

МВД России
Санкт-Петербургский университет

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора В. И. Майорова;
кандидата юридических наук, доцента Р. Ю. Аврутина*

*Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации
в качестве учебника для курсантов и слушателей
образовательных организаций системы МВД России,
сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации*

Санкт-Петербург
2024

УДК 351.74
ББК 67.401.213
А31

А31 Административная деятельность полиции : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Майорова; канд. юрид. наук, доц. Р. Ю. Аврутина. — Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2024. — 576 с.

Авторский коллектив:

Аврутин Р. Ю. — гл. 16; **Бачурин А. Г.** — гл. 33; **Гарманов В. М.** — гл. 20;
Гришаков А. Г. — гл. 18; **Денисенко В. В.** — гл. 28 (в соавт.), 34 (в соавт.);
Дизер О. А. — гл. 25 (в соавт.); **Занина Т. М.** — гл. 19 (в соавт.); **Затолокин А. А.** — гл. 6;
Иванов А. Ю. — гл. 4; **Иванова С. И.** — гл. 31; **Каплунов А. И.** — гл. 5, 7 (в соавт.);
Карагодин А. В. — гл. 26; **Кардашевский В. В.** — гл. 23 (в соавт.);
Константинов А. В. — гл. 23 (в соавт.); **Кочеткова Н. Д.** — гл. 3; **Кулаков Н. А.** — гл. 15, 29;
Кулеш Е. А. — гл. 8; **Лампадова С. С.** — гл. 7 (в соавт.), 22, 30; **Лихолет Е. Н.** — гл. 24;
Майоров В. И. — введ., гл. 21 (в соавт.), 28 (в соавт.), закл.; **Москаленко С. А.** — гл. 2;
Мотрович И. Д. — гл. 12, 17; **Палий В. М.** — гл. 10, 11;
Рыдченко К. Д. — гл. 19 (в соавт.), 25 (в соавт.), 32 (в соавт.), 34 (в соавт.); **Степкин Р. М.** — гл. 27;
Труфанов М. Е. — гл. 32 (в соавт.); **Тырышкин В. В.** — гл. 9, 21 (в соавт.);
Чмырёв С. Н. — гл. 1; **Шапошников В. Л.** — гл. 13, 14.

ISBN 978-5-91837-811-3
EDN: FEWTIB

Учебник подготовлен в соответствии с рекомендуемой рабочей программой дисциплины «Административная деятельность полиции», разработанной в соответствии с ФГОС ВО — бакалавриат по специальности 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка, утвержденным приказом Минобрнауки России от 27 июля 2021 г. № 677; одобрен и рекомендован для использования в образовательном процессе образовательных организаций системы МВД России на заседании учебно-методической секции МВД России по административно-правовым и административно-процессуальным учебным дисциплинам (модулям) 14 апреля 2022 г. (протокол № 7), с учетом изменений законодательства по состоянию на 1 октября 2023 г.

В содержании раскрываются содержание административной деятельности полиции, ее принципы, формы и методы; специфика применения полицией мер государственного принуждения.

Предназначен для курсантов и слушателей, а также для адъюнктов и преподавателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России.

**УДК 351.74
ББК 67.401.213**

Рецензенты:

Солдатов А. П., доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России);
Алиуллов Р. Р., доктор юридических наук
(Казанский юридический институт МВД России);
Сургутсков В. И., кандидат юридических наук, доцент
(Омская академия МВД России);
Вершинина Е. С., кандидат юридических наук, доцент
(Нижегородская академия МВД России);
Западнава Ю. А., кандидат юридических наук
(Уральский юридический институт МВД России)

ISBN 978-5-91837-811-3

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ	11
§ 1. Понятие и основные элементы общественного порядка и общественной безопасности	11
§ 2. Система, содержание и особенности государственного управления в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности	15
§ 3. Полномочия органов государственной власти в сфере организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности	18
ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ	25
§ 1. Понятие и содержание административной деятельности полиции	25
§ 2. Принципы административной деятельности полиции	30
ГЛАВА 3. ПОНЯТИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПОЛИЦИИ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	35
§ 1. Предназначение полиции и правовое регулирование ее деятельности	35
§ 2. Организация полиции	41
§ 3. Основные направления деятельности полиции	45
ГЛАВА 4. ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ПОЛИЦИИ, СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ	51
§ 1. Обязанности и права полиции как основной элемент ее правового статуса и их классификация	51
§ 2. Механизм реализации обязанностей и прав полиции	55
ГЛАВА 5. ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ	59
§ 1. Понятие и виды форм административной деятельности полиции	59
§ 2. Понятие и виды убеждения, применяемого в административной деятельности полиции	64
§ 3. Понятие и классификация мер административного принуждения, применяемых полицией	65
§ 4. Административно-предупредительные меры, применяемые полицией	67
§ 5. Меры административного пресечения, применяемые полицией	72
§ 6. Меры административно-процессуального обеспечения, применяемые полицией	75
ГЛАВА 6. ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ	87
§ 1. Правовая основа применения полицией отдельных мер государственного принуждения	87
§ 2. Виды отдельных мер государственного принуждения, применяемых органами внутренних дел (полицией)	89
§ 3. Организационно-процессуальные особенности применения полицией отдельных мер государственного принуждения	92
ГЛАВА 7. ПРИМЕНЕНИЕ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ, СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ И ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ	101
§ 1. Правовые основы, условия и пределы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия	101
§ 2. Понятие и основания применения сотрудниками полиции физической силы	110
§ 3. Основания применения полицией специальных средств	111

§ 4. Понятие и основания применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия	113
§ 5. Понятие и основания применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия ограниченного поражения	123
ГЛАВА 8. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ.....	129
§ 1. Государственный контроль и государственный надзор: понятие, сущность, ограничения, основы правового регулирования.....	129
§ 2. Понятие, сущность и виды административного надзора полиции.....	133
§ 3. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	141
ГЛАВА 9. РАССМОТРЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН	147
§ 1. Организация рассмотрения обращений граждан в системе МВД России	147
§ 2. Порядок приема, регистрации и рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поступающих в органы внутренних дел	151
§ 3. Контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения обращений граждан	158
ГЛАВА 10. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)	161
§ 1. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции)	161
§ 2. Административная юрисдикция. Административно-деликтная юрисдикция	162
ГЛАВА 11. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ	169
§ 1. Способы обеспечения законности в административной деятельности полиции.....	169
§ 2. Контроль и надзор за законностью деятельности полиции	171
§ 3. Обжалование неправомерных действий и ответственность сотрудников полиции	177
§ 4. Основные направления укрепления законности в административной деятельности полиции	180
ГЛАВА 12. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	187
§ 1. Государственные органы и органы местного самоуправления как субъекты охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности	187
§ 2. Понятие, правовые основы и принципы взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления	196
§ 3. Направления взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления	203
§ 4. Формы взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления	212
§ 5. Процедура взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления.....	222
ГЛАВА 13. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБОРОТОМ ОРУЖИЯ	229
§ 1. Правовая основа взаимодействия полиции с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.....	229

§ 2. Формы взаимодействия полиции с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.....	232
ГЛАВА 14. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА	239
§ 1. Правовая основа организации участия граждан в охране общественного порядка.....	239
§ 2. Содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам. Участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести	242
§ 3. Организация деятельности внештатных сотрудников полиции	244
§ 4. Участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и в деятельности народных дружин.....	247
§ 5. Взаимодействие органов внутренних дел с субъектами частной детективной и охранной деятельности при охране общественного порядка	253
ГЛАВА 15. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....	257
§ 1. Система и структура подразделений по охране общественного порядка.....	257
§ 2. Силы и средства подразделений по охране общественного порядка.....	259
ГЛАВА 16. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	265
§ 1. Правовая основа деятельности и организационное построение дежурных частей территориальных органов МВД России.....	265
§ 2. Организация деятельности дежурных частей МВД России. Состав дежурной смены дежурной части. Права дежурной смены дежурной части	271
§ 3. Деятельность дежурной части по обеспечению разбирательства с лицами, доставленными в органы внутренних дел	276
§ 4. Использование технических средств получения, обработки, хранения и анализа информации в деятельности дежурных частей	280
ГЛАВА 17. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ.....	287
§ 1. Задачи, функции и правовые основы деятельности патрульно-постовой службы полиции	287
§ 2. Сущность организации и использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах в деятельности патрульно-постовой службы полиции.....	289
§ 3. Особенности организации и несения службы сотрудниками патрульно-постовой службы.....	302
§ 4. Организация взаимодействия подразделений патрульно-постовой службы. Порядок проведения профилактической работы нарядами патрульно-постовой службы полиции	309
ГЛАВА 18. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ.....	313
§ 1. Правовое регулирование деятельности, основные задачи и организация несения службы участкового уполномоченного полиции	313
§ 2. Профилактический обход административного участка и особенности его проведения участковым уполномоченным полиции	316
§ 3. Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции на территории административного участка	321

§ 4. Отчет участкового уполномоченного полиции о проделанной работе перед населением административного участка	324
§ 5. Организация несения службы участковых уполномоченных полиции и внутриведомственный контроль	326
ГЛАВА 19. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЦЕНТРОВ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	331
§ 1. Государственная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: структура и полномочия	331
§ 2. Особенности административной ответственности несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей	336
§ 3. Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел	338
§ 4. Правовое положение и организация деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел	341
ГЛАВА 20. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ И КОНВОИРОВАНИЮ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ИЗОЛЯТОРОВ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	347
§ 1. Требования, предъявляемые к режиму содержания под стражей, порядок его обеспечения	347
§ 2. Назначение и организация деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых	350
§ 3. Назначение и организация деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел	355
ГЛАВА 21. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ МВД РОССИИ.....	361
§ 1. Правовое положение Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России	361
§ 2. Организационное построение деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России	364
§ 3. Взаимодействие Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России с органами государственной власти и институтами гражданского общества.....	367
ГЛАВА 22. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ	371
§ 1. Правовое положение, основные направления деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России	371
§ 2. Организация деятельности подразделений по вопросам миграции по реализации паспортных и регистрационных правил	378
§ 3. Организация деятельности органов внутренних дел по вопросам миграции по обеспечению правил пребывания в России иностранных граждан	386
ГЛАВА 23. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И МЕТРОПОЛИТЕНА	397
§ 1. Правовое положение органов внутренних дел на железнодорожном транспорте.....	397

§ 2. Организация деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка на объектах железнодорожного транспорта.....	401
§ 3. Организация деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка на объектах метрополитена	407
ГЛАВА 24. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ ВОЗДУШНОГО И ВОДНОГО ТРАНСПОРТА	411
§ 1. Обеспечение полицией общественного порядка и общественной безопасности на объектах воздушного транспорта	411
§ 2. Обеспечение полицией общественного порядка и общественной безопасности на объектах водного транспорта.....	415
ГЛАВА 25. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ПРАВА ГРАЖДАН, ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННУЮ НРАВСТВЕННОСТЬ.....	419
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на права граждан	419
§ 2. Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений, посягающих на права граждан	421
§ 3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность	427
§ 4. Деятельность полиции по пресечению правонарушений, посягающих на здоровье населения и общественную нравственность	430
ГЛАВА 26. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	437
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области окружающей среды и природопользования, квалификация отдельных составов	437
§ 2. Деятельность полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.....	441
ГЛАВА 27. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ	445
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений на транспорте, квалификация отдельных составов.....	445
§ 2. Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений на транспорте	447
ГЛАВА 28. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ.....	451
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области дорожного движения (понятие, признаки, состав)	451
§ 2. Пресечение административных правонарушений в области дорожного движения в ходе надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.....	455
§ 3. Юрисдикционная деятельность полиции в области дорожного движения	462
ГЛАВА 29. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	467
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области охраны собственности	467
§ 2. Юридический состав административных правонарушений в области предпринимательской деятельности	470

§ 3. Деятельность органов внутренних дел по пресечению и документированию административных правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности	476
ГЛАВА 30. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОРЯДКА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	483
§ 1. Правовые основы контроля (надзора) за пребыванием иностранных граждан территориальными органами МВД России.....	483
§ 2. Правовые основы и порядок применения отдельных мер принуждения к иностранным гражданам	488
§ 3. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за правонарушения в сфере миграции.....	493
ГЛАВА 31. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПРОТИВ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ.....	501
§ 1. Виды административных правонарушений против порядка управления и их характеристика	501
§ 2. Меры административного принуждения, применяемые полицией к лицам, совершившим административные правонарушения против порядка управления	508
§ 3. Пресечение неповиновения законному распоряжению сотрудника полиции и иных правонарушений против порядка управления	510
ГЛАВА 32. ПРЕСЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ.....	515
§ 1. Виды административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.....	515
§ 2. Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.....	525
ГЛАВА 33. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ.....	529
§ 1. Понятие массовых мероприятий и их классификация	529
§ 2. Организационные основы и содержание деятельности полиции по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий	539
ГЛАВА 34. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПРИ ВВЕДЕНИИ ОСОБЫХ РЕЖИМОВ.....	545
§ 1. Административно-правовые режимы: понятие, признаки, классификация	545
§ 2. Правовое регулирование введения и реализации режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения.....	546
§ 3. Правовое регулирование введения и реализации военного положения	551
§ 4. Правовое регулирование введения и реализации режима контртеррористической операции.....	553
§ 5. Особенности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности полицией при введении особых режимов	555
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	563
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	564

ВВЕДЕНИЕ

Административная деятельность занимает центральное место в работе полиции и выражается в исполнительно-распорядительном воздействии на публичные отношения с помощью различных форм, методов и средств.

Конституция Российской Федерации¹ провозглашает Россию демократическим правовым государством, где высшей ценностью являются права и свободы человека и гражданина. Защиту личности, ее прав и свобод, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, борьбу с правонарушениями осуществляют органы внутренних дел. При этом развитие общественных отношений, появление новых вызовов и угроз (например, проведение специальной военной операции) требуют постоянной модернизации правовых и организационных основ административной деятельности полиции.

Административная деятельность полиции реализуется службами и подразделениями органов внутренних дел, обладающими специфическими функциями и задачами. В охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности важную роль играют патрульно-постовая и дорожно-патрульная службы полиции, участковые уполномоченные полиции. Особые задачи выполняют подразделения по вопросам миграции, по делам несовершеннолетних, по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Неотъемлемой частью административной деятельности полиции является взаимодействие с гражданами, организациями и органами государственной власти. Так, обеспечение безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры осуществляется во взаимодействии органов внутренних дел на транспорте с подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации, подразделениями ведомственной охраны, субъектами транспортной инфраструктуры и иными участвующими в этой деятельности органами власти и организациями.

Велико значение административной деятельности полиции в борьбе с административными правонарушениями; она охватывает как профилактическую и предупредительную работу, так и пресечение совершаемых нарушений и привлечение виновных к ответственности. От эффективности данной деятельности во многом зависит состояние правопорядка.

В этой связи является необходимым изучение административной деятельности полиции на основе системного подхода, с опорой на новейшее законодательство для формирования целостного представления о правовом положении российской полиции, системе и структуре органов внутренних дел, формах и методах осуществления административной деятельности и способах обеспечения ее законности.

Как учебная дисциплина «Административная деятельность полиции» опирается на основные категории административного права, науки управления, теории государства и права. Содержание дисциплины является логическим продолжением содержания дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право России», «История государства

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Нормативно-правовые акты приведены в соответствии с данными официального интернет-портала правовой информации Pravo.gov.ru (дата обращения: 14.02.2024).

и права», «Правоохранительные органы», а ее изучение служит основой для последующего освоения многих специальных курсов учебных заведений системы МВД России («Практикум по административной юрисдикции органов внутренних дел», «Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел», «Основы управления в органах внутренних дел» и др.).

В настоящем учебнике рассматриваются понятие и содержание административной деятельности полиции, ее принципы, формы и методы; специфика применения полицией мер государственного принуждения; контрольно-надзорная деятельность полиции; административно-юрисдикционная деятельность полиции; взаимодействие полиции с государственными органами и гражданами; обеспечение законности в деятельности полиции; правовое положение и организационное построение служб и подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; особенности деятельности полиции по пресечению отдельных видов административных правонарушений; осуществление административной деятельности полиции в особых условиях.

Учебник предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России, а также всех интересующихся содержанием и особенностями осуществления административной деятельности полиции в Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

§ 1. Понятие и основные элементы общественного порядка и общественной безопасности

В ходе построения современного общества общественный порядок и общественная безопасность формировались в процессе глубоких социально-экономических и политических преобразований, раскрывающих созидательные силы конституционного строя Российской Федерации, гуманистическую и демократическую сущность государства. Эти изменения, нашедшие законодательное закрепление в Конституции Российской Федерации, отражают новый этап в развитии демократии, которая без дисциплины и прочного общественного порядка и общественной безопасности неосуществима. Именно поэтому образцовый общественный порядок и общественная безопасность является одними из элементов цивилизованного общества.

Неуклонное повышение материального благосостояния, культурного уровня и сознательности людей обеспечивает незыблемую основу укрепления общественного порядка и общественной безопасности и вместе с тем ведут к постоянному повышению нравственных критериев, нетерпимости в отношении любых посягательств на закон и правопорядок в стране.

Охрана общественного порядка и общественной безопасности с первых дней существования российского государства стала одной из его важнейших задач. Органы государственной власти постоянно проводят разностороннюю работу по укреплению общественного порядка и общественной безопасности, руководствуются положениями об условиях возникновения порядка и безопасности в государстве, основных формах его законодательного закрепления, конкретных путях формирования и развития государственных органов, призванных охранять правопорядок.

Понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность», безусловно, играют немаловажную роль в современном административном праве, административной деятельности полиции и неразрывно связаны друг с другом, поскольку усиление первого способствует повышению второго. Также можно сказать, что общественная безопасность является составной частью общественного порядка, следовательно, понятие «общественный порядок» шире, чем «общественная безопасность».

Термин «общественный порядок» употребляется в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее — КоАП РФ) и Уголовном кодексе Российской Федерации² (далее — УК РФ) это определение включено в содержание объекта государственной охраны. На сегодняшний день есть много различных толкований и понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Так, например, И. Н. Данышина указывает, что общественный порядок — «это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридиче-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022).

ского характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества»¹.

По мнению И. И. Веремеенко, «общественный порядок представляет собой систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»².

А. В. Серегин понимает 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»³.

Исходя из разных понятий и точек зрения ученых, мы видим, что общественный порядок — это сложное многогранное явление. Подобное понимание содержания общественного порядка обычно применяется в государственной практике, в законодательстве, в деятельности органов внутренних дел, общественных объединений правоохранительной направленности и иных правоохранительных органов, участвующих в борьбе с нарушениями общественного порядка.

Определение понятия «общественный порядок» помогает выработать наиболее действенные меры его правового регулирования и охраны, более целенаправленно использовать силы и средства государственных органов и общественности в предупреждении и пресечении правонарушений и преступлений.

В наиболее общем виде общественный порядок — это регламентируемая социальными нормами система общественных отношений, складывающаяся преимущественно в общественных местах в процессе общения людей, неприкосновенность которой гарантирована государством. Общественный порядок обеспечивается не только нормами права, но и морали. Если право обладает механизмом государственного принуждения и, в частности, институтом юридической ответственности, то морально-нравственные установки обеспечиваются под угрозой общественного порицания. Объем социально-правовой категории «общественный порядок» неодинаков для разных регионов России, он во многом обусловлен локально формируемыми обычаями и традициями. Однако лишь наиболее значимые социальные ценности в сфере общественного порядка охраняются законом.

Общественный порядок — это обусловленное совокупностью факторов объективного и субъективного характера состояние социальной жизни, предполагающее внутреннюю согласованность и упорядоченность системы общественных отношений, основанных на положениях и принципах социальных норм.

Составной частью общественного порядка является правопорядок — итог воплощения законности в реальные общественные отношения. Правопорядок представляет собой не должное или возможное, а фактическое состояние урегулированных правом отношений. Таким образом, правопорядок — это фактическое состояние правовой жизни общества, которое характеризуется внутренней согласованностью, упорядоченностью системы правовых отношений, основанных на требованиях законности, а также на свободе и ответственности всех субъектов права.

Правопорядок как особое урегулированное правом состояние общественных отношений основывается на системе основополагающих начал, то есть принципов.

К принципам правопорядка могут быть отнесены:

¹ Даньшин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. — М. : Юрид. лит., 1973. С. 68.

² Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — М. : ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 21.

³ См.: Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. — М. : Акад. МВД СССР, 1978. С. 25.

Формальная определенность. Правопорядок базируется на формально определенных правовых предписаниях, реализация которых и обеспечивает определенность общественных отношений.

Системность. Правопорядок — это система отношений, которая основана на единой сущности права, господствующей в обществе форме собственности, системе экономических отношений и обеспечивается силой единой государственной власти.

Государственная гарантированность. Существующий правопорядок обеспечивается государством, охраняется им от нарушений.

Устойчивость. Правопорядок достаточно стабилен и устойчив. Попытки дестабилизации, нарушения правопорядка пресекаются соответствующими правоохранительными органами.

Единство. Правопорядок основан на единых политических и правовых принципах, обеспечивается единством государственной воли и законности и является единым на всей территории страны.

Переходя к понятию «общественная безопасность», следует отметить, что в его отношении также существует определенный спектр мнений. Б.П. Кондрашов под общественной безопасностью понимает «систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств»¹.

Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. была утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (№ Пр-2685); в ней указывается, что «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 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»².

В Указе Президента Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в п. 46 закреплено, что «целями обеспечения государственной и общественной безопасности являются защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение ее суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³. Исходя из содержания Указа Президента Российской Федерации, смысл и суть общественной безопасности направлены на все сферы деятельности государства.

