭК, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны; предоставление гражданам и организациям государственных услуг в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной и частной детективной деятельности; ведение учета оружия и патронов к нему; участие в осуществлении контроля за соблюдением организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, требований и условий, установленных законодательством РФ.

Система основополагающих принципов ЛРРиГК включает в себя соблюдение законности при предоставлении государственных услуг и осуществлении федерального госконтроля (надзора); уважение (соблюдение) прав и свобод человека и гражданина; системность и комплексность решения вопросов деятельности подразделений ЛРРиГК; единоначалие и централизация управления; профессионализм и ответственность сотрудников подразделений ЛРРиГК; приоритет антикоррупционного поведения, добросовестного испол-

¹ Концепция развития лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная приказом ФСВНГ России от 5 марта 2020 г. № 53.

нения служебных обязанностей личным составом подразделений ЛРРиГК.

Субъектами контроля в сфере ЛРРиГК являются подразделения охраны юридических лиц с особыми уставными задачами; подразделения ведомственной охраны федеральных государственных органов и организаций; ЧОО; частные детективы; граждане и юридические лица, осуществляющие деятельность (действия) в области оборота оружия; объекты ТЭК высокой, средней или низкой категории опасности, которым в установленном законодательством РФ порядке присвоена категория опасности.

В систему лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля входит на федеральном уровне Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы ФСВНГ, выполняющее функции головного подразделения Росгвардии в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности, в сфере федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, за обеспечением безопасности объектов ТЭК и являющееся головным подразделением Росгвардии, ответственным за контроль.

На региональном уровне – центры ЛРР территориальных органов Росгвардии по субъектам РФ; отделы (отделения) государственного контроля территориальных органов Росгвардии по субъектам РФ.

Перераспределение государственных контрольно-надзорных функций в указанных сферах в связи с созданием ФСВНГ повлекло образование новых как внутриведомственных, так и межведомственных механизмов их реализации.

На сегодняшний день Росгвардией предоставляется свыше 20 видов государственных услуг, основная часть из которых оказывается в электронном виде.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление ФОИВ непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Термин «государственная услуга» законодательно определен в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,

регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно ФОИВ, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также местными администрациями и иными ОМС, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Под государственной услугой, предоставляемой ФОИВ, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, а также ОМС при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, понимается деятельность по реализации соответствующих функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных НПА РФ и НПА субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Основными принципами предоставления государственных услуг являются:

1. Правомерность – соблюдение органами, должностными лицами и организациями, предоставляющими государственные услуги, требований действующего законодательства.

2. Заявительный порядок обращения за предоставлением государственных услуг. Это означает, что лицам, нуждающимся в предоставлении государственных услуг, достаточно обратиться в соответствующие органы или организации и нет необходимости получать для этого какие-либо разрешения.

3. Правомерность взимания с заявителей оплаты предоставления государственных услуг: государственной пошлины за предоставление государственных услуг; платы за предоставление государственных услуг; платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг и предоставляются соответствующими организациями.

4. Открытость – означает доступность для заявителя полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных услуг и о деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и организаций, участвующих в предоставлении данных услуг.

5. Доступность – означает территориальную близость и открытость органов государственного управления, предоставляющих государственные услуги, для всех категорий граждан. Принцип доступности также предполагает организацию предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах.

6. Возможность получения государственных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя.

Доступ к информации о предоставлении государственных услуг должен быть обеспечен органами государственного управления с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет.

Все принципы тесно связаны между собой и направлены на повышение доступности и качества предоставления государственных услуг.

Говоря о госуслугах, необходимо также сказать о предоставлении государственных услуг в электронной форме, т. е. с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕГПУ) – это федеральная государственная информационная система, которая обеспечивает гражданам, предпринимателям и юридическим лицам доступ к сведениям о государственных и муниципальных учреждениях и оказываемых ими электронных услугах.

Понятие государственной услуги не имеет однозначного аналога в мировой практике. Данный термин является одним из вариантов перевода термина «public services».

При этом в зависимости от контекста слово «public» может быть переведено на русский язык как «государственный и муниципальный», «общественный» или «публичный».

Большинство теоретических исследований по рассматриваемому вопросу фокусируется именно на интерпретации понятия «публичная услуга», основывая на нем социально-экономические подходы к функциям власти, направленным на удовлетворение общественных интересов.

При обращении к толкованию слова «услуга» в первую очередь происходит знакомство с экономическим содержанием этого понятия.

В Современном экономическом словаре услуги определяются как «виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-веще-

ственный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности».

В настоящее время основными нормативными правовыми актами, регулирующими внутреннюю организацию органов исполнительной власти, процедуры исполнения государственных и муниципальных функций, предоставления государственных и муниципальных услуг являются административные регламенты. Они стали символом нового порядка в России: принципиально нового административно-правового регулирования взаимоотношений между государством в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц, с одной стороны, и гражданами, гражданским обществом, бизнес-структурами – с другой.

Административные регламенты имеют непосредственное отношение к формированию в России «электронного правительства» (электронных сервисов для граждан и юридических лиц, электронного и информационного взаимодействия).

Термин «регламент» (от лат. *regula* – норма, правило и *regere* – править, управлять; от фр. *reglement* – распорядок, правило) давно и хорошо известен в российском административном словарном составе. Как и в других европейских странах, он означает порядок работы государственных органов, учреждений, организаций. Согласно толковым словарям русского языка под регламентом понимаются правила, регулирующие порядок какой-нибудь деятельности или последовательности работ.

В том же ключе толкуют термин «регламент» и юридические энциклопедические словари, согласно которым регламент – это нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо органа и его подразделения; порядок ведения заседаний, собраний, сессий, съездов представительных органов¹. Принимается он, как правило, самими органами на основе и в соответствии с законом, определяющим правовой статус данных организаций².

Регламенты как административные акты применялись еще в Российской империи. В военном ведомстве регламентами назывались инструкции, служебные уставы, а также важнейшие акты законодательства времен Петра I, которые обычно соединяли в себе основные законоположения с распоряжениями инструктивного

¹ Юридический энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

² Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

характера и определяли структуру, штаты, функции, порядок деятельности государственных учреждений, прохождение службы и проч. (например, Генеральный регламент государственных коллегий от 28 февраля 1720 г., Регламент или устав Главного магистрата от 16 января 1721 г. и др.).

В практике зарубежных государств термин «регламент» применяется к административным актам, принимаемым правительствами, например, Франции, Италии и некоторых других государств в порядке осуществления регламентарной власти, то есть правового регулирования общественных отношений путем наделения их участников субъективными юридическими правами и возложения на них юридических обязанностей.

В доктрине российского административного права общепризнано: административные регламенты – это административные акты, под которыми понимаются нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления государственных или муниципальных услуг и стандарт их предоставления.

Административный регламент представляет собой административный акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры). Он содержит процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов. В этом суть административных регламентов и их принципиальное отличие от всех других видов административных актов.

Административный регламент должен содержать правовые предписания, устанавливающие исключительно административные процедуры, посредством которых орган исполнительной власти исполняет возложенные на него функции государственного управления или предоставляет государственные услуги, а также осуществляют свои полномочия другие правоспособные субъекты, участвующие в деятельности органа исполнительной власти.

Иными словами, если одни административные акты (материальные) содержат предписания, устанавливающие компетенцию органов исполнительной власти, и тем самым закрепляют их организационную структуру и систему, а также круг субъектов, участвующих в их деятельности, и содержание их правоспособности, предоставленной им в связи с участием в деятельности того или иного органа исполнительной власти, то административные регламенты содержат нормы другого рода и назначения – правовые предписания, устанавливающие процедуры, на основе которых и органы

исполнительной власти, и субъекты, участвующие в их деятельности, осуществляют предоставленные им права и выполняют возложенные на них обязанности.

Основное назначение регламентарных административных актов состоит в четком определении «технологий» выполнения органами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций и оказания государственных услуг и тем самым ограничении произвольного административного усмотрения и установлении законных критериев действий не только органов, должностных лиц, государственных служащих, но и граждан и организаций. Они не касаются сущности функций государственного управления или предоставления государственных услуг, не предписывают, что следует, а чего не следует делать, а отвечают только на один вопрос: как и в какой последовательности следует осуществлять предписанную деятельность. Регламенты придают административной деятельности упорядоченный демократический и открытый характер.

Таким образом, административные регламенты – это административные акты, устанавливающие «процедурный порядок» в государственном управлении. С этой точки зрения их можно оценивать как административные акты обеспечивающего и вспомогательного характера. Такая оценка роли административных регламентов в государственном управлении не уменьшает их значимости и потенциала в совершенствовании процесса государственного управления.

Лицензионно-разрешительная деятельность представляет собой комплекс научных знаний о закономерностях развития и применения лицензирования или выдачи разрешений различными уполномоченными органами государственной власти (должностными лицами).

Объектом лицензионно-разрешительной деятельности органов исполнительной власти являются правила осуществления лицензирования, то есть особые управленческие взаимосвязи, которые организуют ряд наиболее значимых социальных процессов или оказывают на них прямое и опосредованное воздействие.

В РФ некоторые виды деятельности могут осуществляться только на основании лицензии (разрешения).

Лицензия с латинского переводится как «вольность, свобода делать что угодно». Разрешение по толкованию С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведова определяется как «право на совершение чего-нибудь», а также «документ, удостоверяющий это право».

Действующее законодательство не дает точного определения понятия «разрешение». Имеется только законодательное определение лицензии.

Лицензия – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается записью в реестре лицензий.

Следовательно, понятие «лицензия» определяется как специальное разрешение. С одной стороны, это однопорядковые понятия, а с другой – имеют различия.

Разрешение – более широкое понятие, чем лицензия, включающее сертификацию, аккредитацию, аттестацию и т. д. Разрешение, с одной стороны, является юридическим основанием для начала и осуществления предпринимательской деятельности или иного действия, а с другой стороны, подтверждает соответствие предъявляемым законодательством требованиям к тому или иному виду выполнения работ, оказания услуг.

Более распространена точка зрения о том, что понятия «лицензия» и «разрешение» совпадают. Так, в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» понятие «лицензия» раскрывается через понятие «разрешение». Следовательно, разрешение – это легальное определение лицензии.

Однако в законодательстве используются различные наименования: либо лицензия, либо разрешение.

Научное определение лицензирования как публичного правового института отличает большое разнообразие различных точек зрения.

Законодательное определение лицензирования представлено в ФЗ «О лицензировании», где под ним понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, продлению срока действия, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, оценке соблюдения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Также лицензирование можно назвать государственной услугой. Данная точка зрения находит свое подтверждение в трудах ученых и вытекает из системного анализа федеральных законов

о лицензировании отдельных видов деятельности и об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Задачами лицензирования являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены ФЗ «О лицензировании», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

Выдача лицензий и разрешений представляет собой административную процедуру, предоставляющую гражданам и организациям соответствующее право осуществлять определенный вид деятельности, совершать действия с предметами, веществами или материалами, неконтролируемый оборот которых государством ограничен. Процедура предоставления лицензии (разрешения) состоит из совокупности последовательных стадий, тесно взаимосвязанных друг с другом, взаимообусловленных, следующих друг за другом в определенном порядке.

Выделяют следующие стадии: 1) возбуждение процедуры предоставления лицензии; 2) проверка лицензирующим органом представленных документов и возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий; 3) принятие решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии; 4) обжалование отказа в выдаче лицензии; 5) выдача лицензиату документа, подтверждающего наличие лицензии. Это стадия исполнения принятого решения.

Таким образом, лицензионно-разрешительную систему можно определить как совокупность норм, правил, стандартов, тарифов и других требований, определяющих установленный порядок (режим), действующий в соответствующей сфере управления, а также территориальных органов Росгвардии, обеспечивающих его соблюдение в целях поддержания безопасного развития общественных отношений.

10.2. Организация деятельности правоохранительных органов по реализации государственной политики в области оборота оружия

Оружие занимает важное место в социальной жизни общества, правоотношения по поводу этих предметов и веществ охватывают значительный круг физических и юридических лиц. Оружие необходимо для обеспечения правопорядка, обороноспособности страны, безопасности особо важных, промышленных, природных объектов, осуществления охранных функций, оно активно используется гражданами в целях самообороны, охоты.

Словарь русского языка XVIII в. дает определение оружия как орудия, приспособления для нападения или защиты.

В. И. Даль в «Толковом словаре живого великорусского языка» идет дальше и впервые делит оружие на виды: оружие всякая вещь или орудие, для нападения или защиты. Оружие военное, бранное, делится на ручное и тяжелое, а первое еще на холодное и на огневое.

Согласно ФЗ «О полиции» одними из основных направлений деятельности полиции являются предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а также производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.

Под административно-правовыми средствами в данном случае также можно понимать совокупность содержащихся в нормативных правовых актах правовых мер воздействия, позволяющих ОВД регулировать законный оборот оружия различных категорий.

К числу таких законов, прежде всего, необходимо отнести Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»¹, который в свою очередь разъясняет и классифицирует оружие по видам и различным основаниям. Кроме того, настоящий закон устанавливает ограничения на оборот гражданского и служебного оружия, дает перечень запретов на совершение с ним определенных действий. В законе конкретно определены условия хранения, указаны основания применения оружия гражданами РФ, а также урегулированы правила учета, ношения, перевязки, уничтожения, коллекционирования и экспонирования оружия.