Таким образом, разные авторы дают различные определения данных понятий, но в них все же присутствуют схожие признаки. Исходя из приведенных выше определений и понятий, можно сделать вывод о том, что общественный порядок и общественная безопасность охраняются, прежде всего, нормами административного права, а также другими нор-

¹ Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. — М. : Щит-М, 1998. С. 8.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

³ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

мами права (уголовным правом, гражданским правом и т. д.). Так как общественный порядок и общественная безопасность представляют собой целую систему отношений, то, соответственно, в них входят различные элементы.

К элементам, образующим общественный порядок, относятся цели, содержание, нормативное (правовое) регулирование, гарантии.

К целям общественного порядка следует отнести обеспечение неприкосновенности, чести, достоинства, иных прав и законных интересов граждан, охрану народного достояния, создание обстановки общественного спокойствия и условий для нормальной деятельности государственных и общественных организаций, труда и отдыха граждан. Вместе с тем его общая цель состоит в выработке у каждого гражданина на основе высокой сознательности устойчивых привычек строгого соблюдения правил поведения, потребности согласовывать свои действия с установленными государством и обществом нормами поведения.

Содержание общественного порядка составляют отношения между людьми, складывающиеся главным образом в общественных местах, и отношения установленного общественного порядка, который может быть нарушен в квартире или в частном домовладении. Определить границы общественного порядка можно при характеристике места, территории, а также целей и мотивов, ради которых они должны быть отражены в правовых или социальных нормах (правила поведения в быту, обществе, обычаи и традиции).

Нормативное регулирование общественного порядка осуществляется различными социальными правилами (правовыми, моральными), а также обычаями, правилами поведения. Основное место в реализации нормативного регулирования общественного порядка должны занимать правовые нормы, которые закреплены или санкционированы государством.

Правовое регулирование общественного порядка осуществляется путем установления норм, определяющих характер поведения людей, например, в общественных местах, введением запретов совершения антиобщественных действий, угрозой применения санкций к лицам, нарушившим эти запреты. В ряду этих норм особое место занимают конституционные нормы, закрепляющие неприкосновенность личности, жилища, охрану законом жизни и личной неприкосновенности граждан и т. д.

Правовые нормы определяют также полномочия органов внутренних дел, прокуратуры, суда, границы и порядок их осуществления, ответственность этих органов за охрану прав и законных интересов граждан; формы, методы и способы осуществления должностными лицами этих органов своих функций. Они регламентируют деятельность формирований общестественности, участвующих в охране правопорядка, их структуру, задачи, обязанности, права и ответственность. Характер и методы правового регулирования общественного порядка изменяются по мере развития государства. На современном этапе эти изменения характеризуются сокращением применения принудительных мер, расширением организационно-правовых средств обеспечения прав и законных интересов граждан, что обусловливается дальнейшим совершенствованием форм и методов деятельности правоохранительных органов, повышением эффективности принимаемых ими мер по предупреждению правонарушений, активизацией участия общественности в борьбе с правонарушениями и преступлениями. Система общественных отношений, закрепленных нормами права и основанных на строгом соблюдении этих норм, именуется правопорядком, который составляет основу общественного порядка.

Еще одним значимым элементом являются гарантии общественного порядка. К ним относятся соответствие правовых норм общественному порядку и интересам личности, общества; легитимность установленных правил поведения; рост правосознания и правовой культуры граждан. Реальные гарантии прочности общественного порядка составляют неразрывное единство общественных и личных интересов граждан, общность интересов законодателя и исполнителей законов, базирующиеся на демократической природе нашего государства.

К элементам, образующим общественную безопасность, относятся цели; объект; предмет и субъекты.

Цели общественной безопасности заключаются в защите прав и свобод человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера, террористических угроз, в защищенности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в сохранении гражданского мира, конституционного строя, институтов государственной власти, политической, социальной и экономической стабильности в обществе.

Объектом общественной безопасности являются общественные отношения, личность (ее права и свободы), общество (материальные и духовные ценности), государство (конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность), безопасность здоровья населения, экологическая безопасность, безопасность движения и эксплуатации транспорта, безопасность компьютерных информационных процессов и т. д.

Предметом общественной безопасности являются соответствующие общественные отношения государства и общества; социально-демографические группы населения; общественные институты (семья, учреждения здравоохранения, образования и т.д.); организации (формальные и неформальные).

Субъектами общественной безопасности являются государство; органы государственной власти; граждане; государственные органы, не являющиеся носителями властных полномочий; органы местного самоуправления; общественные объединения; международные правительственные и неправительственные организации; субъекты правозащитной деятельности и т.д.

§ 2. Система, содержание и особенности государственного управления в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Предназначение системы государственного управления в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности состоит в обеспечении стабильности, прогрессивного развития общества, удовлетворения его потребностей, интересов и ожиданий.

Вопросы государственного управления в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности закреплены в Конституции Российской Федерации¹, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и отнесены к сфере полномочий исполнительных органов государственной власти. Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел². В Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации отражены общие вопросы, задачи,

¹ П. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 17.07.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

полномочия, права, система МВД России, организация деятельности МВД России; в нем содержится также типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации.

Одно из основных направлений деятельности МВД России — это обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка и собственности; обеспечение общественной безопасности.

В систему МВД России входят органы внутренних дел, включающие в себя полицию, организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Правовую основу органов государственной власти в сфере организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности составляют положения Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законы и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

Содержание государственного управления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности представляет собой, с одной стороны, осуществление комплекса управленческих функций — организацию охраны общественного порядка и безопасности, с другой — осуществление непосредственной охраны порядка и безопасности от преступных и иных противоправных посягательств, представляющее собой правоохранительную деятельность, направленную на соблюдение действующего законодательства, обеспечивающего защиту жизни и здоровья, законных прав, интересов и свобод граждан от общественно опасных деяний, совершаемых в общественных местах.

А. Н. Адилев указывает, что в «юридической литературе понятия общественного порядка и общественной безопасности принято рассматривать в двух значениях: широком и узком смысле слова»¹.

В теории административного права в широком смысле слова общественный порядок обеспечивается и охраняется всей системой органов государства (главой государства; законодательной властью; исполнительной властью и судебной властью). В широком смысле слова общественный порядок — это совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всего круга социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права. В широком смысле общественный порядок охватывает систему государственного управления в экономической сфере, политической сфере и т.д., таким образом, его можно определить как совокупность общественных отношений конституционного порядка и правил поведения отдельного человека или группы людей в обществе.

В узком смысле общественный порядок понимается как регулируемая нормами права, правилами морали и традициями система общественных отношений, регулируемая интересами всех граждан, проживающих на данной территории и реализующих свои правоотношения в общественных местах. Иными словами, общественный порядок характеризуется как урегулированная нормами права и иными социальными нормами система общественных отношений, установление, развитие и обеспечение личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Общественная безопасность имеет своей целью предупреждение, пресечение и устранение социальных явлений и чрезвычайных ситуаций, создающих угрозу здоровью, жизни, имуществу физических лиц, собственности юридических лиц, и их последствий, привлечение ви-

¹ Адилев А. Н. Понятие содержание и сущность системы охраны общественного порядка // Административное право и процесс. — 2009. — № 4. — С. 7.

новых к юридической ответственности; обеспечивается уполномоченными органами исполнительной власти при принятии нормативных правовых актов, которые содержат в себе требования оперативно-служебных заданий по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан на публичных, спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятиях.

Система мер государственного управления по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности обеспечивается правовым регулированием деятельности в области общественного порядка и общественной безопасности органами представительной власти, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, нормативными документами федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере, например, совместным приказом МЧС России, МВД России, ФСБ России от 31 мая 2005 г. № 428/432/321. Данный нормативный документ предназначен для использования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями, деятельность которых связана с массовым пребыванием людей¹.

Объемный характер общественного порядка и общественной безопасности затрагивает разные сферы общественной жизни, предусматривает разные подходы к их охране или обеспечению. Необходимость правового регулирования обеспечения и охраны общественного порядка и общественной безопасности предусматривает разные направления деятельности правоохранительных органов, например, административно-правовые, оперативно-розыскные, уголовно-правовые и гражданско-правовые².

Административно-правовые способы охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности реализовываются правовыми и организационными мерами административно-правового характера (воздействия) по предупреждению, пресечению, профилактике в области охраны общественного порядка и общественной безопасности, применением процессуальных мер, привлечения правонарушителей к административной ответственности и исполнения некоторых видов административных наказаний.

Оперативно-розыскная охрана общественного порядка и общественной безопасности обеспечивается в соответствии с федеральным законодательством разными формами и методами оперативно-розыскной деятельности. Осуществляется оперативно-розыскная охрана общественного порядка и общественной безопасности для предотвращения преступлений в данной области путем опроса, наведения справок, сбора образцов для сравнительного исследования, проверочными закупками, исследованием предметов и документов, наблюдением, отождествлением личности, обследованием помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контролем почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушиванием телефонных переговоров, снятием информации с технических каналов связи, оперативным внедрением, контролируемой поставкой, оперативным экспериментом и т.д.

Уголовно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности предусматривает применение уголовно-правовых средств, уголовных видов наказания к физическим лицам, которые совершили преступления, указанные, например, в гл. 24 УК РФ.

Гражданско-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности может реализовываться путем заключения договоров на охрану объектов, расходов на участие в охране общественного порядка и общественной безопасности, возмещения вреда, охраны прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от правонарушений и преступле-

¹ Приказ МЧС России № 428, МВД России № 432, ФСБ России № 321 от 31 мая 2005 г. (ред. от 28.10.2008) «О порядке размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей в целях подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также своевременного оповещения и оперативного информирования граждан о чрезвычайных ситуациях и угрозе террористических акций».

² См.: Теория государства и права : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Форум : ИНФРА-М, 2008. — 619 с.

ний или неправомерных действий, которые связаны с причинением физического, морального и материального ущерба и вреда субъектам служебно-трудовых правоотношений.

Охрана общественного порядка и общественной безопасности организуется и обеспечивается разными способами, например, такими, как организационные, правовые и другие направления деятельности органов государственного управления. Органы государственного управления могут обеспечивать охрану общественного порядка и общественную безопасность как самостоятельно, так и во взаимодействии с общественными объединениями правоохранительной направленности, имеющими специальное назначение и свои особенности.

К особенностям государственного управления в области организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности можно отнести:

- а) представление особого вида деятельности государственной власти, которая имеет специальную форму и должна отличаться от законодательной и судебной власти;
- б) исполнительно-распорядительный характер деятельности, направленный на решение политических функций государства;
- в) осуществление прямого руководства в области противодействия преступности, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности;
- г) выполнение своего предназначения на основе федерального законодательства в целях обеспечения правопорядка и безопасности.

Важным элементом системы государственного управления в Российской Федерации в сфере организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности является деятельность органов исполнительной власти, которая осуществляется государственным аппаратом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

§ 3. Полномочия органов государственной власти в сфере организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности

Организация охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности имеет многоуровневый характер. В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации функцию обеспечения правопорядка и общественной безопасности и противодействия преступности относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Основным субъектом обеспечения общественного порядка, общественной безопасности и противодействия преступности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы государственной власти. Ключевая роль в этой сфере отводится правоохранительным органам государства — органам прокуратуры Российской Федерации, Следственному комитету Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству обороны Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной службе охраны Российской Федерации, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральной службе безопасности и другим правоохранительным органам.

Органы прокуратуры Российской Федерации образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹. В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор осуществляет координацию деятельности по борь-

¹ Ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 10.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации».

бе с преступностью. В соответствии с п. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567, «координация деятельности правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению»¹.

Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Следственный комитет Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации².

В соответствии с Положением о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», одними из основных задач Следственного комитета являются:

1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защита прав и свобод человека и гражданина и т.д.³

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», следственные органы Следственного комитета Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений в пределах полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и другими федеральными законами.

При осуществлении профилактики правонарушений следственные органы Следственного комитета Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции⁴.

Должностные лица следственных органов Следственного комитета Российской Федерации имеют право применять специальные меры профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера в целях предупреждения правонарушений в пределах установленной компетенции.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в ч. 1 ст. 5 среди субъектов профилактики правонарушений указывает федеральные органы исполнительной власти⁵ (они занимают ключевое место в системе субъектов профилактики правонарушений). Среди них необходимо выделить МВД России, которое в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел

¹ Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Следственном комитете Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 (ред. от 26.06.2023) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации».

⁴ Ст. 10 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, наделяется следующими полномочиями: формирует основные направления государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования: состояния преступности; положения дел в области охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности; миграционных процессов; выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс; принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности; обеспечивает участие органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов системы МВД России и т.д.

В соответствии с п. 3 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, к функциям Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России) относятся предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера; спасение людей при этих чрезвычайных ситуациях; предупреждение и тушение пожаров на объектах, критически важных для безопасности Российской Федерации, других особо важных пожароопасных объектах, объектах федеральной собственности, особо ценных объектах культурного наследия России, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей; предупреждение и тушение пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях.

В соответствии с п. 39 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации (далее — Минобороны России), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, на Минобороны России возлагается обязанность по укреплению правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных силах, участию в обеспечении законности в Вооруженных силах, а также осуществлению в пределах своей компетенции противодействия преступности.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (далее — ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти, а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов¹.

Поддержание общественного порядка, предупреждение и пресечение правонарушений, а также обеспечение соблюдения правил на территориях Московского Кремля, Общенационального мемориала воинской славы, расположенного в Александровском саду, некрополя у Кремлевской стены и в Мавзолее, осуществляет Служба коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации с привлечением государственных органов, участвующих в пределах своих полномочий в обеспечении государственной охраны².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. от 17.05.2023) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

² Приказ ФСО России от 2 марта 2021 г. № 30 «Об утверждении Правил посещения Московского Кремля».

Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ предоставляет таможенным органам для выполнения возложенных на них функций следующее право: использовать в случаях, не терпящих отлагательства, средства связи или транспортные средства, принадлежащие организациям или общественным объединениям (за исключением средств связи и транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств, а также международных организаций), для предотвращения преступлений, предварительное расследование по уголовным делам о которых отнесено уголовно-процессуальным законодательством к компетенции таможенных органов, для преследования и задержания лиц, совершивших такие преступления или подозреваемых в их совершении (имущественный ущерб, понесенный в таких случаях владельцами средств связи или транспортных средств, таможенные органы возмещают по требованию владельцев средств связи или транспортных средств за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации); задерживать и доставлять в служебные помещения таможенного органа или в органы внутренних дел Российской Федерации лиц, подозреваемых в совершении преступлений, совершивших или совершающих преступления или административные правонарушения в области таможенного дела, в соответствии с законодательством Российской Федерации и т. д.²

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны³.

Войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на войска национальной гвардии возлагается выполнение таких задач, как участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и т. д.⁴

Федеральная служба безопасности (далее — ФСБ России, территориальные органы безопасности) — единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Деятельность ФСБ России осуществляется по таким направлениям, как борьба с терроризмом; борьба с преступностью; обеспечение информационной безопасности. Иные

¹ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 17.07.2023) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 24.06.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

направления деятельности территориальных органов безопасности определяются федеральным законодательством.

Для организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности территориальные органы безопасности несут следующие обязанности: выявлять, предупреждать и пресекать административные правонарушения, возбуждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены КоАП РФ к ведению территориальных органов безопасности; выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать готовящиеся, совершающиеся и совершенные террористические акты, а также добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма; обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок и т. д.¹

Отдельными полномочиями в сфере организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в пределах предоставленных полномочий наделяются и другие федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, такие, как органы и учреждения арестных домов, исправительных учреждений, следственных изоляторов и изоляторов временного содержания; федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области безопасности, осуществляет государственное управление в сфере защиты и охраны Государственной границы; Федеральная служба по финансовому мониторингу; органы военной полиции и военная автомобильная инспекция Вооруженных сил Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также являются субъектами обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка.

В соответствии с пп. «б» и «з» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы профилактики правонарушений относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это обстоятельство позволяет признать, что на уровне субъекта Российской Федерации органы исполнительной власти наделяются полномочиями в сфере профилактики правонарушений, что, в том числе, подтверждается положениями ст. 7 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»². По смыслу действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляют установленные конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации полномочия и иные полномочия, определенные федеральным законодательством³.

Согласно Конституции Российской Федерации охрана общественного порядка отнесена к ведению органов местного самоуправления (ст. 132) и полномочиям Правительства Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 114).

Как следует из п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в связи с чем в новых условиях деятельности правоохранительных органов и с учетом имеющейся нормативной правовой базы органы государственной власти субъектов Российской Феде-

¹ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О федеральной службе безопасности».

² Ст. 7 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

³ Жеребцов А. Н., Помогалова Ю. В., Смоляров М. В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/57206593/> (дата обращения: 10.01.2024).

рации должны применять формы и методы организации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в регионе.

В субъектах Российской Федерации полномочиями по охране общественного порядка обладает только высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации. Данная норма определена в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; в п. 2 ч. 1 ст. 33 закреплено, что высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации «осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью»¹.

Данное подтверждение нашло отражение в правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который рассмотрел аналогичную норму ранее действовавшего Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (например, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта “а” пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»). Так, Конституция Российской Федерации, исходя из того, что противодействие терроризму и экстремизму в силу самой природы этих противоправных деяний как угрожающих коренным интересам личности, общества и государства составляет общегосударственную задачу, непосредственно не определяет его в качестве сферы ответственности какого-либо одного уровня публичной власти. Конституционно значимые цели данного направления деятельности Российской Федерации как демократического федеративного правового государства обуславливают необходимость осуществления системы правовых, организационных, экономических, воспитательно-идеологических и иных мер превентивного, пресекающего и восстановительного характера.

Их реализация, в свою очередь, предполагает необходимость осуществления государственных полномочий как в сфере ведения Российской Федерации (регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств, установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, оборона и безопасность, уголовное законодательство — ст. 71 (пп. «в», «е», «м», «о») Конституции Российской Федерации), так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, общие вопросы воспитания, образования, культуры, административное законодательство — ст. 72 (пп. «б», «е», «к» ч. 1) Конституции Российской Федерации)»².

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе:

— выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин, предоставлять народным дружинам помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности (ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»);

¹ П. 2 ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта “а” пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2009. — № 1.

— осуществлять материальное стимулирование народных дружинников и внештатных сотрудников полиции, предоставлять им льготы и компенсации (ст. 26 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

В ст. 6 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» закреплено, что «органы государственной власти в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка»¹.

Организация охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности осуществляется органами государственными власти, основана на законах, выработанных наукой и практикой, управленческих функциях, направленных на обеспечение их согласованной и эффективной деятельности по непосредственной охране порядка и безопасности, защите жизни и здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие охраны общественного порядка.
2. Раскройте понятие обеспечения общественной безопасности.
3. Охарактеризуйте элементы общественного порядка; элементы общественной безопасности.
4. Раскройте содержание и особенности государственного управления в сфере организации охраны общественного порядка.
5. Раскройте содержание и особенности государственного управления в сфере организации обеспечения общественной безопасности.
6. Назовите полномочия органов государственной власти в сфере организации охраны общественного порядка.
7. Каковы полномочия органов государственной власти в сфере обеспечения общественной безопасности?
8. Перечислите полномочия органов государственной власти в сфере противодействия преступности.
9. Назовите средства и способы обеспечения правопорядка государством.

¹ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об участии граждан в охране общественного порядка».

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Понятие и содержание административной деятельности полиции

Органы внутренних дел представляют собой наиболее многочисленную правоохранительную структуру, занимающую особое место в государственно-административном аппарате. Главными целями, поставленными перед названной структурой, являются охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью. В свою очередь, реализация указанных целей достигается в процессе административной деятельности, функционально присущей органам внутренних дел и выступающей в качестве приоритетного направления исполнительно-распорядительного воздействия со стороны государственных органов на публичные отношения.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим правовым государством, где высшей ценностью являются права и свободы человека и гражданина, а признание, соблюдение и защита указанных прав и свобод является первоочередной обязанностью государства. Становление правового государства, обеспечение законных интересов, прав и свобод граждан и должного уровня правопорядка и общественной безопасности возможно только при эффективной деятельности правоохранительной системы и, в первую очередь, зависит от органов внутренних дел. Именно органы внутренних дел стоят на страже общественного порядка и общественной безопасности¹.

Современное состояние системы МВД России диктует условия для особого внимания к служебной деятельности, исполнению обязанностей, соблюдению законности, а также к изучению основных положений применяемых нормативно-правовых актов и теоретических вопросов, затрагивающих служебную деятельность сотрудников полиции; это же касается и форм административной деятельности полиции. Вопрос об определении сущности и понятия форм административной деятельности полиции в течение всего периода существования органов внутренних дел остается важным и актуальным. Что же такое форма административной деятельности полиции, в чем ее сущность? Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться к ряду иных категорий и понятий. По толковому словарю С.И. Ожегова, «форма — это внешний вид какого-либо содержания, неотделяемый от него и служащий его выражением»². Иными словами, форма — это некое внешнее выражение какого-либо предмета, в данном случае действий, результатов административной деятельности полиции.

Для того чтобы правильным образом суметь определить понятие и содержание административной деятельности полиции как составной части государственного управления в рассматриваемой сфере деятельности, необходимо, в первую очередь, обратить внимание на смысловую нагрузку и значение термина «административная деятельность», а также его на историческое происхождение, изучение и развитие.

¹ Афанасьев А. Ю., Репин М. Е. Административная деятельность полиции: от формы к содержанию // Наука. Мысль. — 2016. — № 8. URL: <http://wwenews.esrae.ru/39-437> (дата обращения: 10.01.2024).

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М. : Азъ, 1992. — 904 с.

Распространенное использование понятия «административная деятельность» многие ученые относят к концу XIX столетия. В соответствии с высказыванием О. Майера, «администрация — это деятельность государства для достижения своих целей»¹. По мнению автора, административное право возникло как цельный продукт государства, но возымело зависимость от иных полномочий транснационального, глобального и локального измерения, при этом не связанных с законодательной и судебной деятельностью. Концепция административного акта, предложенная О. Майером, была рассмотрена и принята многими европейскими государствами. Ученый подчеркивал, что конституционное право уходит, а административное остается. Однако Ф. Вернер рассматривал административное право как уточненное и детализированное конституционное право.

Административная деятельность как управленческая функция имеет длительную историю, продолжительностью в несколько столетий. Термин «администрация» в переводе с латинского языка (*administratio*) означает управление и применяется в русском языке для обозначения совокупности государственных органов, осуществляющих функции управления, а также должностных лиц, занятых управлением. Таким образом, административная деятельность направлена, прежде всего, на регулирование общественных отношений, обязательным субъектом которых выступает управляющий, организующий орган. В публично-правовых отношениях такими субъектами становятся государственные или муниципальные органы исполнительной власти, поскольку сферой их деятельности является социальное управление.

Опираясь на научные труды О. Майера, советские ученые-юристы, такие, как С. С. Студеникина, В. А. Власова, И. И. Евтихьева, характеризовали административно-правовые отношения как «общественное отношение в области организации и осуществления государственного управления, в котором стороны участвуют как носители прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовой нормой»².

Иными словами, административная деятельность возникает в результате активных отношений между участниками, где один выступает в роли властного государственного органа, наделенного определенными полномочиями по исполнению возложенных на него функций, исполнение которых охраняется государством. В своей диссертации И. И. Евтихьев поднимал вопрос о сущности понятия «административная деятельность», и им было дано следующее определение: «Административная деятельность — это деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения»³.

В советский период отечественной юридической науки само понятие «административная деятельность» было приравнено к понятию «государственное управление». Объяснение этому находилось в том, что управление осуществлялось одним классом, фактически отрицалось разделение власти на ветви (законодательную, судебную, исполнительную). Нынешняя трактовка и толкование понятия «государственное управление» отражено в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и выглядит следующим образом: «государственное управление — деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»⁴. Отталкиваясь от указанного определения, можно сде-

¹ Mayer O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Bd. 1-2. 1. Aufl. Leipzig, 1895–1896; 2. Aufl. Leipzig; Munchen, 1914–1917; 3. Aufl. Berlin, 1924.

² Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихьев. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. — 258 с.

³ Евтихьев И. И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1948. — 397 с.

⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

лать следующие выводы: государственное управление осуществляется и всецело реализуется всеми органами государственной власти, а сама по себе административная деятельность является лишь ее составной (структурирующей) частью. При этом стоит отметить, что «государственное управление» и «административная деятельность» не являются идентичными понятиями и не должны восприниматься тождественно.

Относительно новейших подходов к изучению понятийного аппарата Д. Н. Бахрахом была предложена такая характеристика: «административная деятельность» — это «систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие»¹.

И. А. Адмираловой было дано следующее определение административной деятельности в широком смысле слова — «исполнительно-распорядительная деятельность, которая осуществляется в соответствующих формах всеми без исключения органами исполнительной власти»². То есть административная деятельность понимается как деятельность исполнительных органов, которая направлена на обеспечение государственного управления путем наделения представителей властных структур полномочиями по исполнению возложенных на них функций, исполнение которых неукоснительно охраняется государством.

С точки зрения деятельности органов внутренних дел необходимо рассмотреть понятие административной деятельности в рамках их компетенции. Л. Л. Поповым административная деятельность милиции характеризовалась как «исполнительно-распорядительная деятельность ее органов, состоящая в организации и непосредственном практическом осуществлении охраны общественного порядка и оказания содействия и помощи гражданам»³. А. П. Кореневым административная деятельность органов внутренних дел понималась как «целенаправленная, организующая, исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел»⁴. Ученым были выделены ее характерные черты:

- 1) государственно-властный и организационный характер;
- 2) подзаконность;
- 3) сочетание элементов централизованного руководства с непосредственным управлением;
- 4) подотчетность и подконтрольность государственным органам исполнительной власти;
- 5) профилактическая направленность.

В. Я. Кикоть сформулировал и предложил следующее определение: «административная деятельность органов внутренних дел представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы подчиненных аппаратов, служб, подразделений, их сотрудников по практическому осуществлению административно-правовыми способами, формами и методами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»⁵.

Также административная деятельность органов внутренних дел — это подзаконная, государственно-властная, исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на организацию и практическое решение задач и выполнение функций органов внутренних дел по охране

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. — М. : Норма, 2000. — 198 с.

² Адмиралова И. А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 6. — С. 60–67.

³ Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и формы административной деятельности советской милиции // Тр. Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. — М., 1962. С. 220–240.

⁴ Коренев А. П. Административная деятельность органов внутренних дел. — М. : Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1998. — 335 с.

⁵ Кикоть В. Я. Административная деятельность органов внутренних дел : учебное пособие для вузов. — М. : Юнити : Закон и право, 2003. — 223 с.

общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и осуществляемая в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов.

По многовекторному содержанию административную деятельность органов внутренних дел целесообразно определить как урегулированную административно-правовыми нормами исполнительно-властную, распорядительную деятельность, которая направлена, с одной стороны, на обеспечение выполнения поставленных перед органами внутренних дел правоохранительных задач по содействию реализации нормативно закрепленных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц; их охрану и защиту; охрану общественного порядка и общественной безопасности; борьбу с правонарушениями; с другой — на упорядочение внутрисистемных отношений, которые возникают по вопросам организации самой системы органов внутренних дел, обеспечение необходимых условий для ее функционирования.

К основным характерным чертам, которые раскрывают содержание административной деятельности полиции, следует отнести государственно-властный характер, подзаконность, организующий характер, подчиненность и подконтрольность, профилактическую направленность, осуществление в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов¹.

В ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Федеральный закон «О полиции») закреплены основные направления деятельности полиции, в том числе относящиеся к административной деятельности полиции. Среди них:

1. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Для реализации указанного направления полицейской деятельности закон наделяет полицию широким комплексом полномочий административно-правового, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного и организационного характера.

Содержательная сторона пресечения преступлений и административных правонарушений как направления деятельности полиции выражается в принудительном прекращении преступных или административно наказуемых деяний, недопущении возникновения (усугубления) их общественно опасных, вредных последствий. Полиция не вправе бездействовать, даже если совершающееся преступление или административное правонарушение подследственно (подведомственно) иным государственным органам, при этом существует четкий алгоритм действий сотрудников полиции при реализации данного направления.

Помимо Федерального закона «О полиции», указанное направление деятельности регулируется КоАП РФ, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, которые принимаются в соответствии с ним. Примерами также могут служить Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»; Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и т. д.

2. Производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.

Кроме Федерального закона «О полиции», данное направление деятельности регулируется КоАП РФ, в частности, гл. 25–32 КоАП РФ, в которых «определяются участники, применяемые меры и порядок осуществления производства по делам об административных

¹ Корнев А. П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная. — М. : Щит-М, 2017. — 362 с.

правонарушениях, а ст. 28.3 и ст. 23.3 определяют составы правонарушений, по которым сотрудники полиции имеют право составлять протокол об административном правонарушении и рассматривать данные дела»¹. Также в КоАП РФ определяются круг лиц, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, подведомственность административных дел, сроки их рассмотрения, права и обязанности участников административного дела, сроки и порядок обжалования и исполнения постановления и т. д.

3. Обеспечение правопорядка в общественных местах.

Понятием «обеспечение правопорядка в общественных местах» охватывается обеспечение общественной безопасности, то есть защита всех и каждого от различных противоправных деяний, последствий использования источников повышенной опасности, стихийных сил природы, катастроф, аварий и т. п.

Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в общественных местах, как известно, имеет многоуровневый характер. Так, п. «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации гласит, что обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации осуществление охраны общественного порядка относится также и к ведению местного самоуправления.

Общественные отношения в сфере обеспечения безопасности регулируются как Конституцией Российской Федерации, так и Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». Если рассматривать более узконаправленные (профильные) нормативные правовые акты, то среди них можно выделить приказы МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» и от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» и др.

4. Обеспечение безопасности дорожного движения.

Специфика и значимость ряда направлений обеспечения общественной безопасности обусловили выделение такого направления деятельности полиции, как обеспечение безопасности дорожного движения. Выделение этого направления связано с особой значимостью данной проблемы и роли полиции в ее решении. Достаточно сказать, что ежегодно в России происходит более 200 000 дорожно-транспортных происшествий, в результате которых получают ранения свыше 257 000 человек, а погибают около 26 000.

Указанное направление административной деятельности регулируется Конституцией Российской Федерации, КоАП РФ, Федеральным законом «О полиции», а также иными нормативными правовыми актами, такими, как постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2019 г. № 1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2020 г. № 1502 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» и др.

При этом необходимо отметить, что основные направления деятельности полиции — это, по сути, специализированные функции, которые необходимы и объективно достаточны для реализации ее прямого социального предназначения. При формулировании этих направлений законодателем у него было стремление сделать их доступными для восприятия широ-

¹ Административно-юрисдикционная деятельность полиции // Официальный сайт Уральск. юрид. ин-та МВД России. URL: <https://xn--h1api9b.xn--b1aew.xn--plai/document/3357718> (дата обращения: 15.01.2024).

кими слоями населения, что, по сути, является условием надлежащего социального контроля в целом за деятельностью полиции.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать ряд выводов:

1. Административная деятельность полиции носит специфический характер, направленный на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. При этом реализация данной деятельности допускает применение государственных принудительных мер, в ходе которых ограничиваются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

2. Административная деятельность полиции представляет собой государственно-властную, подзаконную, подчиненную и подконтрольную деятельность указанных органов, направленную на реализацию возложенных функций по защите жизни, здоровья, прав и свобод гражданина Российской Федерации и человека, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности, которая осуществляется в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов, при реализации которых они (органы и их представители) в соответствии со своей компетенцией вступают в правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами.

Обобщая содержание многочисленных дефиниций административной деятельности органов внутренних дел, можно условно разделить их на две группы в зависимости от понимания их авторами объекта таковой деятельности. В одних случаях к административной деятельности относится всякая деятельность, осуществляемая в пределах их компетенции (широкое понимание). В других определениях административная деятельность органов внутренних дел разграничивается с оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью. Так, О. И. Бекетов, обосновывая отличия указанных видов деятельности, отмечает критериальные особенности административной деятельности: подчиненность и подконтрольность представительным и исполнительным органам государственной власти; государственно-властный характер деятельности; подзаконность; широкий объем дискреционных полномочий; повышенное значение процессуальной формы; организующий характер; профилактическая направленность; гласность; регулирование рассматриваемой деятельности нормами административного права¹.

§ 2. Принципы административной деятельности полиции

Административная деятельность органов внутренних дел осуществляется на основе определенных принципов, то есть основных руководящих идей и правил, руководствуясь которыми органы внутренних дел решают поставленные перед ними задачи. Принципы носят объективный характер и действуют независимо от субъективных воззрений и желаний отдельных лиц. Малейшее отклонение от их соблюдения снижает эффективность административной деятельности и наносит значительный урон интересам развития правового государства. Значение принципов состоит в том, что им должны соответствовать все остальные правовые нормы, которые относятся к конкретным сферам осуществления административной деятельности органов внутренних дел.

Принципы административной деятельности полиции закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральном законе «О полиции» и других законодательных актах, регламентирующих во-

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / О. И. Бекетов [и др.]. — М. : ЦОКР МВД России, 2009. С. 8.

просы реализации административной деятельности. В зависимости от сферы воздействия выделяются три группы принципов¹:

- всеобщие (единые) принципы, которые имеют отношение к деятельности всех государственных органов;
- принципы, которые имеют отношение к деятельности всех органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства;
- отдельные отраслевые принципы организации и деятельности органов внутренних дел (полиции).

Принципы первой группы закреплены в Конституции Российской Федерации:

1. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2).
2. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).
3. Государством гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19).

Принципы второй группы нашли свое закрепление в ст. 2 Федерального закона «О безопасности»:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- системность и комплексность применения политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Принципы третьей группы закреплены в гл. 2 Федерального закона «О полиции». На них необходимо более подробно акцентировать внимание (в силу того, что они имеют прямое отношение к административной деятельности полиции).

Полиция осуществляет свою административную деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Деятельность, которая ограничивает права и свободы граждан, немедленно должна прекращаться при достижении законной цели или выяснении того, что данная цель не может или не должна достигаться путем, который ограничивает права и свободы граждан. При осуществлении административной деятельности сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Он обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание. Федеральным законом «О полиции» (ст. 5) установлены требования к действиям сотрудника полиции при обращении к гражданину, при обращении к нему гражданина, а также требование обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом.

¹ Демидов Ю. Н. Административная деятельность органов внутренних дел / Ю. Н. Демидов, М. В. Костенников, А. В. Куракин. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2016. — 282 с.

Принцип законности. Полиция осуществляет свою административную деятельность в точном соответствии с законом. Любое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий. Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства. Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных законом (ст. 6 Федерального закона «О полиции»).

Принцип беспристрастности. Реализуя в своей деятельности данный принцип, полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При реализации своей служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций. Он должен 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, а также как в служебное, так и во внеслужебное время воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции (ст. 7 Федерального закона «О полиции»).

Принцип открытости и публичности. Сама по себе административная деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, а также не нарушает прав граждан и организаций. Граждане и организации имеют право получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой законодательно ограничен. Полиция должна регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, сеть «Интернет», а также путем отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и гражданами (ст. 8 Федерального закона «О полиции»).

Принцип общественного доверия и поддержки граждан. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. В случае нарушения прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры к восстановлению нарушенных прав и свобод, а также принести извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции. Сведения, которые порочат честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, переданные гласности сотрудником полиции, 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 переданы гласности, в возможно короткий срок, но не превышающий одного месяца со дня признания таких сведений не соответствующими действительности. МВД России проводится регулярный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также анализ взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. При

этом общественное мнение является одним из ключевых критериев официальной оценки деятельности полиции (ст. 9 Федерального закона «О полиции»).

Принцип взаимодействия и сотрудничества. Полиция при осуществлении своей административной деятельности взаимодействует с другими правоохранительными, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами и может использовать возможности иных организаций. Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей, а полиция, в свою очередь, оказывает им содействие в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. Взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «О полиции»).

Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. В соответствии с данным принципом полиция применяет электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе предоставления государственных услуг, взаимодействия с другими правоохранительными, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями. Полиция использует технические средства, включая средства аудио-, фото- и видео-фиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств иных происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности (ст. 11 Федерального закона «О полиции»).

Кроме названных групп принципов, стоит указать и принципы, основываясь на которых осуществляют отдельные виды административной деятельности органов внутренних дел — принципы производства по делам об административных правонарушениях, принципы административной деятельности органов внутренних дел; они подразделяются на организационные и тактические. К организационным принципам относятся:

- научность и комплексный подход к решению задач;
- плановость;
- сочетание территориального и линейного принципов;
- единоначалие и коллегиальность;
- сочетание убеждения и принуждения;
- профилактическая направленность административной деятельности.

К тактическим принципам относят:

- оперативность;
- непрерывность и гибкость;
- комплексность сил и средств;
- маневренность;
- наличие резерва сил и средств.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие «административная деятельность полиции».
2. Что включает в себя содержание административной деятельности полиции?
3. Назовите основные черты административной деятельности полиции.
4. Назовите основные направления деятельности полиции.
5. Что включает в себя предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в рамках административной деятельности полиции?

6. Раскройте понятие «принципы административной деятельности полиции».
7. Назовите группы принципов административной деятельности полиции в зависимости от сферы воздействия.
8. Раскройте содержание принципа беспристрастности в административной деятельности полиции.
9. Раскройте содержание принципа законности в административной деятельности полиции.
10. Раскройте содержание принципа общественного доверия и поддержки граждан в административной деятельности полиции.

ГЛАВА 3. ПОНЯТИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПОЛИЦИИ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Предназначение полиции и правовое регулирование ее деятельности

Проблемы построения системы органов, выполняющих функции охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, реализации принимаемых властью решений обладали особой актуальностью на протяжении всего развития российского государства и общества.

На рубеже 80–90-х гг. XX в. переход к демократически организованной власти, вызванный социально-политическими переменами в обществе, определил необходимость коренного пересмотра целей и функций системы органов внутренних дел, их места в государственном механизме, а, следовательно, и организационно-правовой модели¹. В складывающихся в то время условиях основные усилия правоохранительных органов требовалось направить на защиту населения от противоправных действий, обеспечение законности, в отличие от установки на выполнение указаний политической силы, находящейся у власти, на предыдущем историческом этапе становления России.

Кроме того, необходимость организационно-правовых изменений была вызвана такими событиями и процессами, как становление суверенного государства России, распад СССР. Во второй половине 80-х и в 90-е гг. практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата МВД России и его органов на местах.

18 апреля 1991 г. Верховным Советом РСФСР был принят закон РСФСР «О милиции». Закрепленная принятым законом структура милиции включала в себя криминальную милицию и милицию общественной безопасности. Были определены основные задачи милиции:

- обеспечение безопасности личности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

Проведение реорганизации и преобразований на новом этапе повлекли за собой изменение качественных характеристик структуры и деятельности органов внутренних дел.

Был взят курс на уменьшение числа функций МВД, не связанных с деятельностью по охране общественного порядка, и создание за пределами Министерства внутренних дел организаций и учреждений, выполняющих некогда присущие ведомству задачи (налоговая полиция, в ряде мест — рыночная, санитарная, экологическая милиция).

Одной из новых и наиболее актуальных проблем в развитии органов внутренних дел стало преобразование закрытой долгие годы модели функционирования в более открытую, прозрачную для граждан и общественных организаций.

Осуществление такого перехода связывалось с развитием межгосударственного полицейского сотрудничества и укреплением связей с зарубежными международными организациями, а также с демократизацией деятельности органов внутренних дел.

¹ Актуальные проблемы истории органов внутренних дел : учебное пособие / А. В. Борисов и др. — М. : Акад. управления МВД России, 2019. — 76 с.

Достижение поставленных целей предполагалось посредством выполнения положений специальной программы мер по обеспечению гласности; 4 июня 1997 г. утверждается Инструкция о порядке изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и обработке полученных данных¹. Проведение массовых опросов населения получило интенсивное развитие лишь в ходе реформ с середины первого десятилетия 2000-х гг. Инструкция действовала до 2007 г., когда был существенно развит подход к изучению общественного мнения и приняты новые регламентирующие этот вид деятельности документы².

4 ноября 1998 г. создается Общественный совет при министре внутренних дел Российской Федерации³ с целью оказания содействия Министерству в вопросах формирования государственной политики в области внутренних дел и обеспечения ее реализации. Совет являлся консультативным органом при министре внутренних дел. В 2011 г. обновленное положение об Общественном совете было утверждено указом Президента, а практику создания таких советов предписано распространить на территориальные органы МВД России.

На современном этапе к числу ключевых актуальных проблем в сфере организации деятельности органов внутренних дел относится обеспечение осуществления ими своих функций в рамках, строго очерченных законом.

В постсоветский период деятельность, непосредственно осуществляемая органами внутренних дел, регламентировалась в первую очередь, законом «О милиции», положения которого детализировались в принятых позднее нормативных правовых актах.

Развитие совокупности соответствующих правовых актов происходило по следующим направлениям: замена союзного милицейского законодательства российским; обеспечение приоритета закона в решении вопросов организации и деятельности милиции; приближение милицейского (полицейского) законодательства к международным правовым стандартам.

Таким образом, в период с 1991 г. по первое десятилетие 2000-х гг. милиция в России претерпела ряд коренных преобразований, позволивших органам внутренних дел на основе широкой законодательной базы и во взаимодействии с гражданами и общественными объединениями переориентироваться на новую модель правоохранительной деятельности. С начала 1990-х гг. основной ее задачей стало обеспечение прав и законных интересов граждан на основе неуклонного соблюдения принципов законности, гласности и демократизма.

Правовое регулирование деятельности милиции, несмотря на предпринимаемые усилия, по-прежнему нуждалось в совершенствовании, а сама система органов внутренних дел — в модернизации⁴.

Правовые основы этих процессов устанавливал и закреплял Федеральный закон «О полиции», а также ряд других последовавших за ним нормативных правовых актов. Закон «О милиции» прекратил свое действие.

Одновременно с Федеральным законом «О полиции» в силу вступил ряд указов Президента Российской Федерации, которыми утверждены Положение о Министерстве внутренних дел; Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации; организация полиции; порядок внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел; предельная штатная численность органов внутренних дел; перечень должностей начальствующего состава МВД и других органов.

С принятием Федерального закона «О полиции» получила дальнейшее развитие тенденция к гуманизации деятельности органов охраны правопорядка, была закреплена парт-

¹ Приказ МВД России от 4 июня 1997 г. № 337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел».

² Приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации».

³ Приказ МВД России от 4 ноября 1998 г. № 710 «Об Общественном совете при министре внутренних дел Российской Федерации».

⁴ Актуальные проблемы истории органов внутренних дел : учебное пособие / А. В. Борисов и др. — М. : Акад. управления МВД России, 2019. — 76 с.

нерская модель взаимоотношений полиции и общества, активно обсуждаемая в предшествующие годы. Впервые эти аспекты нашли свое отражение в виде закрепленных законом принципов беспристрастности, открытости и публичности в деятельности полиции (ст. 7, 8).

В настоящий период развития российского общества государство делегирует значительную часть своих правоохранительных функций (МВД России, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее — сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел¹.

Как орган исполнительной власти МВД России реализует задачи и функции государства, выступает от лица государства и наделен государственно-властными полномочиями. Так, он наделен правом издавать юридические акты от имени государства, исполнение которых является обязательным для тех, кому они адресованы, и применять меры, в том числе убеждения и принуждения, для реализации этих юридических актов.