Кроме того, к законодательным актам, регулирующим оборот оружия и боевых припасов, относятся УК РФ и КоАП РФ.

¹ Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681.

Непосредственно регулирующим действия сотрудников полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, является совместный приказ МВД России № 652 и ФСВНГ № 360 от 18 августа 2017 г. «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан».

Перечисленные нормативные акты содержат достаточно широкий арсенал средств для недопущения отступлений от действующих правил.

Сотрудники полиции, осуществляя профилактические мероприятия в жилом секторе, должны выявлять и ставить на учет лиц, высказывающих угрозы убийством, злостных нарушителей общественного порядка, злоупотребляющих алкоголем, психически больных, а также квартиры, где систематически происходят конфликты на бытовой почве. Так, положениями ст. 12 ФЗ «О полиции» на должностных лиц Госавтоинспекции, так же как и на всех сотрудников полиции, возложена обязанность прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, а также предоставлены права осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения, проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения (использования) ими гражданским или служебным оружием.

Транспортирование принадлежащего гражданам оружия осуществляется в чехлах, кобурах или специальных футлярах, а также в специальной упаковке производителя оружия. За нарушение указанных требований КоАП РФ установлена ответственность. Сотрудники ОВД при выявлении административных правонаруше-

ний, по делам о которых в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, вправе осуществить административное задержание и доставление.

Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 20.12 КоАП РФ, наделяются должностные лица Росгвардии.

В соответствии с вышеназванным Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, оружием признаются устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. Помимо этого законодательно закреплено, что оборотом оружия и основных частей огнестрельного оружия является производство и торговля оружием, а также продажа, передача, приобретение, коллекционирование, экспонирование, учет, хранение, ношение, перевозка, транспортирование, использование, изъятие, уничтожение, ввоз оружия на территорию страны либо его вывоз.

Оружие разделяется на три вида в зависимости от целей использования: гражданское, служебное и боевое ручное стрелковое и холодное оружие.

В свою очередь, гражданское огнестрельное оружие подразделяется: на оружие самообороны, спортивное оружие, охотничье оружие, сигнальное оружие, холодное клинковое оружие (предназначенное для ношения с казачьей формой, а также с национальными костюмами народов РФ) и оружие, используемое в культурных и образовательных целях.

К боевому ручному стрелковому и холодному оружию относится оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства РФ на вооружение государственными военизированными организациями, а также изготавливаемое для поставок в иностранные государства. Порядок оборота такого оружия и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях определяется Правительством РФ.

Очевидно, что ФЗ «Об оружии» регулируются исключительно административные аспекты правоотношений, возникающих при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия, в то время как на иные виды боевого оружия, находящегося на вооружении военизированных ФОИВ, действие указанного закона не распространяется.

При этом необходимо учесть, что Центральный банк РФ, Российское объединение инкассации Банка России, публичное акцио-

нерное общество «Сбербанк России», Государственная Фельдшерская служба РФ, организации, осуществляющие геологическое изучение и разведку месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычу, производство, использование и обращение; Федеральное агентство по рыболовству а также федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти и организации, имеющие право на создание ведомственной охраны имеют право получать во временное пользование в территориальных органах ФСВНГ отдельные типы и модели боевого ручного стрелкового оружия, которые используются ими в качестве служебного оружия. Росгвардия и ее территориальные органы осуществляют контроль за оборотом такого оружия в вышеназванных организациях.

Помимо этого юридические лица с особыми уставными задачами имеют право в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства РФ приобретать гражданское и служебное оружие у юридических лиц-поставщиков после получения соответствующей лицензии в территориальных подразделениях Росгвардии. ЧОО запрещено использовать в своей деятельности боевое оружие, но они имеют право приобретать служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения, гражданское оружие самообороны (за исключением огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия), а также получать во временное пользование служебное оружие в территориальных органах ФСВНГ.

К служебному оружию относится оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством РФ разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции.

Предприятия и организации, на которые законодательством РФ возложены функции, связанные с использованием и применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами (далее – юридические лица с особыми уставными задачами).

К служебному оружию относится огнестрельное гладкоствольное и нарезное короткоствольное оружие отечественного производства, огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, а также огнестрельное оружие ограниченного поражения с патронами травматического действия.

Перечень служебного и гражданского оружия и боеприпасов к нему, вносимых в Государственный кадастр служебного и гражданского оружия, утверждается распоряжением Правительства РФ. Он содержит сведения о моделях оружия и типах патронов отечественного и иностранного производства, прошедших сертификацию – подтверждение соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров в соответствии с требованиями законов РФ «О техническом регулировании» и «Об оружии».

Государственный кадастр гражданского и служебного оружия и патронов к нему является официальным сборником, содержащим систематизированные сведения о гражданском и служебном оружии и патронах к нему, разрешенных к обороту на территории страны. В него не включаются метательное и холодное оружие, а также модели оружия ввозимого (вывозимого) или производимого на территории страны в единичных экземплярах. Кадастр издается, а также ведется Ростехрегулированием и состоит из 5 разделов: гражданское оружие отечественного производства и патроны к нему; гражданское оружие иностранного производства и патроны к нему; служебное оружие и патроны к нему; оружие и патроны к нему, производимые только для экспорта; патроны испытательные, образцовые и другие для использования в технологических целях при производстве оружия.

Законом введены ограничения, устанавливаемые на оборот гражданского и служебного оружия, а ведомственным нормативным правовым актом МВД России устанавливаются обязательные к соблюдению специальные технические параметры гражданского, служебного оружия, патронов к нему, производимых на территории страны и ввозимых на ее территорию (Криминалистические требования к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему)¹. Криминалистические требования устанавливаются МВД России по согласованию с Росгвардией.

Все производимые на территории страны, ввозимые (вывозимые) на территорию страны модели гражданского и служебного оружия и патроны к нему, а также конструктивно сходные с оружием изделия (за исключением оружия, имеющего культурную ценность, копий, реплик оружия) подлежат обязательной сертификации.

¹ Об утверждении Криминалистических требований к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему: приказ МВД России от 7 июня 2022 г. № 403.

Организация работ по сертификации осуществляется Ростехрегулированием. Сертификат соответствия является основанием для оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории страны. Приобретение оружия и патронов к нему на территории России подлежит лицензированию, за исключением приобретения оружия и патронов к нему государственными военными организациями. Лицензии на приобретение оружия и патронов к нему выдаются Росгвардией и ее территориальными органами. Срок действия лицензии – 6 месяцев со дня выдачи.

Право на приобретение оружия на территории страны имеют: граждане РФ и иностранные граждане; государственные воензированные организации и юридические лица с особыми уставными задачами; юридические лица – поставщики; юридические и физические лица, занимающиеся коллекционированием или экспонированием оружия; спортивные организации и организации, ведущие охотничье хозяйство; организации, занимающиеся оленеводством и коневодством; подразделения Российской академии наук (РАН), проводящие полевые работы, связанные с геологоразведкой, охраной природы и природных ресурсов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие рыболовство в отношении морских млекопитающих, а также специализированное предприятие, осуществляющее гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути; образовательные учреждения.

Законом определено, какое именно оружие могут приобретать те или иные субъекты. В списке субъектов отсутствуют лица без гражданства, из чего можно сделать вывод о том, что они не имеют права приобретать оружие на территории страны.

Выдача оружия работникам юридических лиц с особыми уставными задачами осуществляется по решению руководителей данных юридических лиц после прохождения ими соответствующей подготовки, периодической проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, и при отсутствии у них оснований, препятствующих получению лицензии на приобретение гражданского оружия. Эти работники обязаны иметь выданное территориальным органом Росгвардии, разрешение на хранение и ношение служебного оружия, а также ежегодно проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, и химико-токсикологические исследования на нали-

чие в их организме наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов.

По общему положению, граждане нашей страны имеют право на приобретение огнестрельного оружия с 18 лет, за исключением тех, которые хотят приобрести огнестрельное оружие ограниченного поражения, охотничье оружие или огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие самообороны. Такая категория граждан имеет право приобретать оружие по достижении 21 года.

При этом граждане, желающие приобрести огнестрельное оружие, обязаны выполнить ряд требований, установленных российским законодательством. Так, лицензия на приобретение оружия выдается гражданам РФ после прохождения соответствующей подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием и при отсутствии иных препятствующих ее получению оснований. Российские граждане, являющиеся владельцами огнестрельного оружия ограниченного поражения, газовых пистолетов или револьверов, гражданского огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны (за исключением граждан, проходящих службу в государственных военизированных организациях и имеющих воинские звания либо специальные звания или классные чины юстиции, а также проходивших службу в этих организациях и уволенных из них в запас или отставку с правом на пенсию), обязаны не реже одного раза в пять лет проходить проверку знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием и представлять в территориальный орган Росгвардии, документы о ее прохождении. Проверка знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием проводится организациями, определяемыми Правительством РФ, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия (ФСВНГ России). Граждане, проходящие службу в государственных военизированных организациях и имеющие воинские звания либо специальные звания или классные чины юстиции, представляют в ФСВНГ документы, подтверждающие прохождение ими службы в соответствующей организации и наличие у них воинского звания либо специального звания (классного чина юстиции), а уволенные из этих организаций с правом на пенсию – документ, подтверждающий наличие у них стажа службы, дающего право на получение пенсии за выслугу лет.

Иностранные граждане могут приобретать на территории России гражданское оружие по лицензиям, выданным ФСВНГ на осно-

вании ходатайств дипломатических представительств иностранных государств в России, гражданами которых они являются, при условии вывоза ими оружия из нашей страны не позднее 10 дней со дня приобретения оружия.

Эти требования заключаются в предоставлении справки об отсутствии медицинских противопоказаний к владению оружием, документов о прохождении соответствующего обучения гражданами по обращению с оружием, составлении заявления на выдачу лицензии, паспорт гражданина России и другие документы, предусмотренные законодательством РФ.

Лицо, имеющее лицензию на приобретение оружия, вправе приобрести огнестрельное оружие с последующей регистрацией такого в двухнедельный срок в территориальных органах Росгвардии, где при регистрации приобретенного оружия выдается разрешение на его хранение (или разрешение на хранение и ношение, в зависимости от вида приобретенного оружия) сроком на пять лет на основании документа, подтверждающего законность приобретения соответствующего оружия. По окончании срока действия разрешения оно может быть продлено.

Если оружие не являются объектом коллекционирования, то общее количество приобретенного гражданином охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом и огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия не должно превышать пять единиц, то есть по 5 единиц каждого из перечисленных видов, исключение составляет только огнестрельное оружие ограниченно-го поражения, которого можно приобрести не более двух единиц.

Также владелец огнестрельного оружия обязан создать соответствующие условия для хранения оружия, которые будут проверены сотрудниками Росгвардии или МВД России. Так, принадлежащие гражданам РФ оружие и патроны должны храниться по месту их жительства с соблюдением условий, обеспечивающих их сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к ним посторонних лиц, в запирающихся на замок (замки) сейфах, сейфовых шкафах или металлических шкафах для хранения оружия, ящиках из высокопрочных материалов либо в деревянных ящиках, обитых железом. Требования, предъявляемые к хранению оружия (патронов) юридическими лицами, также определен Правительством РФ¹.

¹ О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации (вместе с «Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», «Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему»): постановление Правительства Рос. Федера-

За совершение юридически значимых действий в сфере оборота оружия Росгвардией взимается государственная пошлина в соответствии с нормами законодательства о налогах и сборах.

В качестве одного из элементов оборота оружия, подлежащего лицензированию полицией, рассматривается торговля им. Лицензия на торговлю гражданским и служебным оружием и патронами к нему на территории нашей страны выдается только юридическому лицу. Торговлю гражданским и служебным оружием и патронами к нему на территории России имеют право осуществлять юридические лица, производящие гражданское и служебное оружие и патроны к нему на основании лицензии на их производство, а также юридические лица, имеющие лицензию на торговлю ими.

В отличие от торговли выдавать лицензии на коллекционирование и экспонирование оружия полиция обязана как юридическим, так и физическим лицам. Коллекционирование и экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов, так же как и торговля, представляют собой самостоятельные элементы их оборота.

Лицензия на приобретение, экспонирование или коллекционирование оружия и разрешение на хранение или хранение и ношение либо хранение и использование оружия аннулируются и изымаются органами, выдавшими эти лицензии или разрешения в случаях: добровольного отказа от них; ликвидации юридического лица, имеющего право на приобретение (хранение, использование) оружия; смерти собственника оружия; вынесения судебного решения о лишении гражданина соответствующего специального права, об аннулировании лицензии или разрешения; возникновения обстоятельств, исключающих возможность получения лицензии и разрешения; аннулирования охотничьего билета в соответствии с законодательством РФ в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (в отношении охотничьего оружия); неисполнения лицом, владеющим на законном основании оружием, обязанности по представлению оружия для осмотра или предоставлению доступа к местам его хранения должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять контроль за оборотом оружия.

В случае аннулирования лицензии на приобретение оружия или разрешения на хранение оружия юридическое лицо вправе повторно обратиться за их получением по истечении 3-х лет со дня их аннулирования, гражданин – со дня устранения (прекращения)

ции от 21 июля 1998 г. № 814 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 32. Ст. 3878.