Основными задачами МВД России являются:

- 1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;
- 4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;
- 5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;
- 6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Основным предназначением полиции законодатель назвал защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. В связи с этим полиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами меры, направленные на приведение общественных отношений, связанных с жизнью, здоровьем, честью, достоинством, правами и свободами людей, в состояние защищенности от общественно вредных, общественно опасных деяний и последствий таковых.

Противодействуя преступности, полиция осуществляет деятельность в пределах своих полномочий:

- по предупреждению преступлений, в том числе по выявлению и последующему устранению причин преступности (профилактика преступлений и преступности в целом);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию правонарушений (борьба с преступностью);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий совершения преступлений.

Отдельными назначениями полиции законодатель называет также охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

¹ П. 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 25.08.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

Существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными средствами урегулирования данных явлений. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность — только с использованием правовых и технических норм¹.

Общественный порядок полиция охраняет, а общественную безопасность обеспечивает.

Итак, важнейшая функция полиции — разработка и осуществление предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами мер, направленных на приведение системы существующих общественных отношений в безопасное (соответствующее нормам права) состояние.

Обеспечение общественной безопасности должно реализовываться сотрудниками полиции с учетом компетенции (подведомственности правонарушений) полиции и с учетом наличия других правоохранительных органов, перед которыми законодателем также поставлена задача обеспечения определенного рода общественной безопасности. Взаимодействие между полицией и другими ведомствами в рамках охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности возможно.

Правовая основа деятельности полиции — это совокупность нормативных правовых актов, изданных уполномоченными на то органами в пределах их компетенции и регулирующих различные аспекты организации и деятельности полиции, включая правовое нормирование содержания полицейской деятельности, субъектов ее осуществления, условия, порядок и основания применения полицией мер государственного принуждения, гарантии законности деятельности полиции и т. д.

Отличительная черта правового регулирования деятельности полиции — множественность его субъектов и источников, обусловленная множественностью и разнообразием решаемых полицией задач².

Конституция Российской Федерации закрепляет основные принципы правового регулирования общественных отношений, в том числе складывающиеся в сфере внутренних дел, а также основные охраняемые государством права и свободы человека и гражданина. Конституция как основной закон Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации — также элемент правовой основы деятельности полиции.

Международный договор — это международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования³.

В настоящее время вопросы, входящие в компетенцию МВД России, регулируются двусторонними и многосторонними договорами различного действия — межгосударственного, межправительственного, межведомственного (более 600 договоров).

В числе наиболее значимых международных договоров Российской Федерации с точки зрения правового регулирования деятельности полиции следует назвать Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., Европейскую конвенцию о выдаче от 13 декабря 1957 г., Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., Европейскую конвенцию о пресечении терроризма от 27 января 1977 г., Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 нояб-

¹ Аврутин Ю. Е. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. 2-е изд., перераб. и доп. — М. : РГ-Пресс, 2018. — 592 с.

² Там же.

³ См.: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

ря 1990 г., Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г., Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Конвенцию Содружества Независимых Государств о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и др.

Кроме того, по линии МВД России действует свыше 70 соглашений межведомственного характера с партнерами более чем из 40 зарубежных стран.

Общепризнанные принципы международного права — это основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся: принцип всеобщего уважения прав человека, принцип добросовестного выполнения международных обязательств. *Общепризнанная норма международного права* — это правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного¹.

В ряду наиболее значимых международно-правовых принципов и норм как элементов правовой основы деятельности полиции следует выделить Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г., Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятые Резолюцией 1989/61 Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г., Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые Резолюцией VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (27 августа — 7 сентября 1990 г.), Декларацию о полиции, утвержденную Резолюцией 690 Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 8 мая 1979 г., и др.

Элементом правовой основы деятельности полиции являются *федеральные конституционные законы*, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Это, например, федеральные конституционные законы «О военном положении»² и «О чрезвычайном положении»³ (полиция обязана участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях).

Составная часть правовой основы деятельности полиции — это *федеральные законы*. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации⁴ (далее — УПК РФ), КоАП РФ, федеральные законы «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁵, «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶, от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁷, от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁸ и др.

К правовой основе деятельности полиции относятся *нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации*.

Нормотворческие полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области внутренних дел многообразны и вытекают из их полномо-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/8334/> (дата обращения: 14.01.2024).

² Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

³ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

⁵ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

⁶ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

⁷ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

⁸ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

чий в сфере государственного управления. Так, соответственно установленному главой государства распределению полномочий по руководству деятельностью федеральных органов государственной власти руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации. В связи с этим указами Президента Российской Федерации урегулирован большой круг вопросов организации и деятельности системы МВД России в целом и полиции в частности. В числе таких актов Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»¹, которым установлен состав полиции. Указами Президента Российской Федерации утверждены Перечень должностей высшего начальствующего состава органов внутренних дел, которому присваиваются специальные звания полиции², Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации³, структура центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации⁴.

К числу президентских актов, имеющих непосредственное отношение к организации и деятельности полиции, относятся, например, указы Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁵, «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года»⁶, «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»⁷ и др.

Правительство Российской Федерации участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов. Соответственно, постановления Правительства Российской Федерации регулируют различные вопросы, касающиеся деятельности полиции (например, постановление Правительства Российской Федерации «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»⁸).

В качестве правовой основы деятельности полиции выступают *нормативные правовые акты МВД России*, поскольку полиция — часть системы МВД России. Например, приказы МВД России «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».

² Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 253 «Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий».

³ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года».

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Общими положениями о вещевом обеспечении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в мирное время»).

МВД России»¹, «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»², «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»³, «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁴ и др.

В качестве правовой основы деятельности полиции выступают также *законы субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности*. Конституция Российской Федерации предусматривает совместное ведение Федерации и ее субъектов по целому ряду направлений охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, поэтому работа полиции не может строиться вне положений законов, которые принимают субъекты Российской Федерации по этим вопросам. Выход полиции из регионального правового поля создал бы практические трудности в вопросах привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации.

§ 2. Организация полиции

Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность защищать права и свободы человека и гражданина. В выполнении этой обязанности государства важная роль принадлежит органам внутренних дел. Среди многих факторов, определяющих эффективность деятельности органов внутренних дел в целом и полиции в частности по обеспечению безопасности личности, общественной безопасности, охраны общественного порядка, прав, свобод и законных интересов граждан, а также в реализации других функций, возложенных на полицию, одно из первых мест занимает организация деятельности полиции.

От того, каким образом организована деятельность полицейских аппаратов, зависит эффективность их функционирования.

Организации полиции посвящена ст. 4 Федерального закона «О полиции». Согласно этой статье полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Полиция России — это совокупность учреждений, объединенных одним и тем же назначением, задачами, принципами деятельности и правовым статусом сотрудников.

Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются **Президентом Российской Федерации**, который осуществляет **руководство деятельностью МВД России**.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел.

¹ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

² Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции»).

³ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

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

Единую централизованную систему МВД России образуют:

- органы внутренних дел, включающие в себя полицию;
- организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В **состав органов внутренних дел** входят центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, загранаппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел¹.

МВД России **возглавляет министр внутренних дел Российской Федерации**, назначаемый на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации².

Министр внутренних дел несет персональную ответственность за выполнение задач и осуществление полномочий, возложенных на МВД России, и за реализацию государственной политики в сфере внутренних дел.

В МВД России разрешено иметь семь заместителей министра, в том числе первого заместителя министра, статс-секретаря — заместителя министра, заместителя министра внутренних дел Российской Федерации — начальника Следственного департамента МВД России, а также начальника Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, пользующегося правами заместителя министра³.

Заместители министра внутренних дел назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра.

Назначение на должности, которые включены в перечень должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий, и освобождение от указанных должностей осуществляет Президент Российской Федерации по представлению министра.

В структуру **Центрального аппарата МВД России** входят:

- Министр внутренних дел Российской Федерации;
- Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации;
- Статс-секретарь — заместитель министра внутренних дел Российской Федерации;
- Заместители министра внутренних дел Российской Федерации;
- Следственный департамент;
- Главное управление по вопросам миграции;
- Главное управление по контролю за оборотом наркотиков;
- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения;
- Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Главное управление оперативного реагирования;

¹ П. 14 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

² П. 17 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

³ П. 2 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Главное управление по противодействию экстремизму;
 Главное управление по работе с личным составом;
 Главное управление собственной безопасности;
 Главное управление на транспорте;
 Главное управление уголовного розыска;
 Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции;
 Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций;
 Департамент информационных технологий, связи и защиты информации;
 Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению;
 Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий;
 Договорно-правовой департамент;
 Организационно-аналитический департамент;
 Национальное центральное бюро Интерпола;
 Контрольно-ревизионное управление;
 Организационно-штатное управление;
 Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации;
 Управление международного сотрудничества;
 Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;
 Управление по организации дознания;
 Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий¹.

Территориальные органы осуществляют свою деятельность непосредственно и (или) через подчиненные территориальные органы МВД России на районном уровне² (далее — подчиненные органы), а также подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов (далее — подчиненные организации).

Территориальными органами МВД России являются:

на окружном уровне — Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

на межрегиональном уровне — оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

на региональном уровне — министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации;

на районном уровне — управления, отделы, отделения МВД России по федеральным территориям, управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы, отделения МВД России на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации, управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного

¹ Структура центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² См.: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне; приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур»¹.

Подчиненность территориальных органов определяется министром внутренних дел Российской Федерации.

МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

При МВД России действует Общественный совет, который формируется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (далее — территориальные органы) и руководители подразделений полиции. Руководители указанных органов и подразделений несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей.

Часть 2 статьи 4 Федерального закона «О полиции» предусматривает, что в состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей. При этом федеральный законодатель делегировал Президенту Российской Федерации полномочия по определению состава полиции, порядка создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции.

Перечень подразделений и служб полиции утверждается:

- в центральном аппарате МВД России — Президентом Российской Федерации;
- в территориальных органах МВД России — министром внутренних дел Российской Федерации.

Подразделения и службы полиции создаются, реорганизуются и ликвидируются:

а) в центральном аппарате МВД России, Главном управлении МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, территориальных органах МВД России на межрегиональном уровне, территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным территориям — министром внутренних дел Российской Федерации;

б) в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях — руководителями соответствующих территориальных органов министерства на региональном уровне на основе типовых структур и в пределах нормативов штатной численности этих органов, утверждаемых министром внутренних дел Российской Федерации;

в) в управлениях на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлениях, отделах, отделениях МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте — начальниками соответствующих управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, начальниками линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте на основе типовых структур, типовых штатных расписаний и в пределах нормативов штатной численности этих управлений, отделов, отделений, утверждаемых министром внутренних дел Российской Федерации².

В территориальных органах МВД России на окружном и региональном уровнях учреждена должность заместителя начальника соответствующего территориального органа министерства — *начальника полиции*.

Нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции определяются министром внутренних дел Российской Федерации в пределах установленной штатной численности органов внутренних дел.

¹ П. 4 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² П. 3 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».

Подразделениями полиции территориальных органов МВД России являются¹:

подразделения по оперативному управлению силами и средствами органов внутренних дел, в том числе дежурные части;

подразделения уголовного розыска, в том числе оперативно-сыскные подразделения;

оперативно-поисковые подразделения;

подразделения специальных технических мероприятий;

подразделения собственной безопасности;

подразделения по противодействию экстремизму;

подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции;

подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;

экспертно-криминалистические подразделения;

подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола;

подразделения участковых уполномоченных полиции;

подразделения патрульно-постовой службы;

подразделения по обеспечению безопасности дорожного движения;

подразделения по исполнению административного законодательства;

подразделения по содержанию лиц, подвергнутых административному аресту;

подразделения по охране объектов органов внутренних дел;

подразделения по делам несовершеннолетних, в том числе подразделения для временного содержания несовершеннолетних правонарушителей;

подразделения дознания;

подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;

подразделения по содержанию подозреваемых и обвиняемых;

подразделения по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств;

подразделения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации сотрудников полиции;

подразделения по контролю за оборотом наркотиков;

подразделения по вопросам миграции, в том числе подразделения для временного содержания иностранных граждан.

§ 3. Основные направления деятельности полиции

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции» деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

¹ Приложение № 1 «Перечень подразделений полиции в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации» к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств.

Содержание данного направления деятельности полиции предполагает гарантированную защиту, прежде всего, личности, а также общества и государства от любых противоправных посягательств, то есть деяний, подпадающих под действие УК РФ или КоАП РФ. При этом под личностью, исходя из предназначения полиции, понимаются любой находящийся на территории Российской Федерации гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин, лицо без гражданства.

С этой целью полиция обязана осуществлять:

- прием и регистрацию заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях;
- прибытие на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия;
- оказание первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев.

Прием и регистрация заявлений, сообщений и другой информации о преступлениях, административных правонарушениях и иных происшествиях, принятие по ним решений, действия по прибытию на место происшествия осуществляются в соответствии с нормативными правовыми актами различных ведомств, в том числе на основании Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736¹, а также иными приказами МВД России.

Регистрация поступающей информации о происшествиях осуществляется в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее — КУСП) в круглосуточном режиме в дежурных частях территориальных органов МВД России независимо от территории их оперативного обслуживания.

Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Предупреждение преступлений и административных правонарушений — одно из приоритетных направлений правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, одна из основных задач полиции. Это комплекс специальных мер упреждающего воздействия, проводимых структурными подразделениями и сотрудниками полиции в пределах установленной им компетенции с целями:

- выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, а также принятия мер по их устранению и нейтрализации;
- выявления лиц, склонных к совершению преступлений, и оказания на них профилактического воздействия для недопущения с их стороны преступных посягательств;
- предотвращения (недопущения) готовящихся преступлений;
- пресечения покушений на преступления (то есть пресечения умышленных действий либо бездействия, непосредственно направленных на совершение преступления);
- создания обстоятельств, препятствующих совершению преступлений и административных правонарушений.

Такое направление деятельности полиции, как предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, с одной стороны, подлежит расширительному толкованию, а с другой — должно быть ограничено подведомственностью правонарушений собственно полиции. Предупреждению со стороны полиции, а тем более пресечению, подлежат не только преступления и административные правонарушения в том смысле, который в это понятие закладывает законодатель.

Согласно ч. 1 ст. 14 УК РФ *преступлением* признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. *Административным*

¹ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

правонарушением соответственно является противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ).

Полиция должна предупреждать и пресекать не только преступления и правонарушения, но и некоторые не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями общественно опасные и (или) общественно вредные деяния. К таковым следует относить, к примеру, действия невменяемых лиц или лиц, которые к моменту совершения деяния не достигли возраста, с наступлением которого возможно их привлечение к уголовной или административной ответственности. Данные действия, как и преступления, а также иные правонарушения предупреждать и пресекать полиция вправе и обязана лишь в пределах установленной законами (иными нормативными правовыми актами) своей компетенции.

В соответствии с п. 12 ст. 13 Федерального закона «О полиции» полиции предоставлено право вносить руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений, объявлять физическому лицу официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

Выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам. Выявлением и раскрытием преступлений и даже производством дознания занимается не только полиция, но и органы предварительного следствия, а равно некоторые иные правоохранительные органы. Полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции» предоставлено право осуществлять оперативно-розыскную, розыскную и уголовно-процессуальную деятельность.

Розыск лиц. Под лицами подразумеваются:

- лица, совершившие преступления, подозреваемые и обвиняемые в их совершении;
- лица, скрывшиеся от органов дознания, предварительного следствия или суда;
- несовершеннолетние, самовольно ушедшие из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;
- несовершеннолетние, самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием;
- лица, уклоняющиеся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия;
- лица, уклоняющиеся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства;
- лица, пропавшие без вести;
- лица, в отношении которых установлен административный надзор, не прибывшие к месту его осуществления или самостоятельно оставившие его;
- иностранные граждане и лица без гражданства, самовольно оставившие специальные учреждения, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранные граждане и лица без гражданства, принятые Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющие законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Помимо самостоятельного осуществления розыска вышеперечисленных лиц, полиция должна также оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержания:

- лиц, совершивших побег из-под стражи;
- лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

- лиц, уклоняющихся от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания;
- лиц, не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в предписании о направлении к месту отбывания наказания срок.

В целях обеспечения возможности реализации рассматриваемого основного направления деятельности полиции предоставлены права:

— объявлять розыск и принимать меры по розыску лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, лиц, пропавших без вести, иных лиц, розыск которых возложен на полицию Федеральным законом «О полиции», а также объявлять розыск и принимать меры по розыску похищенных или угнанных транспортных средств, похищенного имущества, имущества, подлежащего конфискации;

— проводить оперативно-розыскные мероприятия; производить при осуществлении оперативно-розыскной деятельности изъятие документов, предметов, материалов и сообщений и иные предусмотренные федеральным законом действия;

— проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания полагать, что они находятся в розыске, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом;

— 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); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести;

— использовать на безвозмездной основе возможности средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации в целях розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного следствия или суда, и лиц, пропавших без вести;

— задерживать лиц, находящихся в розыске, до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;

— проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, и лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

— вносить в банки данных информацию о лицах, объявленных в розыск;

— реализовывать иные собственные полномочия в целях розыска лиц, розыск которых возложен на полицию Федеральным законом «О полиции».

Производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний. Это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность полиции, ее компетентных должностных лиц по всестороннему, полному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, отнесенного к подведомственности полиции, разрешению его в соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также выявлению причин и условий, способствовавших совершению данного правонарушения.

Производство по делам об административных правонарушениях регламентировано КоАП РФ. В общей сложности должностные лица полиции вправе составлять протоколы более чем по 220 статьям КоАП РФ. Достаточно объемна компетенция полиции по непосредственному рассмотрению дел об административных правонарушениях. К ее подведомственности КоАП РФ (ст. 23.3) относит более 70 видов административных правонарушений, совершаемых гражданами, должностными и юридическими лицами.

Перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, регламентирован приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

Обеспечение правопорядка в общественных местах. Это осуществляемая в публичных (общественных), а при наличии сведений о возникшей угрозе общественной или личной безопасности граждан — и в иных местах деятельность по надзору за соблюдением действующего там законодательства и непосредственной защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных, административно наказуемых посягательств и общественно опасных событий.

К публичным (общественным) местам относятся места значительного скопления граждан (улицы, скверы, площади, парки, стадионы, транспортные магистрали, транспортные средства общего пользования, жилые микрорайоны), а также любые места, свободные для доступа неопределенного круга лиц, в которых могут находиться люди (подъезды, пешеходные переходы, остановки, торговые центры, залы ожидания и др.). Однако в некоторых случаях законодатель относит толкование правовых норм на усмотрение правоприменителя, что является вполне логичным с учетом разнообразия объектов, которые могут быть признаны общественными местами.

Основной структурный элемент полиции, непосредственно осуществляющий охрану общественного порядка, — *патрульно-постовая служба полиции*¹ (ППСП). В отличие от других служб, реализующих ограниченный круг специальных функций, ППСП в известной мере принимает участие в решении практически всех задач, возложенных на полицию. По объему своих функций и количеству личного состава ППСП — универсальная и самая многочисленная служба полиции в целом.

Обеспечение безопасности дорожного движения. Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»² к основным направлениям обеспечения безопасности дорожного движения отнесено осуществление контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.

Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»³ рассматриваемая функция возложена на *Государственную инспекцию безопасности дорожного движения МВД России* (далее — Госавтоинспекция).

Государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц.

Систему мер государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, включающую меры безопасности и меры социальной поддержки указанных лиц, устанавливает Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»⁴.

Систему мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, отдельных категорий военнослужащих и федеральных государственных гражданских служащих, сотрудников органов государственной охраны и иных лиц, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, а также их близких устанавливает Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁵. Сотрудники и феде-

¹ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

³ Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»).

⁴ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

⁵ Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных

ральные государственные гражданские служащие органов внутренних дел Российской Федерации, а также уволенные со службы (работы) в органах внутренних дел Российской Федерации тоже подлежат государственной защите¹.

На органы внутренних дел возлагается применение и осуществление мер безопасности в отношении судей, арбитражных заседателей, присяжных заседателей, прокуроров, следователей, сотрудников СК России, сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих органов принудительного исполнения Российской Федерации, должностных лиц контролирующих органов, указанных в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ, сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих органов внутренних дел, а также их близких².

В органах внутренних дел в целях обеспечения безопасности защищаемых лиц создаются в установленном порядке специальные подразделения.

При необходимости к осуществлению органами внутренних дел личной охраны защищаемых лиц, охраны их жилища и имущества привлекаются войска национальной гвардии Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Осуществление экспертно-криминалистической деятельности. Правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в России определяет Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»³. В ст. 13 указанного закона установлено, что должность эксперта в экспертных подразделениях федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел может занимать гражданин Российской Федерации, имеющий среднее профессиональное образование в области судебной экспертизы.

Частью 2 статьи 2 Федерального закона «О полиции» предусмотрено, что по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Как можно определить предназначение полиции?
2. Каковы основные направления деятельности полиции?
3. Каково содержание деятельности МВД России как федерального органа исполнительной власти?
4. Какова правовая основа организации и деятельности МВД России?
5. Кто определяет состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции?
6. Кем осуществляется руководство деятельностью МВД России?
7. Что представляет собой единая централизованная система МВД России?
8. Назовите службы и подразделения полиции, осуществляющие функции административной деятельности органов внутренних дел.
9. Какова структура полиции территориального органа внутренних дел по субъекту Российской Федерации?

лиц правоохранительных и контролирующих органов».

¹ См.: пп. 6 и 14 ст. 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

² См.: пп. 1 и 2 ст. 12 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

³ Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

ГЛАВА 4. ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ПОЛИЦИИ, СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

§ 1. Обязанности и права полиции как основной элемент ее правового статуса и их классификация

В целях реализации назначения, а также направлений деятельности полиции, указанных в ч. 1 ст. 1, в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции», определен исчерпывающий перечень обязанностей, возлагаемых государством на полицию. В науке административного права обязанность определяется как установленная законодательством и обеспеченная государством мера должного поведения обязанного субъекта. Таким образом, обязанность можно назвать специальным элементом, через который субъективные права связываются с государственным принуждением в виде санкций. Юридические права, в свою очередь, — это гарантируемые законом вид и мера возможного или дозволенного поведения. В основе субъективного права лежит юридически обеспеченная возможность, в основе обязанности — юридически закрепленная необходимость. Таким образом, выполняя возложенную необходимость — обязанность, субъект реализует предоставленное право. Из этого следует, что обязанности полиции реализуются посредством предоставленных ей прав¹.

Классификация всего спектра обязанностей и прав полиции может быть произведена с учетом направлений деятельности полиции, указанных в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции». Кроме того, права и обязанности полиции можно классифицировать и по иным основаниям, например, с учетом функций полиции, к которым относятся надзор, содействие, охрана, сыск, дознание, юрисдикция, исполнение наказаний. Классификация функций полиции, включающая ее административную, оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность, слабо проясняет социальную роль полиции². К указанным функциям также можно добавить функцию «обеспечение собственной деятельности», которая характерна для любого федерального органа исполнительной власти, организации и выражается в отборе, обучении кадров, планировании, дисциплинарном производстве, материально-техническом, финансовом и другом организационном обеспечении деятельности полиции (см. табл. 1). С учетом изложенного права и обязанности полиции также подразделяются на внутриорганизационные и внешнеорганизационные. К числу внутриорганизационных относятся основные обязанности, указанные в ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, например, «знать и исполнять должностной регламент (должностную инструкцию) и положения иных документов, определяющие его права и служебные обязанности», а также права полиции, указанные ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, например, на «на условия, необходимые для выполнения служебных обязанностей и профессионального развития».

К числу внешнеорганизационных можно отнести обязанности и права, указанные в ст. 12 и 13 Федерального закона «О полиции», например, обязанности «принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, происшествиях» (см. п. 1 ч. 1 ст. 12), «обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, ваэропортах, в морских и речных портах и других общественных местах» (см. п. 5 ч. 1 ст. 12) и др.

¹ Организационно-правовые основы деятельности полиции. — М. : ДГСК МВД России, 2017. С. 21–22.

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1993. С. 19.

Внешеорганизационные права — «доставлять несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей...» (см. п. 15 ч. 1 ст. 13), «доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации» (см. п. 14 ч. 1 ст. 13) и другие права и обязанности, направленные преимущественно на пресечение происшествий.

В качестве распространенного критерия классификации обязанностей и прав полиции выделяются области контрольной (надзорной) деятельности полиции. Например, права и обязанности полиции в области обеспечения транспортной безопасности (см. п. 32 ч. 1 ст. 12 — «выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности», п. 20 ч. 1 ст. 13 — «временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах...»), в области охраны общественного порядка (см. п. 2 ч. 1 ст. 12 — «прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности»; «обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, в морских и речных портах и других общественных местах» (см. п. 5 ч. 1 ст. 12); «патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка» (см. п. 6 ч. 1 ст. 13); «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 либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия...» (см. п. 18 ч. 1 ст. 13) и др.¹

Таблица 1

Пример классификации прав и обязанностей полиции

Функции полиции ²	Основные направления деятельности полиции (ст. 2 ФЗ «О полиции»)	Обязанности полиции (примеры из ст. 12 ФЗ «О полиции»)	Права полиции (примеры из ст. 13 ФЗ «О полиции»)
Надзор (контроль)	— обеспечение безопасности дорожного движения; — обеспечение правопорядка в общественных местах; — предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений	— надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения; — контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; — контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств и в пределах своей компетенции в сфере оборота сильнодействующих веществ и др.	— проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; — применять в процессе контроля (надзора), меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы

¹ Административная деятельность органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — М. : Юрайт, 2016. С. 195–207.

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. — М., 1993. С. 19.

Функции полиции ²	Основные направления деятельности полиции (ст. 2 ФЗ «О полиции»)	Обязанности полиции (примеры из ст. 12 ФЗ «О полиции»)	Права полиции (примеры из ст. 13 ФЗ «О полиции»)
Содействие	осуществляется в рамках всех основных направлений деятельности полиции, например, при обеспечении правопорядка в общественных местах; розыска лиц и др.	— оказывать содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (далее — массовые мероприятия) в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий; — оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи и др.	— временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий; — участвовать в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности; — участвовать в налоговых проверках по запросам налоговых органов Российской Федерации
Охрана	— государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; — защита личности, общества, государства от противоправных посягательств	— осуществлять в соответствии с федеральным законом государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; — принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра; — осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах и др.	— обеспечивать безопасность и антитеррористическую защищенность (в том числе с применением технических средств) зданий, сооружений, помещений и иных объектов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов, организаций и подразделений; — применять на условиях и в порядке, предусмотренных федеральным законом, меры государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, а также других защищаемых лиц
Административная юрисдикция	— производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; — предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений	— пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции	— вызывать в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях; — составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством

Функции полиции ²	Основные направления деятельности полиции (ст. 2 ФЗ «О полиции»)	Обязанности полиции (примеры из ст. 12 ФЗ «О полиции»)	Права полиции (примеры из ст. 13 ФЗ «О полиции»)
Исполнение административных наказаний	— производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний	— исполнять в пределах своих полномочий решения суда (судьи); — осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции; — обеспечивать участие в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или о продлении административного надзора либо о дополнении ранее установленных административных ограничений, в случае подачи административного искового заявления территориальным органом	— подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову; — запрашивать и получать от медицинских организаций сведения о лицах, признанных больными наркоманией либо потребляющих наркотические средства без назначения врача, на которых судьей при назначении административного наказания возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств без назначения врача
Сыск	— защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; — розыск лиц; — предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам	— осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом; — осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении	— требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий; — проводить оперативно-розыскные мероприятия; производить при осуществлении оперативно-розыскной деятельности изъятие документов, предметов, материалов и сообщений и иные предусмотренные федеральным законом действия
Дознание	— выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам	— в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно; — выполнять неотложные следственные действия и др.	— вызывать в полицию граждан по расследуемым уголовным делам; — в связи с расследуемыми уголовными делами запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию и др.

Объем обязанностей и прав сотрудника полиции может видоизменяться в зависимости от занимаемой должности, например, сотрудник ДПС обязан регулировать дорожное движение, осуществлять контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения (см. п. 19 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»), а на инспектора по делам несовершеннолетних, как и на ряд других должностных лиц полиции, указанная обязанность не возложена, так как последние не относятся к лицам, уполномоченным осуществлять государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения¹. Отдельные обя-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении

занности полиции не могут быть реализованы без конкретизации в подзаконных нормативных правовых актах (межведомственных приказах), например, обязанности, связанные с участием полиции в межведомственных мероприятиях (см. пп. 21, 22, 24, 25, 34 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» и др.).

Дополнительно следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 27 и ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции» на сотрудников полиции возложены обязанности и права, независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток. Указанные обязанности и права дублируют соответствующие положения, например, ст. 12, 13, гл. 5 Федерального закона «О полиции», однако в законе отнесены к группе основных обязанностей и прав сотрудника полиции.

Федеральный закон «О полиции» — не единственный источник, где указаны полномочия полиции. Обязанности и права должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности в особых условиях, при проведении массовых мероприятий определены многочисленными иными нормативными правовыми актами (Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (например, ст. 31 «Порядок задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа»); Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 14 «Права и обязанности уполномоченного представителя органа внутренних дел»); Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (п. 3, ч. 3 ст. 20.2 «Личный осмотр граждан»)) и др. Полномочия полиции, связанные с порядком осуществления производства по делам об административных правонарушениях, предусмотрены в КоАП РФ, полномочия по применению мер уголовно-процессуального принуждения можно обнаружить в УПК РФ, полицейские сыскные полномочия закреплены в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

§ 2. Механизм реализации обязанностей и прав полиции

Под механизмом реализации обязанностей и прав полиции понимается система организационных и правовых условий, обеспечивающих деятельность полиции по основным направлениям, предусмотренным Федеральным законом «О полиции», в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

К числу условий реализации обязанностей и прав полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции» можно отнести следующее:

1. Полиция выполняет возложенные на нее обязанности и реализует права в соответствии с принципами, указанными в гл. 5 Федерального закона «О полиции». В соответствии с чч. 4, 5 ст. 5 (принцип «соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина») Федерального закона «О полиции» на сотрудников полиции возложены обязанности, связанные с порядком общения с гражданином. Отдельными положениями, раскрывающими содержание таких принципов, как законность, беспристрастность, общественное доверие и поддержка граждан, предусматриваются специальные требования к ограничению прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц, например:

— сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий;

— сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции;

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».

— действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан;

— полиция использует технические средства, включая средства видеофиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности, и др.

2. Полиция в целях обеспечения своей деятельности вправе применять меры принуждения в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О полиции» (см. гл. 4 и 5 Федерального закона «О полиции») и другими федеральными законами.

К числу общих условий применения мер принуждения закон относит:

— прохождение специальной подготовки, а также периодической проверки на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

— разъяснение гражданину причин и оснований применения мер ограничения прав и свобод, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина;

— применение мер принуждения, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей, с соблюдением обязанности к минимизации любого ущерба;

— оказание гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения мер принуждения, первой помощи, принятие мер по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткие сроки.

Согласно ч. 9 ст. 18 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции не несет ответственности за вред, причиненный гражданам, если применение мер принуждения осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, указанным федеральным законом и другими федеральными законами.

3. Отдельные обязанности полиции не могут быть реализованы без дополнительных организационно-правовых условий, без конкретизации в подзаконных нормативных правовых актах (межведомственных приказах) (например, обязанности, связанные с участием полиции в межведомственных мероприятиях (см. пп. 21, 22, 24, 25, 34 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» и др.)). Участие 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, осуществляется согласно межведомственному приказу МВД России и Росгвардии¹ (см. п. 21 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»). Кроме того, в Федеральном законе «О полиции» в отдельных случаях предусматривается только право полиции на совершение каких-либо действий с целью выполнения соответствующих обязанностей, однако не оговаривается порядок реализации права, тактики реализации и т.д. Порядок реализации отдельных прав сотрудников полиции может быть предусмотрен приказами МВД России, иными нормативными правовыми актами. Например, порядок проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий (см. п. 10 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции») предусматривается приказом МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел России гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, со-

¹ Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 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» (вместе с «Порядком 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»).

оружий, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств». Право полиции на доставление граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации или иные специализированные организации (см. п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции») реализуется в соответствии с приказом МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212 «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». Право полиции на производство личного досмотра осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 27.7 КоАП РФ и т. п.

Таким образом, можно отметить, что организационные вопросы реализации полицией своих обязанностей регулируются различными нормативными актами. Так например, сотрудники ППС при выполнении обязанностей по обеспечению общественного порядка в местах общего пользования (см. п. 5 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции») должны руководствоваться требованиями Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений ППС территориальных органов МВД России, утвержденного приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495. Сотрудники Госавтоинспекции при выполнении обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения руководствуются многочисленными требованиями не только ведомственных нормативных актов, нормативных актов Российской Федерации, но и нормами международного права, например, «Техническим регламентом Таможенного союза о безопасности колесных транспортных средств», утвержденным решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877, например, в части соблюдения требований в области технического надзора за безопасным состоянием колесного транспортного средства, участвующего в движении по автомобильным дорогам Российской Федерации.

4. Для организации работы полиции и выполнения возложенных на нее обязанностей последняя обеспечивается гарантиями правовой защиты (см. ст. 30 Федерального закона «О полиции»), гарантиями социальной защиты (см. гл. 8 указанного закона). В соответствии с ч. 3 ст. 30 Федерального закона «О полиции» «законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами», однако в законе нет исчерпывающего перечня требований сотрудника полиции, обязательных для выполнения гражданами; вывод о законности требований можно сделать при анализе обязанностей, которые выполняет в конкретной ситуации уполномоченное должностное лицо. Например, в целях выполнения обязанности пресечения правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 12, п. 2 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции») сотрудник полиции вправе предъявить требование прекращения противоправного действия (п. 1 ч. 1 ст. 13, п. 1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции»), которое будет являться законным, независимо от замещаемой сотрудником полиции должности, места нахождения и времени суток.

5. Согласно ст. 32 Федерального закона «О полиции» отдельные обязанности полиции могут быть возложены на сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции, например, стажеров, сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальные звания внутренней службы, юстиции. Указанный порядок предусмотрен приказом МВД России от 15 августа 2011 г. № 942 «О порядке привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, а также стажеров к выполнению обязанностей, возложенных на полицию». В этом случае на них распространяются установленные Федеральным законом «О полиции» обязанности, права, ответственность, гарантии правовой и социальной защиты сотрудников полиции.

С учетом изложенного выше можно отметить, что Федеральным законом «О полиции» установлен основной перечень обязанностей и прав полиции в целях обеспечения определенных для нее назначения и основных направлений деятельности, а классификация может производиться по различным основаниям.

Федеральный закон «О полиции» — не единственный источник права, в котором содержатся полномочия полиции. Например, обязанности и права должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности в особых условиях, при проведении массовых мероприятий определены многочисленными иными нормативными правовыми актами.

Ряд полномочий полиции не может быть реализован без дополнительных организационно-правовых условий, без конкретизации в иных федеральных законах, подзаконных нормативных правовых актах, например, постановлениях Правительства Российской Федерации, межведомственных приказов и др.

Вопросы для самоконтроля:

1. Как соотносятся права и обязанности полиции с ее назначением и направлениями деятельности?
2. В каких нормативных правовых актах закреплены права и обязанности полиции? Приведите в качестве примера не менее пяти нормативных правовых актов, в которых упоминаются права и обязанности полиции.
3. Приведите классификацию обязанностей и прав полиции с учетом направлений деятельности полиции.
4. Приведите классификацию прав и обязанностей полиции с учетом функций полиции.
5. Каковы обязанности сотрудника полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток?
6. Каковы права сотрудника полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток?
7. Что следует понимать под механизмом реализации обязанностей и прав полиции?
8. Перечислите и охарактеризуйте условия реализации обязанностей и прав полиции.
9. Каков порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, не являющихся сотрудниками полиции, а также стажеров к выполнению обязанностей, возложенных на полицию?

ГЛАВА 5. ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Понятие и виды форм административной деятельности полиции

Содержание административной деятельности полиции (то есть то, что она в себя включает) составляет реализация ее функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами.

Под *формой административной деятельности* полиции понимаются *однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы действий либо их результат, посредством которых осуществляются функции*. Как отмечалось выше, функции полиции представляют собой составные части (направления) ее внешней деятельности, а формы показывают, путем каких действий они практически осуществляются. Форма — это то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление или внешне выраженный результат управленческой деятельности (например, принятое управленческое решение в виде приказа по органу или подразделению).

Разнообразие функций и задач, решаемых в процессе административной деятельности полиции, обстановки и условий, в которых она протекает, обуславливает применение различных ее форм.

Административная деятельность органов внутренних дел (полиции) классифицируется:
по характеру разрешаемых дел: регулятивная и правоохранительная;
по целенаправленности: внутренняя (внутриорганизационная) и внешняя (внешневластная);
по способу выражения: словесная (письменная или устная) и конклюдентная¹.

Первые две классификационные группы отражают содержательную сторону административной деятельности и принимаемых в ходе ее осуществления управленческих решений, а способ выражения характеризует ее формальную сторону, то есть внешнее проявление управленческой деятельности.

Наиболее распространенная форма выражения результата административной деятельности полиции — индивидуальный письменный акт — документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, точности, определенности, обязательности исполнения. Письменный документ может быть на бумажном носителе либо в электронном виде.

Вместе с тем весьма широко в административной деятельности полиции используется устная словесная форма: устные приказы, указания, распоряжения, команды, наложение взыскания. Эта форма наиболее часто применяется при решении вопросов повседневного оперативного характера.

Несоблюдение обязательной формы может повлечь признание действий субъектов недействительными или оспоримыми. В ряде случаев законодатель с использованием той или иной формы принятия управленческого решения связывает наступление определенных юридических последствий. Например, в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ

¹ Конклюдентные действия в административном праве — это действия уполномоченного лица, выражающие его волю, требование, запрет не в форме устного или письменного волеизъявления, а закрепленным традицией (обычаем) или правовой нормой действием, поведением, определенным жестом, сигналом, условным знаком и другими способами, понятными для лиц, которым они адресуются.

«О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что о наложении на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания издается приказ руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя. Дисциплинарное взыскание в виде замечания или выговора может объявляться публично в устной форме¹. При этом дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, а устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца.

Административная деятельность выражается также в конклюдентной форме при помощи определенных жестов, условных сигналов, движений, знаков, разметки и других действий, ясно выражающих решение субъекта административной деятельности. Таковыми являются, например, жесты инспектора ДПС, регулирующего движение транспорта и пешеходов, сигналы светофора, сигналы свистком, выстрелом из табельного оружия, подаваемые полицейским, и т.п.

В зависимости от того, влекут совершенные управленческие действия юридические последствия или нет, формы административной деятельности полиции можно разделить на правовые, неправовые и иные юридически значимые действия.

Правовые формы. С точки зрения содержания административной деятельности органов внутренних дел (полиции) правовой формой их *правоустановительной* деятельности является изданный **нормативный акт управления**, тогда как правовой формой *правоприменительной* деятельности является принятый **индивидуальный акт управления**. Соответственно, по юридическим свойствам акты управления органов внутренних дел (полиции) подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Нормативный правовой акт — это письменный документ, изданный в соответствии с установленными требованиями правомочным на то должностным лицом МВД России, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на многократное применение и относительно неопределенный круг лиц.

Нормативный правовой акт может быть также издан совместно или по согласованию с иными федеральными органами исполнительной власти.

Министерством внутренних дел Российской Федерации издаются нормативные правовые акты в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов², которые утверждаются приказами МВД России.

Приказ издается по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел Российской Федерации, включая определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, прохождения службы в органах внутренних.

Статусные документы органов внутренних дел, их структурных подразделений, предприятий, учреждений и организаций издаются в виде положений и уставов.

Положение устанавливает статус, определяет задачи и функции, права, порядок деятельности органа внутренних дел или его структурного подразделения. Положение издается также в целях нормативного регулирования конкретных видов деятельности, осуществляемых органами внутренних дел.

Устав определяет статус, цели, порядок и характер деятельности предприятия, учреждения и организации.

Инструкции и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников (военнослужащих).

¹ П. 9 ст. 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 01.08.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

Инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности.

Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

В наставлении излагаются нормы о порядке действия конкретных подсистем (органов) в той или иной ситуации, а также определяется порядок реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей.

Исходя из особенностей целей и предмета правового регулирования в МВД России, могут издаваться и иные виды нормативных правовых актов.

Например, приказы, утверждающие *концепции* совершенствования деятельности различных служб и подразделений органов внутренних дел, повышения эффективности отдельных направлений деятельности органов внутренних дел, *решения* коллегий, в которых на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов формулируются основные направления государственной политики и меры по ее реализации в установленной сфере деятельности.

В рамках реализации административной реформы федеральными органами исполнительной власти активно разрабатываются административные регламенты. *Административные регламенты* исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Следует заметить, что нормативные правовые акты, независимо от срока их действия, наличия в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, содержащие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, подлежат вначале государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, а затем обязательному официальному опубликованию¹.

Несоблюдение этих двух требований означает, что правовые акты не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний.

Среди актов управления территориальных органов МВД России на районном уровне нормативные акты составляют сравнительно немногочисленную группу. Основными же являются нормативные акты, принимаемые МВД России и МВД республик, входящих в состав Российской Федерации, а также в некоторой мере акты ГУ МВД России, УМВД России субъектов Российской Федерации. Поэтому в актах территориальных органов МВД России на районном уровне устанавливаются лишь производные нормы, то есть такие правила служебной деятельности, которые базируются на предписаниях вышестоящих органов внутренних дел и конкретизируют их применение к местным условиям работы соответствующего органа. Конкретизация может выражаться в распределении (уточнении) функциональных обязанностей сотрудников аппаратов или служб, определении форм и методов их работы, установлении правил внутреннего распорядка и т.п.

Специфика полномочий полиции состоит в том, что при осуществлении внешневластной деятельности она не издает нормативные акты. Такие акты принимаются только по внутриорганизационным вопросам и всегда адресуются сотрудникам полиции. В них

¹ П. 10, абз. 2 п. 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 14.02.2023).

устанавливаются правила служебной деятельности, которые опираются на предписания законов или актов вышестоящих органов и конкретизируют их применение с учетом местных условий (например, обязанности по участию в усилении охраны общественного порядка или по организации взаимодействия с общественностью).

Особыми формами нормативных актов управления полиции являются планы работы, единая дислокация нарядов, планы проведения рейдов (операций), типовые планы действий личного состава при возникновении чрезвычайных ситуаций и др. В них на определенный период могут ставиться задачи всему или части личного состава территориальных органов МВД России на районном уровне по месту и времени, излагаться формы взаимодействия между нарядами и службами, предписываться тактические приемы (общие) несения службы и т.п.

Правоприменительная деятельность, которая состоит в разрешении на основе норм права индивидуальных конкретных дел (вопросов), сопровождается принятием индивидуальных актов, непосредственно влекущих юридические последствия.

Индивидуальные акты управления — основной вид актов управления полиции. К ним относятся такие, в которых содержатся указания, адресованные конкретному субъекту и рассчитанные на однократное применение. Их назначение состоит в применении норм права к конкретному случаю, лицу.

Большое значение имеет регистрация юридически значимых фактов. Регистрация — это официальное констатирование в соответствующих записях (отметках) полиции определенных фактов, имеющих непосредственное отношение к обеспечению установленного порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности, в целях их учета, документального оформления и последующего контроля. С фактом регистрации нормы права связывают определенные юридические последствия (право на управление конкретным транспортным средством (его эксплуатацию), право на хранение, ношение и использование огнестрельного оружия, реализацию других субъективных прав).