обстоятельств, исключающих возможность получения лицензии на приобретение гражданского оружия. Аннулирование лицензий и разрешений влечет изъятие оружия.

Помимо этого оружие изымается сотрудниками ОВД и Росгвардии в случаях ношения оружия гражданами, находящимися в состоянии опьянения, невыполнения лицом, осуществляющим ношение оружия, законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, пересылки оружия грубого нарушения юридическими лицами лицензионных требований и условий производства (продажи, хранения, учета) оружия и патронов к нему, а также при наличии иных оснований, предусмотренных законом об оружии.

Изъятые или сданные оружие и патроны к нему, находящиеся на хранении в ОВД либо Росгвардии, должны быть отчуждены их собственником в соответствии с гражданским законодательством либо получены собственником в течение одного года со дня приема их на хранение. Выморочные оружие и патроны переходят в собственность РФ. В случае смерти собственника оружия и патронов указанный срок исчисляется со дня принятия наследства в соответствии с нормами гражданского законодательства.

На оборот гражданского оружия в нашей стране введен ряд ограничений. Так, запрещен оборот в качестве гражданского оружия:

- огнестрельного длинноствольного оружия с емкостью магазина (барабана) более 10 патронов, за исключением спортивного оружия, имеющего длину ствола или длину ствола со ствольной коробкой менее 500 мм и общую длину оружия менее 800 мм, а также имеющего конструкцию, которая позволяет сделать его длину менее 800 мм;

- огнестрельного оружия, которое имеет форму, имитирующую другие предметы (ружья-трости, стреляющие портсигары и т. д.);

- огнестрельного гладкоствольного оружия, изготовленного под патроны к огнестрельному оружию с нарезным стволом;

- кистеней, кастетов, сурикенов, бумерангов и других специально приспособленных для использования в качестве оружия предметов ударно-дробящего и метательного действия, за исключением спортивных снарядов;

- патронов с пулями бронебойного, зажигательного, разрывного или трассирующего действия, а также патронов с дробовыми снарядами для газовых пистолетов и револьверов;

– оружия и иных предметов, поражающее действие которых основано на использовании радиоактивного излучения и биологических факторов; оружия и иных предметов, поражающее действие которых основано на использовании электромагнитного, светового, теплового, инфразвукового или ультразвукового излучения и которые имеют выходные параметры, превышающие установленные величины, а также указанных оружия и предметов, произведенных за пределами территории РФ;

– газового оружия, снаряженного нервно-паралитическими, отравляющими, а также другими веществами, не разрешенными к применению;

– оружия и патронов к нему, имеющих технические характеристики, не соответствующие криминалистическим требованиям;

– электрошоковых устройств и искровых разрядников, имеющих выходные параметры, превышающие установленные величины;

– холодного клинкового оружия и ножей, клинки и лезвия которых либо автоматически извлекаются из рукоятки при нажатии на кнопку или рычаг и фиксируются ими, либо выдвигаются за счет силы тяжести или ускоренного движения и автоматически фиксируются, при длине клинка и лезвия более 90 мм;

– гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения с дульной энергией свыше 91 Дж.

Помимо этого является незаконным ношение и перевозка в границах населенных пунктов пневматического оружия в заряженном или снаряженном состоянии, а также использование такого оружия в границах населенных пунктов вне помещений и участков местности, специально приспособленных для спортивной стрельбы; установка на гражданском оружии приспособлений для бесшумной стрельбы и прицелов (прицельных комплексов) ночного видения, за исключением прицелов для охоты, а также их продажа; пересылка оружия; ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий; ношение гражданами в целях самообороны огнестрельного длинноствольного оружия и холодного оружия, за исключением случаев перевозки или транспортирования указанного оружия; ношение огнестрельного оружия в состоянии опьянения, а также ношение гражданами огнестрельного оружия ограниченного поражения на территориях образовательных организаций, за исключением образовательных организаций, уставные цели и задачи которых предусматривают использование оружия, во время нахождения в организациях, предназначенных для развлечения и досуга, осуществляющих работу в ночное время и реализу-

ющих алкогольную продукцию, за исключением случаев ношения такого оружия лицами, осуществляющими в соответствии с законодательством охрану указанных организаций; продажа, передача или приобретение оружия, производимых только для экспорта; продажа или передача патронов к гражданскому оружию лицам, не владеющим на законном основании таким оружием; хранение патронов к гражданскому оружию лицами, не владеющими на законном основании таким оружием; уничтожение оружия, имеющего культурную ценность, либо приведение его в негодность посредством применения методов и технологий, разрушающих его конструкцию или художественное оформление.

Лицензионно-разрешительные полномочия должностных лиц территориальных органов Росгвардии в сфере оборота оружия устанавливаются правовыми актами их начальников с учетом положений приказа Росгвардии «Об отдельных полномочиях должностных лиц Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальных органов».

Компетенция территориальных органов Росгвардии, подразделений лицензионно-разрешительной работы центрального аппарата Росгвардии и их должностных лиц при осуществлении лицензирования в зависимости от субъекта – соискателя лицензии и предмета лицензирования, а также сроки и последовательность действий (административных процедур) по выдаче лицензий определяются ФСВНГ и нормативно закрепляются в административном регламенте по предоставлению соответствующей государственной услуги.

Указанным приказом утвержден Перечень должностных лиц ФСВНГ и ее территориальных органов, обладающих полномочиями по принятию решений и подписанию заключений, лицензий, разрешений, удостоверений частного охранника, приложений к ним и иных документов, предусмотренных законодательством РФ и нормативными правовыми актами об оружии и о частной охранной деятельности.

В частности, названными полномочиями наделены:

1) начальник Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии;

2) первый заместитель начальника Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии;

3) начальник управления лицензионно-разрешительной работы Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии;

4) начальник территориального органа Росгвардии;

- 5) заместитель начальника территориального органа Росгвардии – начальник центра лицензионно-разрешительной работы;
- 6) начальник самостоятельного отдела (отделения) лицензионно-разрешительной работы территориального органа Росгвардии;
- 7) сотрудники подразделений лицензионно-разрешительной работы территориальных органов ФСВНГ в пределах компетенции, установленной им начальником территориального органа Росгвардии.

В связи с этим самостоятельной функциональной единицей, уполномоченной в установленной сфере деятельности, является инспектор лицензионно-разрешительной работы.

Важной функцией в деятельности подразделений Росгвардии является контроль (надзор) за соблюдением законодательства в области оборота оружия.

Контроль и надзор в теории административного права понимается как функция управленческой деятельности, наряду с такими функциями, как организация, регулирование, планирование, прогнозирование, руководство, учет и проч. Также контроль и надзор выступают как основные способы реализации исполнительной власти.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госконтроля (надзора) и муниципального контроля»¹ государственный контроль (надзор) – деятельность ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Определение, учитывающее элементы лицензирования, представлено в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, согласно которому под функциями по контролю и надзору понимаются:

– осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

– выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Следовательно, исходя из этого можно сделать два вывода. Во-первых, законодатель не делает различия между контролем и надзором. Во-вторых, лицензирование (выдача разрешений) относится к функциям по контролю и надзору.

С точки зрения теории административного права проводится различие между контролем и надзором.

Обобщенно контроль – это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устра-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

няют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять или приостанавливать решения контролируемого.

В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Различаются два вида надзора: прокурорский и административный. Исходя из вышеизложенного, а также из анализа ФЗ «О лицензировании» можно сделать вывод, что в области лицензирования и разрешений осуществляется лицензионный контроль.

Складывающаяся практика совместной деятельности, проработка проблем самостоятельного и совместного решения задач взаимодействующих органов, связанных с контролем за оборотом оружия и частной охранной деятельностью в РФ, позволяет выработать обоснованные подходы к реализации норм законодательства в рассматриваемых сферах, определить наиболее эффективные формы и методы правоохранительной и правоприменительной деятельности, организационные и тактические основы сотрудничества всех субъектов взаимодействия в целях обеспечения правопорядка, безопасности общества и государства, противодействия преступности.

В систему правового регулирования оборота оружия и основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему на территории РФ входят нормативные правовые акты международного уровня, Конституция, ФКЗ и ФЗ, указы Президента и постановления и распоряжения Правительства РФ, межведомственные и ведомственные правовые акты, нормативные документы органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия осуществляется Росгвардией и ее территориальными органами. В мероприятиях по контролю

за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, участвуют сотрудники полиции.

Предметом госконтроля (надзора) является соблюдение гражданами и юридическими лицами, имеющими во владении и (или) в пользовании оружие, патроны к оружию, боеприпасы, обязательных требований законодательных и иных нормативных правовых актов РФ в сфере оборота оружия (далее – правила оборота оружия), в том числе лицензионных требований при осуществлении юридическими лицами лицензируемых видов деятельности по хранению гражданского и служебного оружия, торговле гражданским и служебным оружием, а также хранению и реализации патронов к гражданскому и служебному оружию.

Должностные лица органа госконтроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия имеют право:

1) производить осмотр оружия в местах его производства, торговли им, его хранения и уничтожения;

2) проверять места производства, хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, места производства патронов, а также проверять объекты, где они обращаются, места утилизации боеприпасов;

3) проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения ими гражданским, служебным или наградным оружием или его использования;

4) проводить плановые и внеплановые проверки соблюдения лицензионных требований, в соответствии с ФЗ «О лицензировании»;

5) требовать от граждан и юридических лиц представления документов или копий документов, письменной или устной информации, необходимых для осуществления госконтроля (надзора), за исключением документов и информации, включенных в перечень документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами госконтроля (надзора);

6) устанавливать достоверность сведений, содержащихся в документах, в том числе путем проведения собеседования с гражданами и юридическими лицами, в отношении которых осуществляются мероприятия по государственному контролю (надзору), а также путем направления запросов в соответствующие правоохранительные, лицензирующие, контролирурующие, надзорные и иные государственные органы;

7) принимать меры по пресечению административных правонарушений и привлечению лиц, виновных в их совершении, к административной ответственности;

8) выдавать обязательные для исполнения гражданами и должностными лицами предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия или лицензионных требований;

9) при выявлении нарушений правил оборота оружия принимать меры по приостановлению действия лицензий на осуществление лицензируемых видов деятельности либо их аннулированию;

10) обращаться в суд с заявлениями об аннулировании выданных лицензий на приобретение оружия или разрешений на хранение или хранение и ношение оружия;

11) изымать в случаях, предусмотренных законодательством РФ, оружие, патроны, а также выданные лицензии на приобретение оружия или разрешения на хранение или хранение и ношение оружия.

Осуществление госконтроля (надзора) включает в себя следующие административные процедуры: плановая выездная проверка лицензионных требований; внеплановая выездная проверка лицензионных требований; проверка сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическим лицом оборота оружия и патронов; обследование помещений; проверка обеспечения условий хранения (сохранности) оружия; организация и проведение мероприятий по выявлению препятствий к владению оружием и патронами, регистрации (перерегистрации) оружия и патронов, а также контролю за передачей и продажей оружия и патронов; межведомственное информационное взаимодействие органа госконтроля (надзора) с государственными органами, органами местного самоуправления либо подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления, организациями по вопросам предоставления сведений, необходимых для осуществления госконтроля (надзора); принятие решения по результатам осуществления госконтроля (надзора); изъятие оружия и патронов; аннулирование лицензий и разрешений; регистрация и учет проверки лицензионных требований.

Плановая выездная проверка лицензионных требований проводится в соответствии с планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, разрабатываемым органом государственного контроля. При этом данные проверки в отношении лицензиата проводятся не ранее чем через 1 год со дня принятия решения о предоставлении лицензии, либо не ранее чем через 3 года со дня проведения последней плановой

проверки. Для проведения плановой проверки органом госконтроля (надзора) издается распоряжение или приказ за подписью руководителя данного органа либо лица, исполняющего его обязанности. О проведении плановой проверки лицензиат уведомляется не позднее чем за 3 рабочих дня до дня начала ее проведения посредством направления копии распоряжения (приказа) или выписки из распоряжения (приказа) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты лицензиата, если такой адрес содержится в ЕГРЮЛ либо ранее был представлен лицензиатом в орган госконтроля (надзора), или иным доступным способом. Проверки проводятся по месту нахождения лицензиата или местам осуществления лицензируемого вида деятельности.

При проведении плановой проверки проверяются документы и информация, необходимые для осуществления госконтроля (надзора), а также исполнение ранее выданных предписаний. Так, в ходе проверки у юридического лица истребуются: документы, подтверждающие соблюдение юридическим лицом требований и условий по обеспечению сохранности, безопасности хранения, использования, торговли, коллекционирования, экспонирования, ношения, транспортирования или перевозки оружия и патронов, а также их наличия и учета; сертификаты соответствия или декларации о соответствии продаваемого гражданского и служебного оружия и патронов к нему (у юридических лиц, осуществляющих торговлю гражданским и служебным оружием); документы, подтверждающие наличие у юридического лица на праве собственности или ином законном основании торговых помещений, зданий, сооружений и иных объектов, необходимых для хранения оружия и патронов, права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости, и оборудования, необходимого для осуществления лицензируемых видов деятельности, отвечающих лицензионным требованиям; учредительные документы; документы, подтверждающие наличие в штате юридического лица работников, ответственных за сохранность, учет и хранение оружия, а также выполняющих функции, связанные с продажей, предпродажной подготовкой, передачей, транспортированием, хранением, учетом оружия и патронов к нему; документы, содержащие сведения о принимаемых юридическим лицом, осуществляющим лицензируемый вид деятельности, мерах по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных

нарушений лицензионных требований и другие документы, установленные законодательством РФ.