В качестве самостоятельной правовой формы административной деятельности рассматривают также заключение административных договоров. К числу таких административных договоров можно отнести контракт о службе в органах внутренних дел, соглашение о передаче полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях¹.

Иные юридически значимые действия. Содержанием иных юридически значимых административных действий полиции является применение правовых норм к конкретным обстоятельствам или лицам, но без издания индивидуальных актов, непосредственно влекущих юридические последствия. К подобным действиям относятся такие, которые в силу указания в законе выступают в качестве необходимого условия для наступления указанных правовых последствий независимо от того, были они направлены на эти последствия или нет. Примерами таких действий, ежедневно совершаемых службами полиции и их сотрудниками, являются документирование (выдача служебных удостоверений личности сотрудникам полиции, составление протокола об административном правонарушении, об административном задержании, протокола личного досмотра), служебное аттестование, принятие присяги и др.

Документирование — официальное удостоверение надлежащим образом оформленных в документах полиции определенных фактов, событий и состояний, имеющих юридическое значение, в целях их доказательства (подтверждения). В административной деятельности это выражается в выдаче гражданам удостоверений на право управления автотранспортом, различных официальных справок, фиксации противоправных действий, фиксации применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и др. В отличие от актов управления, юридически значимые документы имеют лишь фор-

¹ Согласно абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

мально доказательственное значение. Юридическими фактами, вызывающими возникновение, изменение или прекращение правоотношений, являются фиксируемые в документах события или действия, а не сами документы.

Аттестация сотрудника полиции проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности в органах внутренних дел. Аттестация сама по себе не изменяет служебно-правового положения аттестуемого, но в соответствии с действующими ведомственными нормативными актами¹ вывод по аттестации (к примеру, рекомендации о перемещении на вышестоящие должности, о понижении в должности и увольнении) может служить основанием для издания актов о перемещении по службе, изменении размера должностного оклада.

Для иных юридически значимых административных действий правовое значение имеет сам факт их совершения, поэтому, как правило, основания и порядок их осуществления урегулированы нормативными актами.

Неправовые формы. К неправовым формам административной деятельности органов внутренних дел (полиции) относятся:

- 1) организационные действия;
- 2) материально-технические действия.

В отличие от правовых форм административной деятельности полиции, неправовые формы сами по себе не влекут за собой возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений для лиц, к которым они обращены. Юридическим результатом этих форм является сам факт их осуществления. Они являются необходимыми элементами любой управленческой деятельности.

Организационные действия выражаются в подготовке и проведении служебных совещаний, собраний, инструктажей, в организации взаимодействия между сотрудниками, подразделениями в целом между собой и гражданами (объединениями граждан), проведении совместных мероприятий, в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в обучении исполнителей, оказании практической помощи исполнителям на местах, разработке научно обоснованных рекомендаций. Данные действия направлены на работу с личным составом подразделений и гражданами. В ходе этих организационных действий до адресата доводится необходимая управленческая информация, осуществляется непосредственное взаимодействие субъекта и объекта управления. В частности, суть внешнеорганизационных действий состоит в привлечении граждан и общественных объединений к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности путем разъяснения сущности и значения правовых актов, проведения отчетов сотрудников перед населением, участия в собраниях трудовых коллективов.

К *материально-техническим действиям* относятся такие операции, совершение которых, несмотря на их неюридический характер, является обязательной предпосылкой для принятия того или иного управленческого решения при осуществлении правоприменительной и правоустановительной деятельности (сбор и обработка информации, учет выполненной работы, составление справок, подготовка отчетов, ведение делопроизводства², адресно-справочная работа и т.п.).

Эти действия играют важную роль в получении, передаче и хранении информации, ведении статистического и оперативного учета. Посредством их производится подготовка всевозможных справок, обзоров, ориентировок, размножение различных материалов, хранение и оформление документов, ведутся картотеки на определенные категории лиц, осуществляются хозяйственное и техническое обслуживание подразделений и служб, выдача, прием табельного оружия, специальных средств принуждения и специальных технических средств.

Порядок осуществления перечисленных действий и операций урегулирован нормами права, а сами они входят в число служебных обязанностей сотрудников полиции.

¹ Порядок организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 (ред. от 30.01.2023).

² Приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» (с изм. от 28.05.2013).

§ 2. Понятие и виды убеждения, применяемого в административной деятельности полиции

Методы административной деятельности полиции представляют собой совокупность способов и средств, с помощью которых сотрудники полиции воздействуют на сознание и поведение лиц, с которыми им приходится вступать в правовые отношения в процессе осуществления возложенных на них служебных обязанностей.

Учитывая специфику основных направлений полицейской деятельности, можно сказать, что в основе правоохранительной деятельности органов внутренних дел лежит метод полицейского надзора. Термином «надзор» охватывается не только деятельность, связанная с систематическими проверками и мониторингом законности деятельности объекта управления, оценкой соответствия каких-либо действий законодательству, но и вмешательство в ситуации, связанные с правонарушениями, в целях их пресечения, в том числе с применением силы, а также любые действия, непосредственно связанные с защитой жизни и здоровья граждан, собственности¹.

Сущность полицейского надзора заключается в специально организованном, регулируемом административным, уголовным, уголовно-исполнительным законодательством наблюдении в пределах установленной компетенции за исполнением гражданами, должностными лицами и организациями требований нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и безопасности, а также за поведением лиц, которые согласно закону, на основании судебного решения должны находиться под контролем государства в целях недопущения со стороны указанных субъектов возможных нарушений².

При осуществлении административной деятельности для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности полиция использует такие традиционные и проверенные временем методы, как убеждение и принуждение. Названные методы — это общие (универсальные) методы государственного управления, характерные для исполнительной власти вообще, для всех сторон ее деятельности и в особенности для деятельности полиции.

В механизме управленческого воздействия убеждение стоит на первом месте как наиболее гуманный метод.

Метод убеждения состоит в активном моральном, психологическом, материальном воздействии на сознание и поведение людей в целях воспитания у них осознанного исполнения требований правовых и других социальных норм.

Как метод административной деятельности полиции **убеждение** — это такое воздействие, которое обеспечивает добровольное соблюдение гражданами и организациями норм права и требований сотрудников полиции.

Убеждение в административной деятельности полиции служит достижению следующих целей:

- воспитание у граждан стойкой привычки правомерного поведения;
- предупреждение противоправных проступков;
- воздействие на правонарушителей.

Метод убеждения в своей основе является средством воспитания.

Сущность убеждения состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает комплекс различных воспитательных и организационных мер воздействия на сознание людей, а через сознание — на их поведение.

Меры убеждения, применяемые в административной деятельности полиции, объединяются в несколько групп, которые называют видами (формами) убеждения.

Среди мер убеждения воспитательного характера наиболее часто применяются разъяснение, обоснование, обсуждение, критика, поощрение, показ положительных примеров и многое другое, описываемое и реализуемое в понятиях и процедурах социальной психоло-

¹ Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — Омск, 2011. С. 137–138.

² Там же. С. 146–147.

гии и педагогики. Выбор и использование перечисленных элементов всегда носит активный и творческий характер.

Меры воспитательного характера можно объединить в три группы:

1. Меры, обеспечивающие нравственное и правовое воспитание. К ним относятся воспитательная работа среди населения; проведение бесед с гражданами, склонными к совершению правонарушений (профилактическая работа с лицами, ранее судимыми); критика антиобщественных проступков; разъяснение действующего законодательства (правовая пропаганда).

2. Меры поощрения (морального и материального стимулирования). Применяются в отношении граждан и внештатных сотрудников полиции, активно участвующих в охране общественного порядка, и в отношении сотрудников органов внутренних дел (полиции), образцово исполняющих свои служебные обязанности.

Система мер поощрения многообразна. Она включает государственные награды (ордена, медали, почетные звания), ведомственные медали и знаки, другие виды поощрений.

3. Меры общественного воздействия — это товарищеское влияние трудового коллектива, общественной организации на нарушителя.

К числу мер воздействия организационного характера следует отнести обучение, пропаганду, агитацию, обмен опытом. Большое влияние на граждан оказывают инструктажи, митинги, собрания, реклама, своевременное реагирование на обращения, небюрократическое решение дел. Убеждают организационная практика органов внутренних дел, пресс-конференции, выступления руководителей органов внутренних дел (подразделений полиции) в средствах массовой информации, встречи руководителей с населением, информирование о достигнутых успехах и т.д.

Меры организационного характера можно объединить в две группы:

1. Меры, обеспечивающие гласность в деятельности полиции:

— агитационно-пропагандистская работа (в частности, направленная на то, чтобы убедить население воздержаться от участия в митинге);

— выступление сотрудников полиции с докладами на правовые темы (организация вечеров вопросов и ответов, круглых столов);

— встречи (брифинги, пресс-конференции) руководителей с представителями средств массовой информации для информирования об оперативной обстановке, результатах работы;

— выступления в средствах массовой информации по вопросам борьбы с преступностью и административными правонарушениями;

— опубликование статистики о состоянии преступности и общественного порядка;

— отчеты отдельных категорий сотрудников полиции (например, участковых уполномоченных полиции) перед трудовыми коллективами о состоянии общественного порядка.

2. Меры по организационно-массовой работе среди населения:

— оказание организационной и методической помощи общественным формированиям, участвующим в охране общественного порядка;

— координация деятельности общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка;

— обобщение практики и передового опыта конкретных коллективов;

— подготовка информационных обзоров, рекомендаций и их распространение.

Применение органами внутренних дел отдельных видов убеждения нашло правовое закрепление в действующем законодательстве, в ведомственных актах, регламентирующих деятельность полиции.

Применение метода убеждения никогда не теряло своего значения. Соответствуя природе демократического правового государства, этот метод должен совершенствоваться и получать свое дальнейшее развитие.

§ 3. Понятие и классификация мер административного принуждения, применяемых полицией

Принуждение в административной деятельности полиции является таким воздействием, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведе-

ния 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.

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

— административное принуждение применяется как реакция соответствующих органов и должностных лиц полиции на правонарушения либо общественно опасные действия и явления, поэтому 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 состоит в применении установленных законом мер административного принуждения для оказания психологического, материального и физического воздействия на сознание и поведение людей; меры административного принуждения как способы принудительного воздействия представляют собой правовые *ограничения, лишения* (к примеру, лишение специального права), *обременения* (например, явка для регистрации в органов внутренних дел), *ответные силовые действия* (применение физической силы, огнестрельного оружия), реализация которых влечет наступление правового урона (уплата штрафа), причинение вреда (огнестрельного ранения) конкретному лицу; их применение влечет наступление неблагоприятных последствий личного, физического, имущественного или организационного характера;

— административное принуждение имеет государственно-властный характер, только государство в лице органов законодательной власти может устанавливать меры административного принуждения;

— административное принуждение имеет исключительно правовой характер, то есть меры административного принуждения применяются только на основе и в рамках закона уполномоченными на то должностными лицами, в том числе должностными лицами органов внутренних дел (полиции); основания и порядок применения мер административного принуждения установлены административным и административно-процессуальным законодательством;

— административно-принудительному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но и коллективные субъекты (организации); используя терминологию КоАП РФ, можно сказать, что объектом административного принуждения могут быть как физические, так и юридические лица;

— административное принуждение применяется в большинстве случаев быстро и оперативно; порядок применения мер административного принуждения отличается относительной процессуальной простотой;

— 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 особенностью является наличие в арсенале полиции таких мер принуждения, как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; их наличие и применение в установленных случаях позволяет органам внутренних дел (полиции) 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 административно-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 как метод административной деятельности полиции состоит из конкретных мер административного принуждения. *Мера административного принуждения* как базовая структурная единица административного принуждения представляет собой закрепленный законом способ, прием или средство воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущие наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда.

Сущностным элементом, характеризующим содержание меры принуждения, является понятие «способ принудительного воздействия». Под способом принудительного воздействия понимается предусмотренное законом правоохранительное действие в виде силового и иного воздействия морального, материального или организационного характера, влекущее ограничение прав лица, претерпевание им лишений, дополнительных обременений, причинение материального и физического вреда».

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

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

Данная классификация в определенной степени относительна. Отдельные меры, применяемые полицией, 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 физических лиц и находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, осуществляемые в ходе проведения правоохранительными органами контртеррористических операций при проходе (проезде) в зону операции и при выходе (выезде) из указанной зоны¹, либо личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств, применяемые в условиях чрезвычайного положения², относятся к числу принудительных мер административного предупреждения, а досмотр автотранспортного средства, проводимый в связи с совершением дорожно-транспортного происшествия, является мерой административно-процессуального обеспечения.

§ 4. Административно-предупредительные меры, применяемые полицией

Под мерами административного предупреждения понимаются применяемые сотрудниками полиции способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также наступления обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан.

Данные меры по целям применения можно подразделить на две подгруппы:

- 1) применяемые в целях предотвращения угрозы общественной безопасности и безопасности личности;
- 2) 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 обеспечение

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

общественной безопасности 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) территорий, жилых помещений, строений и других объектов. В соответствии с п. 2 ст. 16 Федерального закона «О полиции» ей предоставлено право производить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) указанных объектов: 1) при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий; 2) при проведении мероприятий по предупреждению и пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих права и свободы граждан, движение транспорта, работу средств связи и организаций; 3) при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, и лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания; 4) при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления; 5) при проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ; 6) при проведении мероприятий, направленных на обнаружение предметов, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных, либо при наличии оснований полагать, что в границах территорий или на объектах готовится, совершается (совершено) преступление; 7) при необходимости предотвращения угрозы жизни и здоровью граждан, которые не могут быть защищены иным способом.

2. Временное ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов. В соответствии с п. 20 ст. 13 Федерального закона «О полиции» ей предоставлено право «временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения; временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии».

3. Удаление граждан с места совершения преступления, административного правонарушения или происшествия осуществляется в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции». Речь в данном случае идет как о правонарушителях, так и об иных гражданах, оказавшихся на месте правонарушения или происшествия. Данная мера применяется для того, чтобы обеспечить проведение следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан.

Кроме того, сотрудники полиции могут в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

4. Обращение 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. Нарушения, в связи с которыми применяется данная мера воздействия, могут и не являться административными правонарушениями, но их совершение может привести к негативным последствиям в сфере общественной безопасности и безопасности личности. Право применения полицией данной меры предусмотрено п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

5. Досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте (предполетный досмотр), метрополитене и других видах внеуличного транспорта. Полиция вправе принимать участие в таком досмотре либо осуществлять его са-

мостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

В настоящее время осуществление предполетного и послеполетного досмотров регулируется приказом Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении правил проведения предполетного и послеполетного досмотров». Правила определяют детальный порядок досмотра ручной клади, багажа, а также личного досмотра пассажиров, предоставляя право конкретным лицам, в том числе и сотрудникам органов внутренних дел, применять эту меру как в присутствии пассажиров, так и в отсутствии их.

6. Изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения. Сотрудники полиции имеют право «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, а также скрывают предметы хищения, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения» (п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»). Кроме того, закон предусматривает обязанность сотрудников полиции «изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам» (п. 37 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»).

В соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об оружии» изъятие органами внутренних дел оружия и патронов к нему в качестве меры административного предупреждения производится в следующих случаях:

- 1) незаконного изготовления, приобретения, продажи, передачи, хранения или перевозки огнестрельного оружия юридическими лицами до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- 2) 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 до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- 3) аннулирования в установленном порядке лицензии и (или) разрешения;
- 4) смерти собственника гражданского оружия или смерти гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие.

Порядок изъятия оружия и патронов к нему определяется Правительством Российской Федерации¹.

Об изъятии оружия и патронов составляется протокол, в котором указываются вид, тип, марка, модель, калибр, серия, номер и иные модификационные признаки изымаемого оружия, а также вид и количество боевых припасов (патронов).

7. Проникновение в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки. Конституция Российской Федерации закрепляет право на неприкосновенность жилища. Так, в ст. 25 Конституции Российской Федерации говорится: никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Статьей 15 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право на проникновение в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представи-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 (ред. от 26.04.2022) «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

тельств международных организаций), в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также:

- 1) для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- 2) для задержания лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, а также лиц, застигнутых на месте совершения ими деяния, содержащего признаки преступления, и (или) скрывающихся с места совершения ими такого деяния, и (или) лиц, на которых потерпевшие или очевидцы указывают как на совершивших деяние, содержащее признаки преступления;
- 3) для пресечения преступления;
- 4) для установления обстоятельств несчастного случая.

Поводами для применения данной меры могут служить заявления и просьбы граждан, управляющих домами, комендантов общежитий, представителей общественности, а также личные наблюдения сотрудников полиции.

Уполномоченные сотрудники полиции имеют право входить в жилые помещения граждан Российской Федерации для проверки условий хранения зарегистрированного ими оружия.

Сотрудники органов внутренних дел, в функциональные обязанности которых входит контроль за оборотом оружия, при осуществлении проверок объектов и мест хранения оружия и патронов должны иметь письменные предписания.

Сотрудник полиции, осуществляющий проникновение в жилое помещение, согласно ч. 5 ст. 15 Федерального закона «О полиции», обязан:

- 1) перед тем как войти в жилое помещение, уведомить находящихся там граждан об основаниях вхождения, за исключением случаев, если промедление создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции или может повлечь иные тяжкие последствия;
- 2) при проникновении в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан использовать безопасные способы и средства, с уважением относиться к чести, достоинству, жизни и здоровью граждан, не допускать без необходимости причинения ущерба их имуществу;
- 3) не разглашать ставшие известными ему в связи с проникновением в жилое помещение факты частной жизни находящихся там граждан;
- 4) сообщить непосредственному начальнику и в течение 24 часов представить рапорт о факте проникновения в жилое помещение.

О каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения, информируются в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие (ч. 6 ст. 15 Федерального закона «О полиции»).

О каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан в течение 24 часов с момента проникновения письменно уведомляется прокурор, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок уведомления (ч. 7 ст. 15 Федерального закона «О полиции»).

8. Использование транспортных средств и средств связи в служебных целях.

Данные меры применяются в соответствии с пп. 36 и 37 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», в которых закреплено право сотрудников полиции:

беспрепятственно пользоваться в служебных целях средствами связи, принадлежащими государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в случаях, не терпящих отлагательства, — средствами связи, принадлежащими негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам;

использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительствам международных организаций), а в исключительных случаях — транспортные средства, принадлежащие гражданам:

— для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении;

— для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи;

— для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств;

— для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия, отстраняя при необходимости водителей от управления этими транспортными средствами, с возмещением в установленном федеральным законом порядке по требованию владельцев транспортных средств понесенных ими расходов либо причиненного им материального ущерба.

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; им присуща четко выраженная профилактическая направленность. Они применяются в отношении определенного законом круга лиц после совершения ими противоправных деяний в целях предупреждения, недопущения совершения ими новых правонарушений, а также обеспечения безопасности сотрудников полиции и окружающих.

Таковыми административно-предупредительными мерами являются:

1. Наружный осмотр одежды лица, задерживаемого по подозрению в совершении преступления. Он проводится для обнаружения оружия и других предметов, которые могут быть использованы для оказания сопротивления, нападения на наряд или побега, и немедленного их изъятия.

2. Изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки (п. 37 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»). Данная мера применяется с целью предупредить возможность использования поддельных документов их владельцами для реализации предоставляемых этими документами прав и полномочий в последующем.

3. Объявление физическому лицу официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения (п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

4. Контроль (надзор) за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Полиция осуществляет контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно (п. 26 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»). В процессе осуществления такого контроля (надзора) сотрудники полиции в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» вправе применять предусмотренные федеральным законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

5. Принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. К числу федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, относятся МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации (Росфинмониторинг), Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР Рос-

сии), Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России).

Кроме того, к административно-предупредительным мерам, применяемым полицией, относятся проверка у физических и юридических лиц разрешений (лицензий) на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью, контроль за которыми возложен на органы внутренних дел; внесение в государственные органы, предприятия и учреждения, организации представлений и предложений об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений.

§ 5. 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 мер административного пресечения для его прекращения. Такими действиями могут быть запрещение эксплуатации объектов разрешительной системы, применение специальных средств принуждения.

Суть этих мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок.

Меры административного пресечения характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится. Применение данных мер связано с прямым вмешательством в действия правонарушителя в целях их прекращения.

Под мерами административного пресечения в административной деятельности органов внутренних дел понимаются предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права юридические способы и средства психического или физического воздействия, применяемые сотрудниками полиции для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства в действия (деятельность) нарушителя.

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

К мерам административного пресечения общего назначения относятся:

1. Требование о прекращении преступления или административного правонарушения. Сотрудники полиции предъявляют данное требование согласно п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», обязывающему их незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия и пресекать противоправные деяния, и п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», который предусматривает обязанность полиции пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции. При этом полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений.

2. Отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством. Данная мера закреплена в п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», чч. 1–5 ст. 27.12 КоАП РФ.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоя-

нии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения), ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ (Управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда)), ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством или лишенным права управления транспортным средством), подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Об отстранении от управления транспортным средством составляется соответствующий протокол, его копия вручается лицу, в отношении которого применена данная мера принуждения, включенная, помимо прочего, в число мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

3. Запрещение эксплуатации транспортного средства. Сотрудники полиции вправе запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, транспортных средств, владельцами которых не выполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, а также транспортных средств, имеющих скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов либо поддельные, измененные государственные регистрационные знаки, а равно имеющих маркировку, не соответствующую данным, указанным в регистрационных документах (п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

4. Задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ). При нарушениях правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством применяется задержание транспортного средства, то есть исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку) и хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания.

Решение о задержании транспортного средства или о прекращении указанного задержания принимается должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, а в отношении транспортного средства Вооруженных сил Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, также должностными лицами военной автомобильной инспекции. Указанными должностными лицами составляется протокол о задержании транспортного средства.

В протоколе о задержании транспортного средства указываются дата, время, место, основания принятия решения о задержании транспортного средства, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а также наименование органа (учреждения, организации), должность, фамилия, имя и отчество лица, которое будет исполнять решение о задержании транспортного средства.

Протокол о задержании транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В случае отказа лица, в отношении которого применено задержание транспортного средства, от подписания протокола, в нем делается соответствующая запись.

Копия протокола о задержании транспортного средства соответствующего вида вручается лицу, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о задержании транспортного средства в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Задержание транспортного средства прекращается непосредственно на месте задержания транспортного средства в присутствии лица, которое может управлять данным транспортным средством в соответствии с Правилами дорожного движения, если причина задержания устранена до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

5. Задержание транспортных средств, находящихся в розыске, осуществляется согласно п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции». Задержание осуществляется путем отстранения водителя (владельца) такого транспортного средства от управления (пользования) им и помещения транспортного средства на охраняемую стоянку.

6. Помещение на вытрезвление лиц, находящихся в состоянии опьянения. Данная мера пресечения применяется сотрудниками полиции в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», в котором закреплено право полиции «доставлять в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения¹, граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации или в созданные в соответствии с п. 47 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» специализированные организации², или граждан, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу, по письменному заявлению граждан, находящихся совместно с ними в жилище, в медицинские организации или указанные специализированные организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции».

7. Изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения (п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»), также применяется в качестве меры пресечения.

В данном пункте речь идет, прежде всего, о вещах, предметах и веществах, полностью запрещенных в обороте либо ограниченно оборотоспособных, которые указаны в п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» (оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества) (например, оружие и боеприпасы, перечисленные в ст. 6 Федерального закона «Об оружии», а также в случаях, перечисленных в ст. 27 Федерального закона «Об оружии»).

В соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об оружии» изъятие органами внутренних дел оружия и патронов к нему в качестве меры административного пресечения производится в следующих случаях: 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 до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

¹ Приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212 «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».

² Приказ Минздрава России № 796н, Минтруда России № 788н, МВД России № 962 от 19 декабря 2022 г. «Об утверждении Правил организации деятельности специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения».

Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (Список I), утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

Следует отметить, что данный вид изъятия осуществляется в ходе выявления соответствующих административно или уголовно наказуемых деяний и прекращает незаконное владение перечисленными выше вещами, предметами, средствами и веществами путем их изъятия у владельца. Необходимо иметь в виду, что фактическое изъятие как мера пресечения направлено на то, чтобы изъять у правонарушителя перечисленные вещи, предметы, средства и вещества и не допустить их противоправного использования.

Но для того, чтобы изъятые вещи, предметы, средства и вещества могли выступать в качестве вещественных доказательств по уголовному делу либо по делу об административном правонарушении, их надо приобщить к материалам данного дела. Для этого их обнаружение и изъятие оформляется в установленном УПК РФ либо КоАП РФ процессуальном порядке.

Об изъятии оружия и патронов составляется протокол, в котором указываются вид, тип, модель, калибр, серия и номер изымаемого оружия, а также вид и количество патронов либо делается соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или административном задержании в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. При возбуждении дела об административном правонарушении протокол составляется в порядке, установленном ст. 27.10 КоАП РФ.

Перечисленные меры административного пресечения носят общий ординарный 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, физические предметы или животных, направленные на 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 принуждения;
- применение огнестрельного оружия.

Перечень указанных средств и способов силового воздействия не является исчерпывающим. Согласно федеральному закону «О полиции» сотрудник полиции, находясь в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости, при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства.

§ 6. Меры административно-процессуального обеспечения, применяемые полицией

Процессуальное принуждение осуществляется 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, применяемые в отношении 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 материального права, устанавливающих ответственность, главным образом, за административные правонарушения, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций.

К мерам административно-процессуального обеспечения, применяемым в рамках производства по делу об административном правонарушении, относятся меры обеспечения, закрепленные в гл. 27 КоАП РФ. Они включают в свой состав: 1) меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу; 2) меры, направленные на получение доказательств; 3) меры, обеспечивающие исполнение вынесенного по делу решения.

К мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, согласно ст. 27.1 КоАП РФ, относятся доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности; залог за арестованное судно; помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в специальные учреждения; арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.3 или 19.28 КоАП РФ.

Нормативному закреплению каждой из мер административного обеспечения посвящена отдельная статья гл. 27 КоАП РФ.

Меры процессуального обеспечения осуществляются только в рамках производства по делу, в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному административно-правовых санкций.

Перечисленные в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ цели (пресечение административного правонарушения; установление личности нарушителя; составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения; обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления) направлены на достижение конечной цели применения перечисленных в ней мер административного принуждения — обеспечение производства по делу об административном правонарушении.

По своему назначению меры административно-процессуального обеспечения используются субъектами административно-процессуальной деятельности для сбора и закрепления доказательств, выполнения необходимых действий по расследованию административных правонарушений, исполнению принятого по делу постановления. Указанные меры тесным образом связаны с реализацией института административной ответственности, предшествуют последующему привлечению к ней нарушителя, создавая для этого необходимые условия.

Назначением этих мер является создание необходимых условий для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за правонарушения; применяются они в целях реализации преимущественно административных наказаний. В некоторых случаях применение рассматриваемых мер способствует созданию условий для привлечения правонарушителя к уголовной ответственности.

К числу мер, обеспечивающих участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении относятся:

- доставление (ст. 27.2 КоАП РФ);
- административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ);
- привод (ст. 27.15 КоАП РФ).

Для сбора (то есть обнаружения, закрепления и приобщения к делу) доказательств 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 КоАП РФ);
- изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ);
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ);
- направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ);
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ).

К принудительным мерам, обеспечивающим исполнение вынесенного по делу решения, применяемым органами внутренних дел (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; ч. 1 ст. 32.6 КоАП РФ);
- исполнение постановления о возмездном изъятии или конфискации оружия или боевых припасов (ч. 1 ст. 32.4 КоАП РФ);
- исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (п. 2 ст. 32.9 КоАП РФ).

К принудительным мерам, обеспечивающим исполнение вынесенного по делу решения, относятся также такие меры принуждения, как:

- помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 27.19 КоАП РФ);
- депортация иностранного гражданина или лица без гражданства, которая обеспечивает исполнение решения об аннулировании разрешения на временное проживание или аннулирование вида на жительство либо о нежелательности пребывания (проживания) указанных лиц в Российской Федерации;
- арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.3 или 19.28 КоАП РФ, применяемый согласно ст. 27.20 КоАП РФ;
- залог за арестованное судно, предусмотренный ст. 27.18 КоАП РФ.

В процессе охраны правопорядка сотрудники органов внутренних дел широко используют меры административного воздействия, которые применяются в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, а также обеспечения привлечения виновных к ответственности. От их правильного, тактически грамотного применения во многом зависит успешное решение задач по охране общественного порядка, имущества граждан, укреплению законности, обеспечению прав и законных интересов граждан.

Далее рассмотрим отдельные виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами внутренних дел.

1. Доставка (ст. 27.2 КоАП РФ). Доставка состоит в принудительном препровождении физического лица в служебное помещение органов внутренних дел или в помещение органа местного самоуправления в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Доставление, установленное ст. 27.2 КоАП РФ, осуществляется сотрудниками полиции при выявлении, прежде всего, тех административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных пра-

вонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Кроме того, как уже было сказано, сотрудникам полиции предоставлено также право доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации или в созданные специализированные организации; доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу (п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»). Данные виды доставления применяется, прежде всего, в целях пресечения административного правонарушения, и только после вытрезвления доставленных лиц в отношении них составляется протокол об административном правонарушении.

Запрещается доставлять в служебные помещения органов внутренних дел обнаруженных на улицах и в других общественных местах лиц, находящихся в бессознательном состоянии, с травмами черепа и иными опасными телесными повреждениями, а также с другим явно выраженным тяжелым состоянием здоровья. В таких случаях на место обнаружения вызывается скорая медицинская помощь.

Время, необходимое для доставления нарушителя, конкретно не определено. В законодательстве лишь отмечается, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок (ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ).

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

2. Административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ). В целях охраны общественного порядка и борьбы с преступностью государство наделило сотрудников органов внутренних дел правом производить административное задержание физического лица. Сущность его состоит в принудительном кратковременном ограничении свободы физического лица.

Административное задержание, осуществляемое в рамках производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, применяется в исключительных случаях, если это необходимо «для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении». Кроме того, осуществление административного задержания законодатель связывает с содержанием задержанных лиц «в специально отведенных для этого помещениях» органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия, имя и инициалы лица, составившего протокол; сведения о задержанном лице; время, место и мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись.

Сотрудники полиции имеют право задерживать военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, подозреваемых в совершении преступления, до передачи их военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей или военным комиссарам (п. 6 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции»).

Срок административного задержания не должен превышать трех часов, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административ-

ный арест, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя для составления протокола, а лица, находящегося в состоянии опьянения, — со времени вытрезвления.

3. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения должностными лицами, указанными в ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Доступ других лиц в помещение, где производится личный досмотр, должен быть исключен.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

4. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ). Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» должностным лицам полиции предоставлено право беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации; знакомиться с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющими отношение к расследованию уголовных дел,

производству по делам об административных правонарушениях, проверке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе, об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов.

В протоколе об осмотре делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

5. Досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), то есть обследование транспортного средства любого вида, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр транспортного средства осуществляется лицами, указанными в ст. 27.2 и 27.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых. О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

В протоколе о досмотре транспортного средства указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, о типе, марке, модели, государственном регистрационном номере, об иных идентификационных признаках транспортного средства, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре транспортного средства.

В протоколе о досмотре транспортного средства делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении досмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол о досмотре транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лицом, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, а также понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лица, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, от подписания протокола, в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о досмотре транспортного средства вручается лицу, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру.

6. Изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ). Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется лицами, указанными в ст. 27.2, 27.3, 28.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется лицами, указанными в ст. 28.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

В случае если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. В случае если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. В случае если по истечении пяти дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трех дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов.

В протоколе об изъятии вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации документов. Материалы, полученные при изъятии вещей и документов с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, а также понятыми в случае их

участия. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия и до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

Изъятые наркотические средства и психотропные вещества подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Образцы подлежащих уничтожению наркотических средств и психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Изъятые в соответствии с законодательством о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции из незаконного оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также предметы, используемые для незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, подлежат демонтажу и (или) вывозу и хранению вне места изъятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Образцы указанных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предметов хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

7. Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12, 27.12.1 КоАП РФ). Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ, подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, либо лицо, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий

протокол; его копия вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Рекомендуемый образец протокола об отстранении от управления транспортным средством приведен в приложении № 14 к Порядку осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, утвержденному приказом МВД России от 2 мая 2023 г. № 264.

Протокол об отстранении от управления транспортным средством, а также протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого акт был составлен.

Лица, совершившие административные правонарушения, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующего протокола в нем делается соответствующая запись.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копия акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручается лицу, в отношении которого он был составлен.

8. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ). Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться)

ими и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, указанными в ст. 27.3, ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, в присутствии владельца вещей, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, их опись и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

В случае необходимости товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются.

Копия протокола об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю.

В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежит ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. 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 органами внутренних дел (полицией) на основании постановления органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора либо определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Указанных лиц приводят, и они должны находиться там, где рассматривается дело. Эта мера прекращается после вынесения постановления по делу.

Осуществляется привод в порядке, установленном приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода». Данным нормативным актом установлен одинаковый порядок осуществления привода, как в отношении подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля по уголовному делу, так и в отношении указанных в ст. 27.15 КоАП РФ лиц по делу об административном правонарушении.

10. Временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ) заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом или должностными лицами,

указанными в пп. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 КоАП РФ, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

Копия протокола о временном запрете деятельности вручается под роспись лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица.

При временном запрете деятельности должностным лицом, составившим протокол, производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению ответственными лицами указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий.

Срок временного запрета деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического

лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что понимается под формой административной деятельности полиции?
2. Перечислите правовые и неправовые формы административной деятельности полиции.
3. Что понимается под методами административной деятельности полиции? Какие виды методов вы знаете; чем они отличаются друг от друга?
4. Какие критерии положены в основу классификации мер административного принуждения?
5. В чем состоят различия между следующими группами мер административного принуждения: меры административного предупреждения, меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения?
6. Перечислите меры административного предупреждения, которые применяются в связи с совершением конкретным лицом противоправных деяний и имеют целью предупредить или исключить возможность совершения подобных правонарушений в будущем.
7. Назовите правовые основания проникновения в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории.
8. Назовите общие (обычные) и специальные (особые) меры административного пресечения.

ГЛАВА 6. ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

§ 1. Правовая основа применения полицией отдельных мер государственного принуждения

Государственное принуждение обоснованно занимает одно из ключевых мест в теории административного права. Без применения принудительных мер невозможно добиться строгого соблюдения установленных норм и правил. Актуальность рассматриваемых мер обусловливается их значением, определяемым федеральным законодательством и позволяющим осуществлять вторжение в сферу прав и свобод человека и гражданина. Большинство мер государственного принуждения, а также процедуры (процессы) связанные с их применением, подробно описаны в различных источниках права, имеющих статус федеральных законов.

Все меры государственного принуждения, применяемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, будь то меры административного наказания или меры обеспечения производства, регламентируются КоАП РФ. Кодекс подробно детализирует количественный состав действий (процедур, стадий), их последовательность, временные рамки применения, а также соответствующее процессуальное оформление некоторых мер государственного принуждения. В связи с консервативностью, устоявшимися и регламентированными правилами применения меры государственного принуждения, применяемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, как правило, не вызывают затруднений ни у правоприменителей, ни у граждан.

Ряд наиболее суровых мер государственного принуждения, таких, как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия регламентируются Федеральным законом «О полиции», в котором описаны порядок их применения и последующие действия.

Кроме того, Федеральный закон «О полиции» в качестве самостоятельной главы (гл. 4) выделяет применение полицией отдельных мер государственного принуждения. К таковым законодатель относит следующие пять мер:

1. Задержание. По сравнению с административным задержанием, данная мера государственного принуждения применяется к более широкому кругу лиц и регламентируется разнообразными (в зависимости от оснований и целей) федеральными законами.

Так, например, если задерживается лицо, подозреваемое в совершении преступления, либо лицо, в отношении которого избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, то задержание будет регламентироваться УПК РФ; в том случае, когда осуществляется задержание лица, нарушившего правила комендантского часа, регламентироваться данная мера будет Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» № 3-ФКЗ.

2. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Эта мера, помимо Федерального закона «О полиции», регламентируется иными федеральными законами, в том числе: «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144-ФЗ и УПК РФ.

3. Вскрытие транспортного средства. Данная мера является новой (введена в правовое поле в 2021 г.) по сравнению с иными четырьмя мерами, содержащимися в Федеральном за-

коне «О полиции». Окончательное правовое урегулирование мера приобрела после вступления в силу приказа МВД России № 91 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника транспортного средства о вскрытии сотрудником полиции транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие»¹.

4. Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов. Правовой основой применения данной меры, кроме Федерального закона «О полиции», являются федеральные законы от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

5. Формирование и ведение банков данных о гражданах. Данная мера государственно-го принуждения в силу своей востребованности различными органами и организациями подробно регламентирована большим количеством федеральных законов (законодательство о персональных данных; федеральные законы, регламентирующие правовой статус тех или иных органов, имеющих доступ к полицейским базам данных или аффилированно участвующих в их наполнении).

Среди наиболее значимых федеральных законов, регламентирующих указанную меру, следует назвать федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Далее предпримем попытку систематизации действующих источников права, в той или иной степени регламентирующих применение полицией отдельных мер государственно-го принуждения.

Во-первых, следует отметить, что правовая основа применения всех мер государственного принуждения содержится в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, которая закрепила возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина для достижения государственных и социально значимых целей, в границах и пределах, необходимых для их достижения. Конституционное дозволение ограничения прав и свобод человека и гражданина допускается на основании федеральных законов. Иными словами, Основной закон нашего государства предусматривает применение мер государственного принуждения, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, только в соответствии с федеральным законом. Указание в Конституции Российской Федерации именно федерального закона обусловлено сложной процедурой его принятия (голосование в Государственной Думе, одобрение Советом Федерации и подписание Президентом Российской Федерации). Таким образом, проходя все стадии принятия, текст федерального закона подвергается и парламентскому, и президентскому контролю, что исключает какие-либо возможности толкования федерального закона вне духа гуманизма.

Во-вторых, непосредственной правовой основой, к которой обращаются правоприменители при реализации мер государственного принуждения, являются федеральные конституционные и федеральные законы:

— от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ст. 31 предусматривает осуществление задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа);

— от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (гл. 7. «Меры, применяемые на территории, на которой введено военное положение» - предусматривает возможность применения, в том числе, и отдельных мер государственного принуждения);

¹ Приказ МВД России от 3 марта 2022 г. № 91 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника транспортного средства о вскрытии сотрудником полиции транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие».

— от 7 февраля 2011 г. «О полиции» № 3-ФЗ (гл. 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения»);

— от 2 июля 1992 г. № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ст. 30 предусматривает оказание содействия сотрудниками полиции медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации);

— от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (раскрываются процедуры связанные с допуском к персональным данным).

Значительное количество мер государственного принуждения, не вошедших в гл. 4 Федерального закона «О полиции», но по своей сущности являющихся таковыми, регламентировано кодифицированными источниками права (имеющими статус федеральных законов):

— КоАП РФ (является правовой основой для таких мер государственного принуждения, как меры административного наказания и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях);

— УК РФ (является правовой основой для мер наказания и иных мер уголовно-правового характера);

— УПК РФ (является правовой основой применения мер процессуального принуждения).

В-третьих, в арсенале принудительных средств полиции предупредительного и пресекающего характера, помимо тех, которые нашли свое правовое закрепление в федеральных и кодифицированных источниках права, имеются и иные меры государственного принуждения, регламентируемые при этом нормативными правовыми актами меньшей юридической силы, чем федеральные законы, например:

— постановление Правительства Российской Федерации № 12¹ и приказ МВД России № 303² являются правовой основой для применения такой меры, как запрет на въезд на территорию Российской Федерации;

— приказ МВД России № 664³ является правовой основой для такой меры, как остановка пешехода.

§ 2. Виды отдельных мер государственного принуждения, применяемых органами внутренних дел (полицией)

Исходя из правовой регламентации мер государственного принуждения, представляется возможным классифицировать их на следующие группы:

1. Меры государственного принуждения, регламентированные гл. 4 Федерального закона «О полиции».

2. Меры государственного принуждения, регламентированные иными главами Федерального закона «О полиции».

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

² Приказ МВД России от 8 мая 2019 г. № 303 «Об утверждении Порядка рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, а также форм решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда в Российскую Федерацию».

³ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

3. Меры государственного принуждения, регламентированные кодифицированными источниками права.

4. Меры государственного принуждения, не нашедшие отражение в федеральном законе.

Далее подробно рассмотрим каждую из приведенных выше групп.

Первая группа — меры государственного принуждения, содержащиеся в гл. 4 Федерального закона «О полиции». Данная группа мер была выведена законодателем в категорию «отдельных мер» в силу необходимости более детальной их регламентации. Такая необходимость обусловливается тем, что данная группа мер, с одной стороны, является наиболее востребованной у сотрудников полиции (ввиду эффективности ее применения для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности), и, с другой стороны, является наиболее существенной («болезненной») для объектов государственного воздействия. Именно поэтому, несмотря на, казалось бы, всестороннюю правовую урегулированность, законодатель дополнительно «отдельно» закрепил в Федеральном законе «О полиции» такие меры, как задержание; проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; вскрытие транспортного средства; оцепление (блокирование) территорий, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах.

Внимание законодателя к этим отдельным мерам государственного принуждения вызвано тем, что их применение обусловливается хоть и законным, но все же вторжением в сферу конституционных, личных, имущественных прав человека и гражданина.

Так, например:

— задержание ограничивает человека в конституционном праве на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции Российской Федерации);

— проникновение в жилое помещение ограничивает человека в его личном праве на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции Российской Федерации);

— вскрытие транспортного средства ограничивает человека в праве на частную собственность (ст. 35 Конституции Российской Федерации);

— оцепление (блокирование) территорий ограничивает право человека на свободное передвижение (ст. 27 Конституции Российской Федерации);

— формирование и ведение банков данных о гражданах ограничивает право на личную жизнь (ст. 23 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, дополнительная («отдельная») регламентация оснований и порядка применения данных мер государственного принуждения, по замыслу законодателя, должна способствовать нивелированию возможных нарушений со стороны полиции прав и свобод человека и гражданина.

Вторая группа — группа мер государственного принуждения, не вошедших в гл. 4 Федерального закона «О полиции», но получивших правовую регламентацию в иных главах (в том числе в гл. 5) данного источника права (включает такие меры, как применение физической силы; применение специальных средств; применение огнестрельного оружия). Поскольку рассматриваемые меры государственного принуждения подразумевают непосредственное физическое воздействие на человека, то они относятся к разряду наиболее суровых, можно сказать, исключительных мер. Исключительность применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия обусловливается возможностью причинения вреда здоровью лицам, в отношении которых применяются данные меры. Именно поэтому законодатель в гл. 5 Федерального закона «О полиции» конкретизирует порядок применения сотрудниками органов внутренних дел (полиции) физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Так, в частности, обязательными атрибутами применения исключительных мер государственного принуждения являются:

- информирование лиц, в отношении которых предполагается применение мер, о намерении их применить и о том, что лицо, их применяющее, является сотрудником полиции;
- оказание первой помощи лицам, пострадавшим от применения сотрудником полиции рассматриваемых мер (физической силы, специальных средств огнестрельного оружия);
- уведомление о применении рассматриваемых мер близких родственников, прокурора, начальника подразделения полиции.