Результатом проверки является установление факта отсутствия (наличия) нарушений лицензиатом лицензионных требований.

Способом фиксации результата административной процедуры является оформление акта проверки лицензионных требований, который оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю лицензиата под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки лицензионных требований. К нему прилагаются протоколы и заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз (в случае их проведения), объяснения работников лицензиата, на которых возлагается ответственность за нарушение лицензионных требований, предписания и иные связанные с результатами плановой проверки, документы или их копии.

Внеплановая выездная проверка лицензионных требований проводится:

– на основании истечения срока исполнения лицензиатом ранее выданного органом госконтроля (надзора) предписания;

– при наличии ходатайства лицензиата о проведении органом госконтроля (надзора) внеплановой выездной проверки лицензионных требований в целях установления факта досрочного исполнения предписания;

– при поступлении в орган госконтроля (надзора) обращений, заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований;

– на основании мотивированного представления должностного лица органа госконтроля (надзора) по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в орган госконтроля (надзора) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, ОМС, из СМИ о фактах: возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; причинения вреда жизни, здоровью граждан, безопасности госу-

дарства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; распоряжения (приказа), изданного в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

О проведении внеплановой проверки в обязательном порядке уведомляется прокурор субъекта РФ.

В рамках проведения внеплановой проверки осуществляется проверка обеспечения условий хранения (сохранности) оружия, а результатом ее является устранение (неустранение) лицензиатом в установленные сроки нарушений, указанных в предписании либо установление факта отсутствия (наличия) нарушений лицензиатом лицензионных требований. Способом фиксации результата административной процедуры также является оформление акта проверки лицензионных требований.

Срок проведения плановой и внеплановой проверки не может превышать 20 рабочих дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных или длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, на основании мотивированного предложения должностного лица органа госконтроля (надзора), проводящего выездную проверку лицензионных требований, срок проведения проверки может быть продлен руководителем органа госконтроля (надзора), но не более чем на 20 рабочих дней.

Проверка сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическим лицом оборота оружия и патронов осуществляется на основании получения органом госконтроля (надзора) документов, отражающих сведения по обороту оружия и патронов (их продаже, передаче), их покупателях, в том числе дубликатов лицензий на проданное оружие и патроны, а также о расходе патронов, либо документов, содержащих сведения о работах, назначенных на должности, предусматривающие работу с оружием и патронами, лицах, ответственных за сохранность и учет оружия и патронов, принимаемых юридическим лицом мер по соблюдению правил оборота оружия или исполнению предписаний в письменном виде либо в электронной форме с использованием ЕПГУ. Предметом проверки является соблюдение юридическим лицом правил оборота оружия.

Данная проверка проводится путем направления в МВД России соответствующего запроса (при проверке сведений об отсутствии препятствий к владению оружием и патронами, связанных с совер-

шением административных правонарушений лицами, ответственными за сохранность и учет оружия и патронов или работниками, допущенными к работе с оружием и патронами), либо путем сверки сведений, изложенных в представленных юридическим лицом документах, с информацией, имеющейся в контрольно-наблюдательном деле и системе централизованного учета оружия Росгвардии, а также анализ получаемых сведений (при проведении проверки сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическим лицом оборота оружия и патронов).

Результатом административной процедуры является установление факта отсутствия (наличия) нарушений юридическим лицом правил оборота оружия.

В случае выявления нарушения указанных правил, состав которого не предусмотрен КоАП РФ, должностным лицом органа госконтроля надзора (надзора) выносится предписание, срок устранения нарушений, указанных в нем, не должен превышать 1 месяца.

Результатом проверки является проставление должностным лицом органа госконтроля (надзора) на документах, оформленных при осуществлении юридическим лицом оборота оружия и патронов, отметки о наличии (отсутствии) нарушений, внесение записи в СЦУО и приобщение материалов, полученных в ходе проведения проверки сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическим лицом оборота оружия и патронов, к контрольно-наблюдательному делу (КНД).

Обследование помещений осуществляется на основании поступления в орган госконтроля (надзора) документов:

– о приобретении или получении оружия и патронов во временное пользование либо о регистрации такого оружия при условии, что обследование мест хранения и размещения оружия не проводилось ранее или не определено предельно допустимое количество оружия и патронов, разрешенное к хранению, либо количество заявленного к приобретению (получению во временное пользование) оружия и патронов превышает предельно допустимое количество, разрешенное к хранению;

– подтверждающих изменение места жительства гражданина или адреса юридического лица в пределах места нахождения юридического лица (места хранения оружия) при условии, что обследование мест хранения и размещения оружия не проводилось ранее или не определено предельно допустимое количество оружия и патронов, разрешенное к хранению, либо его количество заявленного к хранению превышает предельно допустимые нормы;

– о продлении срока действия разрешений на хранение или хранение и использование оружия и патронов юридическими лицами при условии, что обследование мест хранения и размещения оружия проводилось у юридических лиц;

– задания на проведение обследования помещений или проверку обеспечения условий хранения (сохранности) оружия и патронов, направленного в подразделения лицензионно-разрешительной работы руководителем (начальником) или иным уполномоченным должностным лицом, обладающих полномочиями по принятию решений и подписанию заключений, лицензий, разрешений;

– обращения ФОИВ в связи с выдачей юридическому лицу лицензии на лицензируемые виды деятельности;

– обследование помещений юридического лица осуществляется по его адресу, а обследование помещений граждан осуществляется в рамках проверки обеспечения условий хранения оружия и патронов у граждан по месту их жительства. В случае если местом жительства гражданина является сельское поселение или отдаленная, труднодоступная местность, в которых отсутствует подразделение территориального органа Росгвардии, при невозможности проведения проверки обеспечения условий хранения оружия и патронов должностным лицом органа госконтроля (надзора) уполномоченное должностное лицо направляет мотивированный письменный запрос о проведении такой проверки в территориальный орган МВД России на районном уровне по месту жительства гражданина.

Предметом обследования помещений является установление соответствия (несоответствия) условий хранения оружия и патронов правилам оборота оружия.

Акты обследования помещений оформляются должностными лицами органа госконтроля (надзора) на бумажном носителе непосредственно после завершения процедуры обследования помещений. К акту обследования помещений прилагаются протоколы, заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз (в случае их проведения), объяснения граждан или юридических лиц, в том числе лиц, ответственных за сохранность и учет оружия и патронов, либо работников, допущенных к работе с оружием и патронами, и иные связанные с результатами таких обследований или проверок документы или их копии.

Копия указанного акта вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица.(под подпись).

Проведении обследования мест хранения или размещения оружия не может превышать 14 рабочих дней.

В ходе проверки юридических лиц устанавливается: наличие (отсутствие) документов, отражающих организацию учета оружия и патронов (приказов, определяющих порядок приема оружия и патронов на хранение, их передачи, выдачи, перемещения, закрепления и использования, а также оформления необходимых учетных документов), в том числе документов о приеме (сдаче) мест хранения, показа либо демонстрации оружия под охрану, согласно требованиям, определенным правилами оборота оружия; наличие (отсутствие) изолированных помещений, специально оборудованных для хранения оружия, оснащенных техническими средствами охраны и иными средствами защиты, а также запирающихся на замок сейфов или металлических шкафов; соответствие (несоответствие) инженерного и технического оборудования средствами охраны, организации пропускного режима и режима внутри объекта, на складах и в хранилищах оружия и патронов, в помещениях для показа, демонстрации либо торговли оружием и патронами, в стрелковых тирах и на стрельбищах, расположенных вне производственных территорий; наличие мест зарядания (разрядания) оружия и пулеулавливателей в них¹.

В ходе проверки граждан устанавливаются соответствия (несоответствия) условий, обеспечивающих сохранность оружия и патронов, безопасность их хранения и исключающих доступ к оружию и патронам посторонних лиц, правилам оборота оружия, в том числе наличия запирающегося на замок сейфа, сейфового шкафа или металлического шкафа, ящика из высокопрочных материалов либо деревянного ящика, обитого железом.

По итогам проверки в отношении юридических лиц оформляется акт обследования помещений, а в отношении граждан оформляется акт обследования условий хранения оружия и патронов в двух экземплярах, один из которых по завершении проверки вручается гражданину лично (под подпись).

В случаях выявления нарушения гражданином правил оборота оружия, выданные ему лицензия на приобретение оружия или разрешение на хранение или хранение и ношение оружия временно изымаются сотрудниками ФСВНГ, либо ОВД с последующей передачей в территориальный орган Росгвардии.

При наложении судом на юридическое лицо административного наказания в виде административного приостановления деятель-

¹Пункты 51, 53, 55, 56 и 58 Правил оборота гражданского и служебного оружия.

ности за нарушение правил в сфере оборота оружия и патронов к нему, выданные этому юридическому лицу лицензия на приобретение оружия или разрешение на хранение оружия изымаются Росгвардией на установленный судом срок наложения наказания.

Лицензия на приобретение оружия и (или) разрешение на хранение оружия, выданные юридическому лицу, аннулируются решением суда на основании заявления органа, выдавшего указанные лицензию и (или) разрешение, если в установленный судом срок административного приостановления деятельности юридического лица не были устранены допущенные им нарушения правил в сфере оборота оружия и патронов к нему, повлекшие наложение наказания в виде административного приостановления деятельности этого юридического лица.

В случае аннулирования лицензии на приобретение оружия или разрешения на хранение оружия юридическое лицо вправе повторно обратиться за их получением по истечении 3 лет со дня их аннулирования, а гражданин – по истечении 1 года со дня окончания срока наложения административного наказания в виде лишения права на приобретение оружия либо права на хранение или хранение и ношение оружия или со дня устранения обстоятельств, исключающих возможность получения таких лицензии или разрешения.

Помимо аннулирования территориальными органами Росгвардии (ОВД в случаях, установленных законодательством) производится изъятие оружия и патронов в случаях:

- грубого нарушения юридическими лицами лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему, а также незаконного изготовления, приобретения, продажи, передачи, хранения или перевозки огнестрельного оружия;

- ношения оружия гражданами, находящимися в состоянии опьянения, нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, а также пересылки оружия;

- аннулирования в установленном порядке лицензии или разрешения;

- смерти собственника гражданского оружия или смерти гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие;

- ликвидации юридического лица, являющегося собственником оружия, а также при наличии иных оснований, установленных законодательством об оружии.

Помимо ФСВНГ и МВД России изъятие оружие производится органами, осуществляющими государственный контроль и надзор в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, охраны окружающей среды, в том числе природных ресурсов, в случаях пресечения нарушений законодательства РФ об охране окружающей среды в пределах их компетенции с передачей оружия и патронов в территориальный орган Росгвардии либо в ОВД, а также таможенными органами в случаях, предусмотренных таможенным законодательством.

Контроль за полнотой и качеством осуществления госконтроля (надзора) осуществляется руководством Росгвардии в ходе плановых и внеплановых проверок. Плановые проверки проводятся в соответствии с планами работы уполномоченного подразделения Росгвардии, а внеплановые проверки проводятся уполномоченным подразделением Росгвардии на основании жалоб (обращений) граждан на решения или действия (бездействие) органа госконтроля (надзора), принятые или осуществленные в ходе осуществления госконтроля (надзора).

Развитие и модернизация системы информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия, частной охранной деятельности (СЦУО), обеспечение межведомственного взаимодействия являются важнейшим звеном повышения эффективности в осуществлении лицензионно-разрешительных полномочий полиции.

Информация о проверках лицензионных требований, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и устранению выявленных нарушений в срок не позднее 5 рабочих дней со дня оформления принятых решений и мер по результатам указанных проверок вносится в СЦУО.

Должностные лица подразделений ЛРР используют межведомственное информационное взаимодействие органа госконтроля (надзора) с государственными органами, органами местного самоуправления либо подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления, организациями по вопросам предоставления сведений, необходимых для осуществления госконтроля (надзора).

Межведомственное информационное взаимодействие проводится в рамках административных процедур: плановой и внеплановой проверок; проверки сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическим лицом оборота оружия и патронов; обследования помещений; организации и про-

ведения мероприятий по выявлению препятствий к владению оружием и патронами, регистрации (перерегистрации) оружия и патронов, а также контролю за передачей и продажей оружия и патронов.

В рамках межведомственного информационного взаимодействия Росгвардией запрашиваются документы или информация от государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы или информация, посредством направления межведомственных запросов, в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

В случае отсутствия технической возможности осуществления межведомственного электронного взаимодействия межведомственные запросы в МВД России направляются на бумажном носителе с использованием средств почтовой и факсимильной связи.

Срок подготовки и направления ответа на запрос не может превышать 5 рабочих дней со дня его поступления в орган или организацию, предоставляющие документы или информацию.

В повседневной деятельности СЦУО позволяет осуществлять оперативное взаимодействие с МВД, ФТС, ФНС России, Росреестром и Роскомнадзором в целях принятия законного решения о выдаче лицензии (разрешения), а также оказывать государственные услуги в электронном виде.

10.3. Организация и осуществление государственного контроля за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью

Обращаясь к вопросу уголовно-правового регулирования частной детективной и охранной деятельности, представляется целесообразным вспомнить, что, несмотря на достаточно распространенное сегодня суждение об отсутствии в России сложившихся традиций данного вида деятельности, указанный социальный институт возник достаточно давно. Его исторические корни необходимо искать задолго до начала легализации содержания и порядка оказания соответствующих услуг.

Если рассматривать охранную деятельность с практической точки зрения, то можно констатировать, что она появилась еще до возникновения российского государства и реализовывалась в форме защиты чужой собственности за вознаграждение лицами, которые в силу физических данных могли противостоять различного рода преступным посягательствам.

Развитие торговых связей, зарождение предпринимательства предопределили появление вооруженной охраны купцов и ремесленников, которая стала прототипом соответствующих государственных структур. С созданием в XVIII в. полиции государство фактически взяло на себя функции охраны и сыска, поскольку ее основной задачей являлось ООБ.

В этой связи специалистами отмечается, что государство приняло на себя ключевую роль в защите общественных интересов, в то время как конкретные задачи обеспечения безопасности предпринимательства решались частными лицами.

Однако, как свидетельствуют исторические документы, частная охранная деятельность не была легализована, носила эпизодический характер и осуществлялась на любительском уровне, что не способствовало ее массовому распространению. Как ни парадоксально, но становлению частной охранной и детективной деятельности способствовали полицейские реформы второй четверти XIX в., результатом которых стало значительное сокращение численности личного состава правоохранительных органов.

Невозможность охраны правопорядка и одновременной защиты интересов развивающегося частного сектора экономики в условиях кадрового голода и отсутствия финансирования явились толчком к созданию внутри органов полиции специальных подразделений и отдельных должностей, которые содержались за счет средств частных организаций, промышленных и инвестиционных компаний.

Кроме того, непосредственно на крупных частных заводах и мануфактурах стали создаваться собственные охранные структуры, укомплектовывавшиеся за счет отставных полицейских и жандармских чинов, что позволяло им успешно взаимодействовать с государственными органами, в частности с негласным составом полиции – филерами жандармских управлений, которые также обеспечивали интересы предпринимательского сообщества.

Вместе с тем нельзя утверждать, что государство полностью игнорировало регулирование охранной деятельности. Первая попытка законодательной регламентации деятельности частных сыскных агентств была предпринята уже после 1917 г., когда в НКВД были подготовлены проекты декретов «О частном розыском бюро» и «О частной охране», которые, как предполагалось, наделяли бы соответствующие структуры полномочиями по содействию правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений против личных и имущественных интересов государственных и частных учреждений, а также охранными функциями.

Однако в контексте общей политики советского государства периода его становления исключение из ведения публичных органов власти названных функций, пусть даже и под жестким контролем, не нашло поддержки законодателя. В течение длительного времени развитие негосударственных структур, в том числе и в интересующей нас сфере, происходило в тени доминирующего положения государственных органов. Следствием стало формирование специфической системы негосударственных субъектов правоохранительной деятельности, например добровольных народных дружин, товарищеских судов, внештатных сотрудников милиции и т. д.

Активное развитие рынка охранных услуг началось только в конце 80-х гг. одновременно с изменениями в общественно-политической и экономической жизни страны.

Официальным признанием негосударственной детективной деятельности можно считать положения п. 19 ст. 10 Закона РСФСР «О милиции», которые в начальной редакции в число обязанностей милиции включали выдачу «в соответствии с законодательством разрешений на создание негосударственных детективных служб», а также предоставляли органам милиции полномочия по контролю за соблюдением закона этими службами.

В настоящее время частная детективная и охранная деятельность представляет собой сложный феномен, который необходимо рассматривать как единый организм с учетом внутренних связей между его составными частями. Частная детективная и охранная

деятельность – это оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию) ОВД организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

Под ЧОО понимается организация, специально учрежденная для оказания охранных услуг, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая лицензию на осуществление частной охранной деятельности. Частный детектив – это гражданин РФ, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, получивший лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности и оказывающий услуги, которые определены законом о частной детективной и охранной деятельности. ЧОО может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью и не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной.

Частные охранники работают по трудовому договору с охранной организацией при наличии удостоверения частного охранника, которое выдается после прохождения профессионального обучения и сдачи квалификационного экзамена. В соответствии с полученной квалификацией они пользуются предусмотренными правами только в период выполнения трудовых функций в качестве работника ЧОО.

Организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а частные детективы оказывают содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений.

С созданием войск национальной гвардии полномочия по контролю и надзору за частной охранной и детективной деятельностью были переданы из МВД России в ведение вновь созданного органа.

К общим полномочиям войск национальной гвардии по реализации государственной политики в области частной охранной и детективной деятельности относятся:

- выдача лицензий на осуществление частной охранной и детективной деятельности; выдача удостоверения частного охранника и удостоверения частного детектива для подтверждения их правового статуса;

- выдача организациям лицензий на приобретение служебного оружия; разрешений на его хранение и ношение;

– контроль за оборотом служебного оружия и патронов к нему, сохранностью и техническим состоянием указанного оружия, находящегося во временном пользовании у организаций;

– установление достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для принятия решения о выдаче лицензий либо разрешений, в том числе путем проведения собеседования с соискателем лицензии либо разрешения, а также путем направления запросов в правоохранительные, лицензирующие, контролируемые, надзорные и иные государственные органы; при выявлении нарушений принятие мер по приостановлению действия лицензий и разрешений, их аннулированию, принятие решений о приостановлении срока действия или об аннулировании удостоверения (дубликата удостоверения) частного охранника;

– осуществление контроля за деятельностью частных охранных организаций и частных детективов, а также участие в осуществлении контроля за соблюдением организациями, осуществляющими образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций;

– проведение периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств;

– формирование и ведение банков данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника; о лицах, владеющих оружием; о лицах, получивших лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности.

Помимо этого, сотрудники ФСВНГ имеют право беспрепятственно входить в помещения, занимаемые частными охранными организациями и частными детективами, а также в помещения организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, в целях выполнения возложенных на ФСВНГ обязанностей по контролю за соблюдением законодательства РФ в области частной охранной деятельности и частной детективной деятельности; осматривать места хранения специальных средств и огнестрельного оружия; проверять организацию охраны, осуществляемой частными охранными организациями; получать письменную и устную информацию о частных охранных организациях, частных охранниках, частных

детективах и об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций; выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил частной охранной деятельности и частной детективной деятельности.

ОВД, при поступлении запроса от территориальных подразделений Росгвардии, предоставляют информацию в целях вынесения заключения о невозможности допуска к осуществлению частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности или заключения о невозможности допуска к осуществлению частной детективной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности.

В свою очередь, ФСВНГ предоставляет полиции доступ к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием.

Основные вопросы внутриорганизационной деятельности в сфере лицензирования, компетенция уполномоченных подразделений и должностных лиц, а также организация и тактика реализации этих функций регулируются ведомственными нормативными правовыми актами – регламентами, положениями, наставлениями, инструкциями.

Сроки и последовательность действий (административных процедур) и компетенция должностных лиц по выдаче лицензий, удостоверений частного детектива и охранника определяются административными регламентами по предоставлению соответствующей государственной услуги.

Предоставление лицензий на осуществление частной охранной деятельности производится ФСВНГ. Лицензия предоставляется на 5 лет, содержит вид (виды) охранных услуг и действует на всей территории России. Решение о ее предоставлении либо об отказе в предоставлении принимается в срок не более 45 дней.

Лицензия на осуществление частной детективной деятельности предоставляется также сроком на 5 лет и решение о ее предоставлении либо об отказе в предоставлении лицензии принимается также в срок не более 45 дней.

Правительством РФ утверждены положения о лицензировании частной детективной и охранной деятельности, в которых установ-

лены порядок лицензирования данных видов деятельности и перечень лицензионных требований.

Помимо процедур, осуществляемых в процессе лицензирования, к предмету административно-правового регулирования частной детективной и охранный деятельности относится осуществление государственного контроля за всеми субъектами, занимающимися данными видами деятельности.

Мероприятия по контролю (надзору) в Росгвардии осуществляют сотрудники Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии и специализированных подразделений территориальных органов Росгвардии.

Предметом госконтроля (надзора) является соблюдение гражданами РФ, занимающимися частной детективной деятельностью, лицензионных требований, установленных Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ.

Осуществление государственного контроля (надзора) включает в себя следующие административные процедуры:

1. Плановая проверка соблюдения лицензионных требований;
2. Внеплановая проверка соблюдения лицензионных требований;
3. Межведомственное информационное взаимодействие органа госконтроля (надзора) с государственными органами, органами местного самоуправления либо подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями по вопросам предоставления сведений, необходимых для осуществления госконтроля (надзора);
4. Принятие решения и мер по результатам проверки;
5. Регистрация и учет проверки.

Основанием для начала *плановой проверки* является наступление срока проведения плановой проверки частного детектива в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, разрабатываемым органом госконтроля (надзора). Она проводится по месту нахождения органа госконтроля (надзора) или по месту осуществления деятельности частного детектива не чаще одного раза в 3 года, срок осуществления проверки не может превышать одного месяца, предметом проверки является соблюдение детективом лицензионных требований.

При проведении *плановой проверки* проверяются документы и информация, необходимые для осуществления госконтроля (надзора): договоры на оказание сыскных услуг с каждым заказчиком

и акты об их выполнении; документы, подтверждающие письменное уведомление частным детективом лиц, производящих дознание, следователя или суд, в производстве которого находится уголовное дело, о заключении договоров на оказание услуг по сбору сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса, а также исполнение ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований. Кроме того, в целях определения оснований, препятствующих осуществлению частной детективной деятельности в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов запрашиваются сведения из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей; сведения о действительности (недействительности) документа, удостоверяющего личность гражданина РФ; сведения о регистрации по месту жительства гражданина РФ; сведения о наличии (отсутствии) судимости или факте уголовного преследования либо прекращении уголовного преследования, о нахождении в розыске.

Результатом плановой проверки является установление факта отсутствия (наличия) нарушений частным детективом лицензионных требований и составление акта проверки, который составляется непосредственно после завершения проверки в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается частному детективу под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом, также к нему прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований (в случае их выявления) и иные связанные с результатами проверки документы.

Основанием для начала *внеплановой проверки* являются: выявление в результате проведения плановой проверки нарушений лицензионных требований; поступление в орган госконтроля (надзора) обращений, заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц; информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений частным детективом лицензионных требований; истечение срока исполнения частным детективом ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований; наличие ходатайства частного детектива о проведении внеплановой проверки в целях установления факта досрочного исполнения предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований; истечение срока, на который было приостановлено действие лицензии (в случае вынесения решения суда о привлечении лицензиата

к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований); наличие распоряжения (приказа), изданного органом госконтроля (надзора) в соответствии с поручением Президента или Правительства РФ.

Внеплановая проверка требует согласования с органами прокуратуры, и о ее начале частный детектив уведомляется органом госконтроля (надзора) не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом, обеспечивающим подтверждение такого уведомления.

Она проводится по месту нахождения органа госконтроля (надзора) или по месту осуществления деятельности частного детектива, срок осуществления проверки не может превышать 20 рабочих дней, предметом проверки является соблюдение детективом лицензионных требований или выполнение выданного органом госконтроля (надзора) предписания об устранении выявленных нарушений (в случае если основанием для проведения внеплановой проверки является истечение срока выполнения частным детективом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований либо ходатайство частного детектива о проведении внеплановой проверки в целях установления факта досрочного исполнения указанного предписания).

При проведении внеплановой проверки анализируются те же документы, что и при плановой. В итоге составляется акт.

Результатом внеплановой проверки является установление факта устранения (неустранения) частным детективом в установленные сроки или досрочно нарушений, указанных в предписании, выданном по результатам плановой или внеплановой проверки, а также установление факта отсутствия или наличия нарушений (грубых нарушений) частным детективом лицензионных требований.

Текущий контроль за соблюдением и исполнением административных процедур, действий и сроков осуществляется руководством Росгвардии и начальниками ее территориальных органов.

Надзор за исполнением Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Глава 11. Организация деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях и исполнения отдельных видов административных наказаний

11.1. Правовые и организационные основы деятельности полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях регулируется нормами КоАП РФ и является административно-процессуальной деятельностью, осуществляемой органами исполнительной власти, а также их должностными лицами.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Данный вид административно-юрисдикционного производства делится на четыре стадии.

Первая – стадия возбуждения дела об административном правонарушении, заключающаяся в выявлении, пресечении, документировании правонарушения (составлении протокола об административном правонарушении), в необходимых случаях – в проведении административного расследования.

Вторая – стадия рассмотрения дела, заключающаяся в вынесении постановления по ранее выявленному и пресеченному административному правонарушению, либо передачи возбужденного дела (протокола и иных материалов) в суд или иной административно-юрисдикционный орган, уполномоченный на принятие решения по делу об административном правонарушении такого рода.

Третья – факультативная стадия (применяемая в необходимых случаях) – пересмотр постановления (решения) о назначении административного наказания. Жалоба на постановление может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Жалоба подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу.

Четвертая – завершающая стадия исполнения постановления о наложении административного наказания – заключается в практической реализации административного наказания, которое назначено правонарушителю постановлением. Постановление вступает в закон-

ную силу после истечения срока, установленного для его обжалования. Обращение постановления к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, которые его вынесли. Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение специально уполномоченным на то органом, должностным лицом.

Круг уполномоченных органов и должностных лиц данного производства достаточно широк: это не только многочисленные ФОИВ и их должностные лица, уполномоченные на осуществление административной юрисдикции, перечисленные в КоАП РФ, но и судьи (мировые судьи), должностные лица региональных органов исполнительной власти и иные уполномоченные субъекты.

В 2023 г. в ФЗ «О полиции» были внесены дополнения, наделяющие полицию обязанностью не только пресекать, но и выявлять административные правонарушения, относящиеся к ее подведомственности (п. 11 ч. 1 ст. 12).

В ОВД компетенция в изучаемой сфере деятельности распределена от рядовых сотрудников строевых подразделений полиции до руководителей ТОВД и даже должностных лиц центрального аппарата Министерства.

Законодательство об административных правонарушениях реализуется различными органами и их должностными лицами. Причем правонарушение может быть выявлено, пресечено и задокументировано одним органом и в установленном порядке передано на рассмотрение другому, а принятое решение может исполняться третьим органом.

Так, дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются: судьями (мировыми судьями); КДНиЗП; должностными лицами ФОИВ, их территориальными органами и структурными подразделениями (в т. ч. должностными лицами ТОВД); иными государственными органами.

На этапе пресечения и документирования административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, сотрудники вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные предусмотренные законом меры.

Министром внутренних дел России утвержден четкий перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, и осуществлять административное задержание¹.

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются: мировыми судьями; КДНиЗП; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ; административными комиссиями органов местного самоуправления, а также иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с региональным законодательством.

На этапе пресечения и документирования административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ, сотрудники полиции могут составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, только при наличии специальных соглашений между МВД России и региональными органами исполнительной власти.

Организация деятельности подразделений полиции по исполнению законодательства об административных правонарушениях (в сфере производства по делам об административных правонарушениях и исполнения отдельных административных наказаний) – это осуществление комплекса управленческих функций, основанных на законе и выработанных практикой, по обеспечению целенаправленной, согласованной и эффективной деятельности по защите интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также по предупреждению административных правонарушений.

Организация деятельности подразделений полиции по исполнению законодательства об административных правонарушениях осуществляется на трех уровнях.

1-й уровень: в структуре ГУОООП МВД России создано управление организации обеспечения правопорядка на улицах и в иных общественных местах, а в него входит отдел координации деятельности территориальных органов МВД России по применению административного законодательства;

– с учетом специфики осуществления производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, а также в сфере противодействия незаконной миграции, соответствующее организационно-методическое обеспечение осуществляется ГУОБДД МВД России и ГУВМ МВД России.

ях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

2-й уровень: в структуре управления (отдела, отделения) организации ООП ТОВД на окружном и региональном уровнях создается отдел (отделение, группа) организации применения административного законодательства (ОПАЗ).

3-й уровень: в структуре территориального органа МВД России на межрегиональном и районном уровнях создается отдел (отделение, группа) по исполнению административного законодательства (ИАЗ).

В целях совершенствования деятельности подразделений ОПАЗ и ИАЗ Министром внутренних дел утверждены: Типовое положение об отделе (отделении, группе) ОПАЗ управления (отдела, отделения) организации охраны общественного порядка ТОВД на окружном и региональном уровнях, а также Типовое положение об отделе (отделении, группе) по ИАЗ ТОВД на межрегиональном и районном уровнях¹. Основные задачи ОПАЗ:

- организационно-методическое обеспечение деятельности ОВД по предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений, относящихся к компетенции ОВД;

- комплексный анализ деятельности подразделений полиции по предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений и подготовка руководителям ТОВД предложений по ее координации в целях предупреждения преступлений;

- выработка и реализация в пределах компетенции системы мер, направленных на соблюдение подразделениями полиции законодательства РФ при производстве по делам об административных правонарушениях;

- разработка и реализация мер по исполнению постановлений должностных лиц ОВД и судей о назначении административных наказаний по делам об административных правонарушениях, относящихся к компетенции ОВД;

- организация и осуществление пресечения административных правонарушений, требующих проведения административного расследования, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых в порядке арбитражного процессуального производства в установленных законодательством случаях.

¹ Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156.

Основные задачи ИАЗ:

- учет административных правонарушений, выявляемых и пресекаемых сотрудниками ОВД, регистрация и учет дел об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется сотрудниками ОВД;

- подготовка дел об административных правонарушениях для рассмотрения уполномоченными должностными лицами ОВД и их направления на рассмотрение судьям либо должностным лицам заинтересованных ФОИВ, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, в строгом соответствии с требованиями законодательства об административных правонарушениях;

- приведение в исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами ОВД;

- непосредственное осуществление производства по делам об административных правонарушениях, пресечение административных правонарушений, требующих проведения административного расследования, а также рассматриваемых в порядке арбитражного процессуального производства в установленных законодательством случаях.

В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами ОВД, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенного с использованием ТС собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами

фото- и киносъемки, видеозаписи, а также подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) ТС данных о том, что в вышеуказанных случаях ТС находилось во владении или в пользовании другого лица.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено сотрудниками полиции, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из вышеперечисленных поводов, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов, за исключением случаев применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанных с изъятием вещей и документов, изъятием товаров, транспортных средств и иных вещей, а также временным запретом деятельности.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления:

- протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;
- протокола об административном правонарушении;
- вынесения определения об истребовании необходимых сведений.

Дело об административном правонарушении считается также возбужденным при вынесении:

- постановления по делу без составления протокола об административном правонарушении (в порядке ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ), в случае если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа;
- прокурором – постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

– должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, – определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

– должностным лицом Госавтоинспекции – постановления по делу об административном правонарушении без участия правонарушителя (в порядке ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ) в случае фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи правонарушений в сфере БДД (гл. 12 КоАП РФ), а также правонарушений в области благоустройства территории (предусмотренных законами субъектов РФ), совершенных с использованием ТС либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости.

При наличии оснований для отказа в возбуждении дела об административном правонарушении должностное лицо, рассмотревшее материалы, выносит соответствующее мотивированное определение.

В соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол.

Однако из этого правила существуют три исключения, предусмотренные ст. 28.4, ч. 1 ст. 28.6, ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Первое исключение (ст. 28.4 КоАП РФ) касается случаев возбуждения дел об административных правонарушениях прокурором.

Второе исключение (ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ) бывает в случае, если сотрудник ОВД выносит постановление по делу об административном правонарушении без составления протокола о нем. Такой порядок называется «назначение административного наказания без составления протокола» и применяется в случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, а правонарушитель не оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание.

Третье исключение (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ) преимущественно касается сотрудников Госавтоинспекции. Так, в случае выявления административного правонарушения в сфере БДД, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об адми-

нистративном правонарушении выносится без участия правонарушителя. Копии постановления направляются ему по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения.

По общему правилу, предусмотренному ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ, протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом или юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления правонарушения (ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ).

Если после выявления административного правонарушения осуществляется экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а также в случае совершения административных правонарушений, связанных с нанесением побоев или мелким хищением, проводится административное расследование. При этом протокол об административном правонарушении составляется по окончании такого расследования, то есть спустя один месяц (ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ). Причем ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ четко определяет перечень правонарушений, по которым может проводиться административное расследование.

В случае если административно-юрисдикционная компетенция сотрудников ОВД (ст. 23.8 КоАП РФ) не предусматривает полномочий по принятию процессуальных решений по делам об административных правонарушениях, предусматривается обязательное направление протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для дальнейшего рассмотрения дела уполномоченным должностным лицом или судьей.

К рассматриваемой стадии производства также можно отнести прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение (ст. 28.9 КоАП РФ).

Орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) 16-летнего возраста или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;

- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта РФ, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности.

Следует также отметить, что в случае, когда административное правонарушение совершено военнослужащим, гражданином, призванным на военные сборы, и лицом, имеющим специальное звание (за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях), производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств его совершения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, на первой процессуальной стадии возбуждения дела об административном правонарушении полицейские функции могут осуществляться с учетом самых различных оснований к возбуждению дела.

Необходимо также отметить, что порядок возбуждения дела об административном правонарушении, помимо составления протокола о нем, и иных рассматриваемых нами процессуальных действий включает в себя его своевременный прием и регистрацию, а также контроль за последующим разрешением и уведомлением заинтересованных лиц. Алгоритм реализации сотрудниками ОВД соответствующих должностных полномочий изложен в специальной Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений

о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении (при невозможности его составления на месте), обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по нему постановления уполномоченное лицо вправе применять специальные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. К таким мерам относятся:

- доставление (ст. 27.2 КоАП РФ);
- административное задержание (ст. 27.3–27.6 КоАП РФ);
- личный досмотр, досмотр вещей, ТС, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическим лицам помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.7–27.9 КоАП РФ);
- изъятие вещей и документов (ст. 27.10–27.11 КоАП РФ);
- отстранение от управления ТС соответствующего вида (ст. 27.12 КоАП РФ);
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ);
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12–27.12.1 КоАП РФ);
- задержание ТС (ст. 27.13–27.13.1 КоАП РФ);
- арест товаров, ТС и иных вещей (ст. 27.14–27.14.1 КоАП РФ);
- привод (ст. 27.15 КоАП РФ);
- временный запрет деятельности (ст. 27.16–27.17 КоАП РФ);
- залог за арестованное судно (ст. 27.18 КоАП РФ);
- помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ в форме принудительного выдворения, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (ст. 27.19 КоАП РФ).

Используя меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сотрудники полиции во многих случаях выполняют предупредительно-профилактические функции.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях связаны с ограничением прав граждан. В связи с этим положения п. 2 ч. 3 ст. 5 ФЗ «О полиции» обязывают сотрудника полиции разъяснять лицу, в отношении которого применяются эти меры, причины и основания их применения, а также возникающие в связи с этим права и обязанности нарушителя.

Рассмотрение дела об административном правонарушении является центральной стадией производства по делу. Данная стадия осуществляется в два основных этапа. Первый заключается в подготовке к рассмотрению дела; на втором этапе указанное дело разрешается по существу.

При подготовке к рассмотрению дела судья, должностное лицо выясняет следующие вопросы: относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом; правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы.

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо является родственником лица, в отношении которого ведется производство, а также лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

В соответствии со ст. 29.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются организационные вопросы, по которым в случае необходимости выносятся определения (о назначении времени и места рассмотрения дела; о вызове участников производства, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы; об отложении рассмотрения дела; о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов и т. д.).

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. При этом по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.3, 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, рассматриваются по месту выявления правонарушения. Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о правонарушениях, предус-

мотренных ст. 5.35, 6.10, 20.22 КоАП РФ, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство. Дела об административных правонарушениях в сфере БДД, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили соответствующие фото- и видеоматериалы.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения правомочным органом, должностным лицом протокола и других материалов дела либо материалов, добытых с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств.

Судьей дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения протокола и других материалов дела.

В случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела срок его рассмотрения может быть продлен не более чем на один месяц. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается судом в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

Статьей 29.7 КоАП РФ предусмотрен определенный порядок рассмотрения дела об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено:

- постановление о назначении административного наказания;
- постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении;
- определение о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, которые уполномочены назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;
- определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела (ст. 29.11 КоАП РФ). В исключительных случаях по решению лица (органа), рассматривающего дело, составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания разбирательства, при этом резолютивная часть постанов-

ления должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела. День изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Копия вынесенного судьей постановления по делу направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

По результатам рассмотрения дела при установлении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, готовятся специальные представления (ст. 29.13 КоАП РФ). Затем они вносятся в соответствующие организации (должностным лицам), которые, в свою очередь, обязаны в течение месяца рассмотреть такие представления и сообщить о принятых мерах. За непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, предусмотрена административная ответственность по ст. 19.6 КоАП РФ.

Пересмотр постановлений и решений является факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Данная стадия является гарантией законности применяемых административных наказаний, а также служит гарантией обеспечения прав и законных интересов участников производства по делу.

Правом пересмотра постановления обладают суд, вышестоящий орган, должностное лицо.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, которые уполномочены ее рассматривать. Государственной пошлиной жалоба не облагается.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. Она подлежит рассмотрению

в 10-дневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, должностному лицу, которые правомочны ее рассматривать. Жалоба подлежит рассмотрению в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, правомочный рассматривать ее. Она рассматривается судьей, должностным лицом единолично. В соответствии со ст. 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы выносится решение об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения либо об отмене (изменении) постановления по делу. Решение по жалобе оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения в срок до трех суток вручается инициатору жалобы. Решение по жалобе на постановление об административном аресте доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

11.2. Особенности выявления и пресечения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных и иных массовых мероприятий

В соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2004 г. № 54-ФЗ «О митингах» *публичное мероприятие (ПМ)* – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

За нарушения установленных этим законом административно-правовых запретов предписаний и дозволений, предусматривается административная ответственность.

Для ее реализации применяются следующие административно-правовые нормы особенной части КоАП:

1) *нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования* (ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ).

Обязанности и права организатора ПМ исчерпывающим образом изложены в ст. 5 ФЗ «О митингах».

В частности, организатор ПМ может быть привлечен к ответственности за то, что в процессе его проведения:

- не обеспечил соблюдение ранее согласованных условий мероприятия;

- не требовал от участников ПМ соблюдения общественного порядка, установленного регламента, а также прекращения нарушения закона;

- уклонился от взаимодействия с уполномоченными представителями органов публичной власти, органа внутренних дел, не выполняя при этом все их законные требования;

- не приостановил или не прекратил мероприятие в случае совершения его участниками противоправных действий;

- не обеспечил соблюдение установленной нормы предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения ПМ;
- не принял меры по недопущению превышения заявленного количества участников ПМ;

- не имел отличительного знака организатора ПМ и т. д.;

2) *организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия* (ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ).

По общему правилу уведомление о проведении ПМ подается его организатором в письменной форме в орган публичной власти (по территориальности) в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения ПМ. Статья 7 ФЗ «О митингах» предусматривает и более краткие сроки для уведомления. При этом такого рода уведомительный порядок не распространяется на пикетирование, проводимое одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции. Минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, не может быть более пятидесяти метров.

В подписанном и датированном организатором уведомлении о проведении ПМ указываются:

- цель, форма, место (места), маршруты движения участников, информация об использовании ТС;

- дата, время начала и окончания;

- предполагаемое количество участников;

- формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка;

- ФИО либо наименование организатора ПМ, контактные данные, реквизиты счета для сбора средств (если более 500 участников);

- ФИО лиц, уполномоченных организатором ПМ выполнять распорядительные функции;

3) *невыполнение обязанностей по информированию граждан, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия либо подача уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения* (ст. 20.2.3 КоАП)

Административная ответственность предусмотрена за нарушение предписаний, содержащихся в уже упомянутых ст. 5 и 7 ФЗ «О митингах».

Организатор ПМ может быть привлечен к ответственности за то, что, отказавшись от проведения ПМ, не своевременно (не менее чем за один день) проинформировал об этом граждан

и соответствующие органы публичной власти; либо пытался провести фиктивное мероприятие для привлечения внимания к своей политической деятельности;

4) *организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды* (ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ).

Исчерпывающий перечень мест, где проведение публичного мероприятия априори не может быть разрешено, содержится в ст. 8 ФЗ «О митингах».

5) *вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетированиях* (ч. 1.1 ст. 20.2 КоАП РФ).

Объективную сторону состава административного правонарушения образуют активные действия психического и физического воздействия совершеннолетнего лица, направленные на возбуждение желания несовершеннолетнего участвовать в несанкционированных ПМ.

Субъектом административного правонарушения являются граждане, должностные лица, юридические лица. Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется прямым умыслом;

6) *организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка* (ст. 20.2.2 КоАП РФ).

Законодательство раскрывает понятие «место массового пребывания людей», под которым понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек (п. 6 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»).

Организатором не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах для целей ст. 20.2.2 КоАП РФ признается лицо, фактически выполнявшее организационно-распорядитель-

ные функции по организации или проведению не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах.

Противоправность деяния выражается в публичных призывах к массовому одновременному пребыванию или передвижению граждан в общественных местах, либо в непосредственном участии в таком не являющемся публичным мероприятии.

Объективная сторона правонарушения может выражаться в действиях:

- повлекших нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения;

- причинивших вред зеленым насаждениям, либо создавших помехи движению пешеходов, ТС, либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 1);

- повлекших причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 2);

- совершенных на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам, на путепроводах, железнодорожных магистралях, нефте- и газопроводах, высоковольтных ЛЭП, в пограничной зоне, на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым судами, или территориям учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы (ч. 3).

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется прямым умыслом.

Перечисленные составы предусматривают административную ответственность именно для организаторов ПМ.

При этом для документирования противоправной деятельности участников ПМ применяются следующие административно-правовые нормы Особенной части КоАП РФ:

7) нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 6 ФЗ «О митингах» участниками ПМ признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем.

Помимо соблюдения общественного порядка и регламента публичного мероприятия, его участники обязаны:

- выполнять все законные требования организатора ПМ, уполномоченных им лиц, уполномоченных представителей и сотрудников ОВД (военнослужащих и сотрудников Росгвардии);
- соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и БДД.

Участники публичных мероприятий не вправе:

- скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;
- иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, взрывчатые, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, пиротехнику, горючие материалы и задымляющие вещества;
- иметь при себе и (или) распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;
- находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения;
- использовать отличительный знак (признак) представителя СМИ.

Основанием для деятельности журналиста на ПМ является редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста. Журналист, присутствующий на публичном мероприятии, должен иметь ясно видимый отличительный знак (признак) представителя СМИ.

На журналиста, присутствующего на ПМ в целях осуществления своей профессиональной деятельности, распространяются вышеуказанные обязанности и запреты. Кроме этого, он не вправе:

- проводить агитацию;
- выполнять распорядительные функции;
- организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;
- принимать непосредственное участие в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;
- скрывать отличительный знак (признак) представителя СМИ;

8) *участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов*

и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ).

Объективная сторона правонарушения выражается в участии в несанкционированных ПМ, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или социальным объектам.

Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста, должностные и юридические лица. Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется прямым умыслом.

Следует указать на еще два ходовых состава административных правонарушений, выявляемых при проведении ПМ. Они содержатся в следующих административно-правовых нормах Особенной части КоАП:

9) *невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения* (ст. 20.6.1 КоАП РФ).

Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации утверждены постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417¹.

Они разработаны в соответствии с положениями Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»².

Вышеуказанными Правилами предусмотрен исчерпывающий перечень обязанностей и ограничений для граждан и организаций при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Так, например, при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации гражданам запрещается:

¹ Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

а) создавать условия, препятствующие и затрудняющие действия уполномоченных должностных лиц и работников общественного транспорта;

б) заходить за ограждение, обозначающее зону чрезвычайной ситуации или иную опасную зону;

в) осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни и здоровью;

г) осуществлять действия, создающие угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благополучию иных лиц, находящихся на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 4 ФЗ «О защите населения»).

Органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционируют в режиме:

а) повседневной деятельности – при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации;

б) повышенной готовности – при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации;

в) чрезвычайной ситуации – при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации.

Таким образом, объектом административного правонарушения, квалифицируемого по ст. 20.6.1 КоАП, является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при введении Правительством РФ:

а) режима повышенной готовности (при угрозе возникновения ЧС);

б) непосредственно режима чрезвычайной ситуации.

Объективная сторона правонарушения выражается в нарушении Правил поведения при введении любого из этих двух режимов.

Если органы управления и силы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционируют в режиме повседневной деятельности?

В этом случае достаточно часто применяется еще одна схожая административно-правовая норма, которая интегрирована не в 20-ю, а в 6-ю главу Особенной части КоАП РФ;

10) *нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих*

щих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина) (ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ).

Элементы юридического состава этого административного правонарушения схожи с предыдущим с той лишь разницей, что в этом случае административная ответственность предусмотрена за нарушение различных санитарных правил и гигиенических нормативов, принятых в соответствии с положениями Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹, а также за невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. Причем такие нарушения могут документироваться как в период действия двух вышеуказанных режимов ЧС или повышенной готовности (при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, так и (что немаловажно) в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина).

Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержден постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715². В 2020 г. к нему была отнесена коронавирусная инфекция (2019-nCoV).

В этом смысле уместно будет напомнить, что указом мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности» до принятия в установленном порядке решения о снятии ограничений в связи с улучшением эпидемиологической ситуации таковые продолжают действовать в отношении:

- проведения публичных мероприятий;
- проведения массовых зрелищных и культурно-досуговых мероприятий с учетом особенностей, установленных настоящим указом;
- использования средств индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) и рук (перчатки) в случаях посещения общественных учреждений и объектов транспорта;
- соблюдения социального дистанцирования.

¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

² Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 49. Ст. 4916.

Именно поэтому родовым объектом этого состав будет уже не общественный порядок и общественная безопасность, а здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;

11) *нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы* (ст. 3.18.1 Кодекса Москвы об административных правонарушениях).

Неисполнение требований о временной приостановке проведения мероприятий с очным присутствием граждан, а также работы объектов розничной торговли, организаций (предприятий) общественного питания, оказания услуг с посещением гражданами таких объектов, организаций (предприятий), если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния или не влекут административной ответственности в соответствии с КоАП РФ.



Последовательность реализации административно-процессуальных полномочий должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, квалифицируемых по ч. 1, 1.1, 2, 5, 6.1 и 7 ст. 20.2 КоАП РФ, а также по ст. 20.2.2 и 20.2.3 КоАП РФ, отображена на структурно-логической схеме (обычное производство).



Последовательность реализации административно-процессуальных полномочий должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, квалифицируемых по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, а также ст. 20.6.1, отображена на структурно-логической схеме (административное расследование). Однако это не исключает возможности осуществления по двум данным составам и обычного производства.

Реализуя административно-процессуальные полномочия в составе группировки сил и средств, задействованных для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, должностные лица образовательных организаций системы МВД России обязаны руководствоваться следующими положениями ФЗ «О полиции».

1. При обнаружении обстоятельств противоправных деяний обязаны принять меры к их пресечению и документированию для устранения угроз безопасности (п. 2 ч. 1 ст. 12). Кроме того, оказывать содействие должностным лицам, государственным или муниципальным органам в документировании обстоятельств противоправных деяний, если таковые столкнутся с противодействием или угрозой опасности при осуществлении своей законной деятельности (п. 2 ч. 1 ст. 12).

2. Обеспечивать совместно с представителями органов публичной власти и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок (п. 6 ч. 1 ст. 12).

3. Требовать прекращения противоправных действий, связанных с нарушением административно-правовых запретов (предписаний, дозволений) (п. 1 ч. 1 ст. 13).

4. Обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов (п. 7 ч. 1 ст. 13).

5. Доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте (п. 13 ч. 1 ст. 13)).

6. Осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру –

не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18 ч. 1 ст. 13).

7. Исполнять обязанности и реализовывать права полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления туда лиц, привлекаемых к административной ответственности (приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389).

8. В необходимых случаях (при включении в состав функциональной группы документирования) составлять протоколы об административных правонарушениях, а также о выполнении иных административно-процессуальных полномочий (приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормы международного права:

Всеобщая декларация прав человека: утв. Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

Декларация прав ребенка: принята 20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник международных договоров СССР. Вып. XL VI. 1993.

Конвенция о правах ребенка: принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. и ратифицированная Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XL VI. 1993.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): приняты 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // СПС КонсультантПлюс.

Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Замечание общего порядка № 14 (2013) о праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов (пункт 1 статьи 3) (29 мая 2013). URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/528b2c874.html> (дата обращения: 12.06.2022).

Geneva Declaration of the Rights of the Child, 1924 // League of Nations Official Journal. Special Supplement. 1924. № 21. October.

Нормативные правовые акты Российской Федерации:

Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; (часть вторая) от 26 января 1996 г.

№ 14-ФЗ; (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ; // СПС КонсультантПлюс.

О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // СПС КонсультантПлюс.

О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // СПС КонсультантПлюс.

О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственной охране: Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О ведомственной охране: Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

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

О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О транспортной безопасности: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О порядке отбывания административного ареста: Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О пробации в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (документ не вступил в силу).

О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы Совета безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СПС КонсультантПлюс.

О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 // СПС КонсультантПлюс.

О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // СПС КонсультантПлюс.

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 Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС КонсультантПлюс.

О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // СПС КонсультантПлюс.

О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // СПС КонсультантПлюс.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 21 января 2020 г. № 21 // СПС КонсультантПлюс.

О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июня 2020 г. № 474 // СПС КонсультантПлюс.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС КонсультантПлюс.

О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 17 мая 2023 г. № 358 // СПС КонсультантПлюс.

О представлении сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, с использованием информационных технологий: Указ Президента

Рос. Федерации от 18 сентября 2023 г. № 695 // СПС Консультант-Плюс.

Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 // СПС КонсультантПлюс.

О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 апреля 1997 г. № 508 // СПС Консультант-Плюс.

О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 // СПС КонсультантПлюс.

Об организации ведомственной охраны: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 декабря 2005 г. № 66 // СПС КонсультантПлюс.

О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 июня 2009 г. № 540 // СПС КонсультантПлюс.

О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СПС КонсультантПлюс.

О допуске к управлению транспортными средствами: постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 // СПС КонсультантПлюс.

О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2015 г. № 172 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов

Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 4 июля 2004 г. № 563.

Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания, подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел: приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950.

Об утверждении Типового положения о подразделениях по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 мая 2008 г. № 460.

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818.

О порядке привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, а также стажеров к выполнению обязанностей, возложенных на полицию: приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 942.

Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8.

О порядке осуществления ведомственного контроля за деятельностью ЛУ (О) МВД России на транспорте, в том числе входящих в их состав линейных отделов (отделений, пунктов) полиции: приказ МВД России от 20 апреля 2012 г. № 347.

Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей: приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839.

Об утверждении Порядка обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы: приказ МВД России от 16 ноября 2012 г. № 1040.

Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156.

Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи задержанным лицам в территориальных органах МВД России: приказ МВД России от 18 марта 2013 г. № 141.

Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных выносить постановление о помещении несовершеннолетних на срок до 48 часов в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел: приказ МВД России от 9 апреля 2013 г. № 198.

Об утверждении Типового положения о специальных приемниках для содержания лиц, подвергнутых административному аресту: приказ МВД России от 10 августа 2013 г. № 611.

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

Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83.

Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597.

О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599.

Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи: приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696.

О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых: приказ МВД России от 23 августа 2014 г. № 725.

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

Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859.

Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания: приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381.

О совершенствовании организации деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, специальных приемников для содержания лиц, подвергнутых административному аресту: приказ МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266.

Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка: приказ МВД России от 11 января 2016 г. № 1.

О мерах по развитию центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 1 марта 2017 г. № 93.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства вну-

тренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690.

Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче свидетельства о допуске транспортных средств к перевозке опасных грузов: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 611.

Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по выдаче свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности: приказ МВД России от 10 сентября 2019 г. № 613.

Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879.

Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950.

О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий: приказ МВД России от 10 февраля 2020 г. № 47.

Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, сотрудников органов внутренних дел, в том числе в месте проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории, проведения неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий и Перечня должностных лиц полиции, уполномоченных на принятие такого решения: приказ МВД России от 16 ноября 2023 г. № 865.

Об утверждении Типового положения о центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях: приказ МВД России от 26 мая 2020 г. № 372.

Об организации и проведении мониторинга качества и доступности предоставления государственных услуг в системе МВД России: приказ МВД России от 28 декабря 2020 г. № 910.

Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: приказ МВД России от 1 апреля 2021 г. № 191.

Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212.

Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на объектах системы МВД России: приказ МВД России от 4 марта 2022 г. № 152.

Об утверждении Криминалистических требований к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему: приказ МВД России от 7 июня 2022 г. № 403.

Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264.

Об утверждении Порядка организации охраны объектов ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации: приказ Минтранса России от 24 ноября 2008 г. № 192.

Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ Минтранса, ФСБ, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134.

Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений

и других правонарушений: приказ Минюста России, МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912.

Об утверждении перечня документов, необходимых для осуществления перевозки между субъектами РФ несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, и условий перевозки: приказ Минздравсоцразвития Рос. Федерации от 13 октября 2010 г. № 878н.

О порядке взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации: приказ Росжелдора, МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724.

О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан: приказ МВД России, ФСВНГ России от 18 августа 2017 г. № 652/360.

Об утверждении Порядка оказания сотрудниками органов внутренних дел содействия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, а также при розыске на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина-ответчика: приказ Минюста России, МВД России от 29 августа 2018 г. № 178/565.

Об утверждении Наставления по организации службы строевых подразделений вневедомственной охраны ФСВНГ России: приказ ФСВНГ России от 21 сентября 2018 г. № 420.

Об утверждении норм и порядка обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних и лиц, достигших возраста восемнадцати лет, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: приказ Минпросвещения России от 13 ноября 2018 г. № 203.

Об утверждении Концепции развития лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2025 г.: приказ ФСВНГ России от 5 марта 2020 г. № 53.

Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск наци-

ональной ФСВНГ РФ и некоторых вопросах организации его деятельности: приказ ФСВНГ России от 12 мая 2021 г. № 165.

Судебная практика:

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 20 июня 2019 г. № 20 // СПС КонсультантПлюс.

О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 22 декабря 2022 г. № 40 // СПС КонсультантПлюс.

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 марта 2018 г.

Учебная и научная литература:

Административная деятельность ОВД. Часть Общая: учебник. М., 1997.

Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ю. Н. Демидова. М., 2015.

Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.; 2019.

Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2011.

Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Конова, Н. В. Румянцева. М., 2002.

Административное право России: учебник. Ч. 1: Государственное управление и административное право / под ред. А. П. Коренева. М., 2002.

Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М., 2015.

Административно-правовое регулирование деятельности ОВД: курс лекций / В. С. Обидин, И. В. Делягин, А. С. Ускова. М., 2012.

Административный процесс: учебное пособие / А. В. Шевцов [и др]. М., 2022.

Адыев А. А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

Алоян А. М., Эглит В. И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987.

Андрюхина Э. П., Ахрем И. В., Бакурова Н. Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С. А. Старостина. М., 2017.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997.

Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2012.

Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Часть IV. М., 2007.

Белоновский В. Н. Электоральное право Российской Федерации. М., 2010.

Бельский К. С., Елисейев Б. П., Кучеров И. И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4.

Бецков А. В., Елагин А. Г., Николаев А. Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка: учебное пособие. 2-е изд., дораб. М., 2015.

Братановский С. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2020. Ч. 2.

Булавин С. П., Черников В. В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9.

Бутаев В. И., Волков В. П., Шебунова В. Я. Методическое пособие по оказанию ОВД содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М., 2007.

Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001 г. № 12.

Васильев Ф. П., Гугунский А. Н., Дугенец С. А. Современные особенности регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе ОВД России // Российский следователь. 2011. № 9.

Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2-х ч. М., 1981. Ч. 1: Предмет и понятие.

Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с субъектами административной юрисдикции : учебно-практическое пособие / [В. А. Милёхин и др.]. М., 2023.

Войтенков Е. А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению БДД во второй половине 60-х – середине 80-х гг. XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Волков В. П., Дамаскин О. В., Шатиев С. М. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009.

Воронов А. М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

Гаврилов Э. П. Комментарий к Закону об авторском праве и смежных правах. М., 1996.

Гендеев Э. Н., Николаев А. Г. Административно-правовые отношения, возникающие в деятельности подразделений по делам несо-

вершеннолетний ОВД на объектах транспортной инфраструктуры // Транспортное право и безопасность. № 2 (2). 2016.

Городецкий П. Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. Т. 1.

Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в ОВД: история и современность // Российская полиция: три века служения Отечеству: сб. статей юбилейн. междунар. науч. конф. / под ред. В. Л. Кубышко. М., 2019.

Гражданское право: учебник / под ред. А. Е. Суханова. М., 1998. Т. 1.

Гражданское право: учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1999. Т. 1.

Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 2 т. М., 1989.

Домрачев Д. Г. Дорожный надзор Государственной инспекции БДД МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009.

Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности: науч. издание. М., 2010.

Елагин А. Г. Безопасность объектов системы ОВД. М., 2008.

Елагин А. Г. Основы теории и управления общественной безопасностью (просто о сложном). М., 2022.

Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности. М., 2010.

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

Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000.

Жалинский А. Э. Условия эффективности профилактики преступлений. М., 1978.

Затолокин А. А. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности // Общество и право. 2015. № 4 (54).

Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

Иванченко А. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М., 1999.

Информация о постановлении ЕСПЧ от 8 июля 2003 г. по делу «Сахин (Sahin) против Германии» (жалоба № 30943/96) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2003. № 12.

Казаков В. Н. Правовой порядок как объект охраны российской милиции. Право и жизнь. 1997. № 11.

Казюлин В. А., Николаев А. Г., Вечерникова Д. В. Административная деятельность подразделений вневедомственной охраны: учебное пособие. М., 2015.

Кирюхин В. В. Конвенция о правах ребенка: 30 лет перемен в интересах детей // Юридический мир. 2020. № 3.

Клинов А. С. Теория государства и права: учебное пособие. Краснодар, 2004.

Колодкин Л. М., Нечевин Д. К. Особенности управления персоналом в Японии: история современности // Публичное и частное право. 2017. № 2 (34).

Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. 7-е изд. СПб., 2004.

Копытов Ю. А. Административное право. М., 2013.

Кулиев И. О. Органы местного самоуправления в осуществлении общественного порядка (анализ нормативного регулирования, проблематика // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 3.

Кураков Д. В. Административный надзор в деятельности полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012.

Лабоцкая Р. Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Административное право и процесс. 2013. № 8.

Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985.

Лончаков А. П. Проблемы типологии механизма государственной власти в сфере охраны общественного порядка и управления собственностью в Российской Федерации. Хабаровск, 2008.

Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1978.

Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.

Майоров В. И., Петров А. Ю. Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения БДД // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5–6.

Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010.

Николаев А. Г. Государственная система охраны собственности в РФ // Право и государство: теория и практика. 2020. № 9 (189).

Николаев А. Г. Дозволения и запреты как регулятивная форма дисциплинарного принуждения // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125).

Николаев А. Г. Личный осмотр граждан и находящихся при них вещей – как административно-правовая мера предупреждения правонарушений: сборник статей межвузовской научно-практической конференции. М., 2013.

Николаев А. Г. Особенности выявления отдельных видов административных правонарушений при осуществлении федерального государственного контроля // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, 2017.

Николаев А. Г. Правовые основы привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, к выполнению обязанностей, возложенных на полицию в обеспечении правопорядка: сборник научных трудов № 21. М., 2014.

Николаев А. Г. Субъекты ОВД и решаемые ими задачи в сфере охраны собственности // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 26-3.

Николаев А. Г., Вечерникова Д. В. Феномен обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса // Противодействие экстремизму и терроризму: философские, социологические и политологические аспекты: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. 2020.

Николаев А. Г., Чернов К. С. Роль руководителя подразделения полиции, участвующего в охране общественного порядка, территориального органа внутренних дел на районном уровне в организации воспитательной работы // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. М., 2016.

Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2019 году // Российская юстиция. 2020. № 8; № 9; № 10.

Обидин В. С., Делягин И. В., Ускова А. С. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: курс лекций. М., 2012.

Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л. И. Скворцова. 28-е изд. перераб. М., 2014.

Ольшевский А. В., Дюков А. В., Волоков А. С., Амелина И. Н., Афанасьев Т. А. Альбом информационных схем. Система МВД России. Структурное построение подразделений и организаций системы МВД России. Методическое пособие: Бюллетень правового информирования ДПД МВД России / под ред. А. Д. Авдейко. М., 2016.

Организация практических занятий с использованием технических средств обучения Академии управления МВД России для подготовки руководящего состава органов управления группировкой сил и средств, создаваемой при проведении публичных и массовых мероприятий: методические рекомендации / А. В. Шевцов, Ю. Н. Носатов, И. М. Гордничев [и др.]. М., 2023.

Организация управления ОВД: учебник / Ануров Ф. Ф. и др., под общ. ред. А. М. Кононова и И. Ю. Захватова. М., 2012.

Основы муниципального права Российской Федерации: учебное пособие. Волгоград, 1999.

Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и форм административной деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. М., 1962.

Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум. М., 2015.

Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ф. П. Васильева. М., 2014.

Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой войск национальной гвардии РФ при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах на 2022 год (утв. Росгвардией 20.12.2021). URL: <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 09.05.2022).

Пылин В. В. Муниципальное право России. М., 2002.

Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2007.

Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М., 2009.

Селянин А. В. Теория государства и права. Ответы на экзаменационные вопросы: учебное пособие для вузов / А. В. Селянин. М., 2006.

Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учебное пособие / А. В. Шевцов и др. М., 2020.

Советское административное право (Общая и Особенная части) / А. П. Алехин и др. М., 1973.

Солдатов А. П., Братановский С. Н. Государственная служба: историко-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (55).

Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. М., 1993.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1.

Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5.

Старилов Ю. Н., Розенфельд В. Г. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4.

Старков О. В. Теория государства и права: учебник / О. В. Старков, И. В. Упоров; под общ. ред. О. В. Старкова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России. М., 2015.

Степаненко Ю. В. Значение факторного комплекса для деятельности ОВД на транспорте (ОВДТ) // Актуальные проблемы теории и практики противодействия преступности в современной России: сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Москва, 22 апреля 2015 г. / под общ. ред. Ю. С. Жарикова и науч. ред. В. П. Ревина. М., 2015.

Текст официального выступления В. А. Колокольцева на расширенном заседании Коллегии МВД России 9 марта 2022 г. URL: <http://мвд.рф>. (дата обращения: 16.07.2022).

Теория государства и права / под ред. К. А. Мокичева. М., 1970.

Теория государства и права / под ред. А. И. Денисова. М., 1972.

Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Ускова А. С., Мичников А. А. Административный процесс: учебное пособие. М., 2015.

Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 1995.

Черников В. В. Современная государственная система охраны собственности в России. Москва, 2008.

Черников В. В., Веденов Л. В. и др. Частная охранная деятельность: справочник / под ред. В. В. Черникова. М., 2005.

Шевцов А. В., Семенистый А. В., Ускова А. С., Николаев А. Г., Коновалов А. А. Полномочия сотрудников ОВД при осуществлении адми-

нистративно-юрисдикционного производства: учебное пособие. М., 2016.

Шевцов А. В., Султанов К. А. Эволюция законодательства об административной ответственности на постсоветском пространстве // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (52).

Экономическая теория: учебник / под ред. И. П. Николаевой. М., 1999.

Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

Юридический энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

Юсов С. В., Мажинская Н. Г. Избирательное право и избирательный процесс: учебник для вузов. Ростов н/Д., 2008.

Юсуфов В. А. Теория административного права. М., 1985.

Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в РФ (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Mower A.G., Jr. The Convention on the Rights of the Child: Intern. law support for children. – Westport (Conn.); London: Greenwood press, 1997.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Часть 1

Редактор *А. А. Уварова*
Верстка *С. Н. Портнова*

Подписано в печать __.12.2023. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл.печ. л. 20,9. Уч.-изд. л. 18. Тираж 104 экз. Заказ № __

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907721-11-1



9 785907 721111 >