Помимо перечисленных мер, правовая регламентация которых содержится в гл. 5 Федерального закона «О полиции», к данной группе следует отнести и такие, как:

- доставление (пп. 13–15 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);
- досмотр (п. 16 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);
- личный осмотр (п. 18 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);
- остановка, осмотр, задержание транспортного средства (п. 20 Федерального закона «О полиции»).

Таким образом, применение рассматриваемых мер государственного принуждения регламентировано Федеральным законом «О полиции» и допускается в случаях, основаниях и пределах оговоренных действующим законодательством.

Третья группа — группа мер государственного принуждения, регулируемая кодифицированными источниками права. Наиболее значимыми кодифицированными источниками права, регламентирующими применение мер государственного принуждения, являются:

- КоАП РФ (меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении; административные наказания);
- УК РФ (виды наказаний; иные меры уголовно-правового характера);
- УПК РФ (меры процессуального принуждения; меры пресечения; иные меры процессуального принуждения).

Данная группа мер государственного принуждения применяется в рамках осуществления соответствующего вида производства (уголовного судопроизводства или производства по делам об административных правонарушениях).

Таким образом, применение мер государственного принуждения, регламентированных кодифицированными источниками права, осуществляется субъектами соответствующего вида производства на основании процессуального документа и в соответствии с одним из кодифицированных источников права.

Четвертая группа — группа мер государственного принуждения, закрепленных в иных нормативных правовых актах. Несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации положения о возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (ч. 3 ст. 55), все же имеет место подобное ограничение и на основании иных нормативных правовых актов. Такая мера государственного принуждения, как остановка пешехода, урегулирована не федеральным законом, а приказом МВД России № 664¹. Мера государственного принуждения в виде запрета на въезд на территорию Российской Федерации тоже не находит отражения в федеральном законе и регламентируется постановлением правительства № 12². По своей сущности обе эти меры относятся к мерам государственного принуждения, и их применение ограничивает право человека и гражданина на свободу передвижения (ст. 27 Конституции Российской Федерации):

¹ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

— в первом случае ограничивается право на свободное передвижение (поскольку при остановке пешехода полицейским предъявляется требование остановиться, которое человек обязан выполнить);

— во втором случае ограничивается право на беспрепятственное возвращение на территорию страны (решение о неразрешении въезда в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства принимает подразделение по вопросам миграции МВД России).

Следует отметить, что существует ряд мер государственного принуждения, применение которых является ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина, при этом отсутствует правовая регламентация на уровне федерального закона.

Итак, можно сделать вывод, что имеются различные основания классификации мер государственного принуждения, применяемых органами внутренних дел (полицией). В данном параграфе была предложена классификация на основании их правовой регламентации, однако были рассмотрены далеко не все средства принудительного и пресекающего характера, имеющиеся в арсенале органов внутренних дел (полиции), а лишь наиболее часто встречающиеся в административной деятельности органов внутренних дел. Основное внимание было сосредоточено на анализе тех мер государственного принуждения, которые регламентированы гл. 4 Федерального закона «О полиции».

§ 3. Организационно-процессуальные особенности применения полицией отдельных мер государственного принуждения

Несмотря на достаточную правовую регламентацию отдельных мер государственного принуждения, все же допускаются определенные нарушения в их применении. В целях недопущения возможных двояких толкований правовой нормы при ее реализации правоприменителем следует обращать внимание на имеющиеся особенности отдельных мер государственного применения. В настоящем параграфе подробно рассмотрим существующие организационно-процессуальные особенности реализации полицией отдельных мер государственного принуждения.

Первая из рассматриваемых мер — задержание. Задержание как мера государственного принуждения может быть применено всеми сотрудниками полиции (ст. 14 Федерального закона «О полиции») при реализации возложенных на них задач, однако в большинстве случаев оно применяется представителями наружных служб, таких, как патрульно-постовая служба полиции, дорожно-патрульная служба, подразделения участковых уполномоченных полиции.

Основаниями для задержания являются следующие фактические данные либо обоснованные предположения:

1. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, подозреваемое в совершении преступления, а также лицо, в отношении которого избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, по следующим основаниям:

— когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения;

— когда потерпевшие или очевидцы укажут на лицо как на совершившее преступление;

— когда на человеке или его одежде, будут обнаружены явные следы преступления;

— когда имеются иные данные, свидетельствующие о совершении преступления (при этом имелись попытки скрыться).

2. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, совершившее побег из-под стражи, а также лицо, уклоняющееся от отбывания уголовного наказания либо от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания (в том числе не прибывшее к месту отбывания наказания в установленный в предписании срок).

3. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, уклоняющееся от исполнения административного наказания в виде административного ареста (на срок вплоть до передачи лица представителям мест отбывания административного ареста).

4. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, находящееся в розыске (на срок до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам).

5. Сотрудник полиции имеет право задержать лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях.

Самостоятельными основаниями задержания лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, будут:

- пресечение правонарушения;
- установление личности (при отсутствии возможности сделать это на месте);
- составление протокола (при невозможности составления протокола на месте);
- обеспечение исполнения решения по делу о правонарушении.

Срок административного задержания не должен превышать 48 часов. Исчисление сроков в отношении лица, находящегося в состоянии опьянения, начинается с момента его вытрезвления.

6. Сотрудник полиции имеет право задержать военнослужащего, а также лицо, призванное на военные сборы и подозреваемое в совершении преступления.

Срок задержания ограничивается сроком, необходимым для передачи задержанных лиц военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации (либо командирам воинских частей) или военным комиссарам.

7. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, уклоняющееся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия.

Срок подобного задержания ограничивается временем, необходимым для передачи задержанных лиц в учреждения, обеспечивающие исполнение соответствующих мер.

8. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, уклоняющееся от следования в специализированные лечебные учреждения для исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера (назначается лицам, совершившим преступления в состоянии невменяемости, получившим психическое расстройство после совершения преступления, страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией)).

В подобных случаях лицо задерживается до передачи в специализированное лечебное заведение.

9. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, нарушающее правила комендантского часа.

Задержание в подобном случае осуществляется до окончания комендантского часа. При отсутствии у задержанного документов, удостоверяющих личность, задержание осуществляется до выяснения его личности (но не более чем на трое суток). В случае принятия судебного решения срок задержания может быть продлен (но не более чем на десять суток).

10. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, пытающееся незаконно проникнуть (либо проникшее) на охраняемый объект.

Срок задержания в подобном случае — до выяснения личности (не более трех часов).

11. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, предпринявшее попытку самоубийства, либо лицо, имеющее признаки выраженного психического расстройства, создающее своими действиями опасность для себя и окружающих.

Срок задержания лица в подобном случае ограничивается сроком, необходимым для того, чтобы передать его в лечебное учреждение (либо по месту жительства).

12. Сотрудник полиции имеет право задержать лицо, совершившее побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающееся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение.

Срок задержания обуславливается необходимостью передачи задержанного в психиатрическое лечебное учреждение.

13. Сотрудник полиции вправе задержать лицо, в отношении которого поступило требование иностранного государства о выдаче.

В таком случае лицо задерживается до передачи его иностранному государству.

Основной особенностью применения задержания является соблюдение мер личной безопасности. Нередки случаи, когда в момент реализации данной меры правоприменитель сам становится жертвой преступления или правонарушения¹. Например, сконцентрировав внимание на документах задерживаемого, сотрудник органов внутренних дел (полиции) отвлекается и становится жертвой нападения. Либо же при осуществлении данной процедуры в процессе контроля соблюдения Правил дорожного движения (далее — ПДД) полицейский игнорирует требования мер личной безопасности и становится жертвой дорожно-транспортного происшествия (далее — ДТП).

При реализации любой меры государственного принуждения, в том числе и задержания, желательно обеспечить участие нескольких сотрудников органов внутренних дел (полиции) с целью соблюдения обоюдной самостраховки.

Процессуальное закрепление результатов реализации рассматриваемой отдельной меры государственного принуждения (задержания) осуществляется посредством составления соответствующего протокола. Законодатель не предусматривает единой формы протокола задержания, однако перечисляет необходимые к заполнению в нем сведения (п. 14 ст. 14 Федерального закона «О полиции»). Так, в частности, протокол задержания должен включать в себя:

- дату, время и место его составления;
- данные о сотруднике полиции, его составившем (должность, фамилия и инициалы сотрудника полиции);
- сведения о задержанном лице;
- обстоятельства задержания (дата, время, место, мотивы задержания);
- факт уведомления близкого родственника (родственников) или близкого лица задержанного.
- факт скрепления протокола подписями сотрудника полиции, его составившего, и задержанного лица (в случае отказа от подписи задержанного лица, в протоколе делается соответствующая запись).

Правовой гарантией осуществления задержания как отдельной меры государственного принуждения является возможность применения физической силы и огнестрельного оружия². В качестве примера можно привести распространенный случай, когда на требование сотрудников полиции лицо отвечает отказом, а при попытке применить к нему физическую силу оказывает сопротивление. При этом оказание неповиновения сотрудникам полиции в подобных случаях образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ («Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции...»).

Таким образом, организационно-процессуальными особенностями применения отдельной меры государственного принуждения — задержания — являются:

- правовая обеспеченность данной меры;
- высокая виктимность ее реализации;
- необходимость осуществления процедуры как минимум двумя сотрудниками;
- наличие процессуального закрепления в виде составления протокола о задержании;
- ограниченность в реализации законодательно установленными временными рамками.

¹ Затолокин А. А. Соблюдение мер личной безопасности сотрудниками ДПС ГИБДД при осуществлении ими контрольно-надзорных функций // Общество и право. — 2017. — № 3 (61). — С. 151.

² Струганов С. М., Литвинцева Т. Э., Гаврилов Д. А. Актуальные проблемы применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудником полиции в ходе решения оперативно-служебных задач // Наука-2020. — 2021. — № 5 (50). — С. 52.

Далее рассмотрим организационно-процессуальные особенности применения такой меры, как проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Данная мера реализуется представителями всех служб полиции, однако наиболее востребованной является в деятельности участковых уполномоченных полиции. Правовым основанием применения этой меры является ст. 15 Федерального закона «О полиции». Защищая право каждого на неприкосновенность жилища, полиция, в свою очередь, имеет право проникать в него по следующим основаниям:

- в целях спасения жизни граждан, спасения имущества граждан, обеспечения их безопасности и общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- при осуществлении задержания лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления (либо лиц, застигнутых на месте совершения ими деяния, содержащего признаки преступления), и лиц, скрывающихся с места совершения ими такого деяния (а также в случаях прямого указания потерпевших и очевидцев на лиц, как на совершивших деяния, содержащих признаки преступления);
- в целях пресечения преступления;
- для установления обстоятельств несчастного случая.

Первой особенностью применения рассматриваемой отдельной меры государственного принуждения (проникновения в жилые и иные помещения), как и в случае с задержанием, будет являться необходимость соблюдения мер личной безопасности. Следует иметь в виду, что лицо, имеющее преступные намерения и скрывающееся в жилище, может внезапно напасть на проникающего в жилое помещение сотрудника полиции. Злоумышленник, являющийся собственником помещения, может воспользоваться тем, что сотрудник полиции не знает расположения комнат, не осведомлен об обстановке, и попытаться напасть на полицейского, используя особенности интерьера.

Вторая особенность — возможность применения огнестрельного оружия (п. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции») для взлома (разрушения) запирающих устройств, элементов и конструкций в целях проникновения в помещение, на земельные участки и территории.

Третьей особенностью применения проникновения в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, является необходимость соблюдения строго регламентированного порядка его осуществления. В качестве обязательного алгоритма действий, отражающего правовой порядок реализации рассматриваемой меры, можно назвать следующую последовательность процедур:

1. Сообщить находящимся в жилище (помещении) гражданам о намерении осуществить вход и о наличии правовых оснований (не реализуется в случаях, когда промедление может вызвать тяжкие последствия).

2. Отдавать приоритет безопасным способам реализации рассматриваемой меры, уважая честь, достоинство, жизнь и здоровье граждан, не причиняя при этом (без необходимости) ущерба их имуществу и не разглашая сведений о частной жизни лиц, в помещение которых осуществляется проникновение.

3. После реализации рассматриваемой меры, в случаях, когда проникновение сопровождалось взломом или разрушением запирающих устройств, сотрудник полиции обязан обеспечить сохранность имущества граждан.

Четвертая особенность применения проникновения — необходимость процессуального оформления реализации данной отдельной меры государственного принуждения. Процессуальное оформление подразумевает обязательное составление таких документов, как:

- рапорт на имя непосредственного начальника (в течение 24 часов) о факте проникновения в жилое помещение;

- уведомление о проникновении (направляется не позднее 24 часов)¹;
- уведомление о проникновении со взломом (разрушением) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в нежилое помещение или на земельный участок, сотрудника полиции (направляется не позднее 24 часов)²;
- уведомление прокурора о случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан (направляется не позднее 24 часов).

Таким образом, организационно-процессуальными особенностями проникновения в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории будет являться необходимость закрепленного в праве алгоритма действий, соблюдения мер личной безопасности, а также процессуальное оформление проникновения в виде рапорта непосредственному руководителю и уведомлений (собственнику и прокурору).

Следующей отдельной мерой государственного принуждения, имеющей свои характерные организационно-процессуальные особенности, является вскрытие транспортного средства. Рассматриваемая мера была введена в правовое поле относительно недавно. Свою правовую основу данная мера берет в ст. 15.1 Федерального закона «О полиции» (соответствующие изменения были внесены в 2021 г.). Применяется данная мера при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, как правило, сотрудниками ДПС (Госавтоинспекции). Следует отметить, что ситуация, при которой сотрудник полиции осуществляет вскрытие транспортного средства, является конфликтной и поэтому, как и в описанных выше мерах, существует необходимость соблюдения мер личной безопасности.

Основаниями применения вскрытия транспортного средства являются:

- необходимость спасения жизни граждан;
- необходимость обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- необходимость задержания лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, а также лиц, застигнутых на месте совершения ими деяния, содержащего признаки преступления, и (или) скрывающихся с места совершения ими такого деяния, и (или) лиц, на которых потерпевшие или очевидцы указывают как на совершивших деяние, содержащее признаки преступления;
- необходимость пресечения преступления;
- необходимость применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения);
- необходимость проведения осмотра транспортного средства, груза (при наличии достаточных оснований полагать, что в транспортном средстве находятся без специального разрешения предметы или вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные);
- необходимость проверки сообщения об угрозе террористического акта;
- необходимость установления обстоятельств несчастного случая.

Следует отметить, что случаи, когда водитель, управляющий транспортным средством в состоянии опьянения, закрывается в салоне автомобиля (блокирует двери), являются

¹ Приказ МВД России от 3 февраля 2022 г. № 90 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника жилого помещения и (или) проживающих там граждан о случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие».

² Приказ МВД России от 25 мая 2020 г. № 369 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника нежилого помещения или земельного участка либо его законного представителя о случае проникновения (в его отсутствие) со взломом (разрушением) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в нежилое помещение или на земельный участок сотрудника полиции».

нередкими. Поэтому, наряду с применением мер ответственности за управление в состоянии опьянения, в подобных случаях следует применять и ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ («Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции...»).

Перед вскрытием транспортного средства сотрудник полиции обязан совершить следующие действия:

- назвать свою должность, звание, фамилию;
- предъявить (по требованию) служебное удостоверение;
- предупредить о своем намерении осуществить вскрытие транспортного средства;
- разъяснить причину и основания вскрытия транспортного средства.

Условием, при котором приведенные подготовительно-информативные действия можно не осуществлять, являются случаи, когда промедление создает угрозу жизни и здоровью сотрудника полиции или иных граждан и (или) при необходимости незамедлительного пресечения преступления или административного правонарушения либо преследования совершивших их лиц.

При этом довольно часто существует необходимость осуществления вскрытия в отсутствие владельца транспортного средства. Реализация рассматриваемой отдельной меры государственного принуждения при отсутствии владельца схожа с реализацией проникновения, а именно требует обязательного последующего уведомления собственника¹ и охраны имущества.

Таким образом, организационно-процессуальными особенностями вскрытия транспортного средства являются необходимость осуществления подготовительно-информативных действий (при наличии водителя) и дальнейшее процессуальное оформление в виде уведомления (при отсутствии водителя). Кроме того, вскрытие транспортного средства предусматривает дальнейшее оформление административного материала по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ («Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции...»).

Следующая мера государственного принуждения — оцепление (блокирование) территорий, жилых помещений, строений и других объектов. Данная мера применяется в случаях необходимости полного запрета либо частичного ограничения проникновения на определенные участки местности и объекты (помещения, строения). В соответствии с действующим законодательством применять данную меру могут представители всех подразделений полиции в связи с возложенными на них обязанностями, однако наиболее часто оцепление требуется в деятельности специальных подразделений МВД России. Помимо соблюдения мер личной безопасности, сотрудники полиции, осуществляющие оцепление зоны контртеррористической операции, должны оставаться неузнанными и находится в балаклавах (масках), чтобы избежать возможной мести или давления на них со стороны преступников. Реализация этой меры направлена на обеспечение безопасности граждан от угроз при чрезвычайной ситуации, эпидемии, террористической деятельности, а также в тех случаях, когда иными мерами не удастся обеспечить безопасность. Правовая регламентация применения оцепления (блокирования) содержится в ст. 16 Федерального закона «О полиции». Решение о применении оцепления (блокирования) принимает начальник территориального органа МВД России. Основаниями для издания приказа на оцепление (блокирования) могут быть:

- необходимость осуществления мероприятий по ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций;
- введение карантина (при эпидемиях, эпизоотиях);
- необходимость предупреждения и пресечения массовых беспорядков и иных действий, нарушающих права и свободы граждан, движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- розыск лиц, совершивших побег из-под стражи;

¹ Приказ МВД России от 3 февраля 2022 г. № 91 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника транспортного средства о вскрытии сотрудником полиции транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие».

- розыск лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;
- осуществление мероприятий по преследованию лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- введение режима контртеррористической операции;
- проверка информации об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ;
- осуществление мероприятий по обнаружению предметов, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных;
- необходимость проверки информации о готовящемся либо совершенном преступлении в границах оцепленной (блокированной) территории или объекта;
- предотвращение угрозы жизни и здоровью граждан, которые не могут быть защищены иным способом.

Законодатель предусмотрел определенные правила применения рассматриваемой отдельной меры государственного принуждения (оцепления (блокирования)). К таковым следует отнести следующие:

Во-первых, при введении оцепления (блокирования) допускается полный запрет на проникновение на территорию и объекты для людей (а также запрет на покидание оцепленной (блокированной) зоны).

Во-вторых, применение данной меры сопряжено с реализацией и иных мер государственного принуждения, таких, как личный осмотр, осмотр транспортных средств (в том числе и с применением технических средств).

В-третьих, на полицию возлагается обязанность по организации нормальной жизнедеятельности населения и разъяснению гражданам о допустимых маршрутах передвижения.

Таким образом, к организационно-процессуальным особенностям оцепления (блокирования) относится его документальное оформление в виде издания приказа начальника территориального органа МВД России, возможность применения иных мер государственного принуждения, а также обязанность полиции по обеспечению нормальной жизнедеятельности населения в период введения оцепления.

Заключительной отдельной мерой государственного принуждения, регламентированной гл. 4 Федерального закона «О полиции», является формирование и ведение банков данных о гражданах. В отличие от рассмотренных выше отдельных мер, формирование и ведение банков данных, хотя и ограничивает конституционные права лиц, однако не предусматривает прямого контакта полиции и граждан. Иными словами, данная мера реализуется незримо для объектов учета и никакого негативного общественного резонанса не вызывает. В системе МВД России подразделением, осуществляющим реализацию рассматриваемой отдельной меры государственного принуждения, а также иные функции в рамках обеспечения статистической, оперативно-справочной, архивной информацией, является Главный информационно-аналитический центр¹. Правовая регламентация рассматриваемой отдельной меры государственного принуждения содержится в ст. 17 Федерального закона «О полиции». Применение этой меры направленно на информационное обеспечение выполнения обязанностей полиции. Правовая норма (ст. 17 Федерального закона «О полиции») содержит исчерпывающий перечень категорий информации, подлежащей обработке в полиции (45 пунктов). В качестве примера приведем некоторые из категорий подобных учетов (банков данных):

- о лицах, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления;
- о лицах, осужденных за совершение преступления;
- о лицах, совершивших административное правонарушение;
- о лицах, объявленных в розыск;
- о владельцах транспортных средств;

¹ Приказ МВД России от 28 марта 2002 г. № 288 «Об утверждении Типового положения об информационном центре МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации, УВДТ, ГУВДРО СОБ МВД России».

- о лицах, состоящих на профилактическом учете;
- о лицах, поставленных на миграционный учет в Российской Федерации;
- о лицах, признанных больными наркоманией (либо потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача).

Приведенный в качестве примера перечень учетов (банков данных) свидетельствует о важности обрабатываемой информации для полицейской деятельности.

Вся обрабатываемая полицией информация в рамках реализации отдельной меры государственного принуждения по формированию и ведению банков данных о гражданах является сугубо конфиденциальной. Получить искомую информацию, содержащуюся в базах данных МВД России, имеют возможность подразделения полиции, иные правоохранительные органы, а также органы государственной власти (в том числе и субъектов Российской Федерации) при направлении соответствующих запросов.

Так, например:

- информация о владельцах транспортных средств предоставляется по определению об истребовании сведений должностным лицам, уполномоченным осуществлять производство по делу об административном правонарушении;

- информация о лицах, осужденных за преступление, и о лицах, совершивших административное правонарушение, предоставляется органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Особенностью реализации рассмотренной меры является отсутствие прямого взаимодействия между субъектами и объектами учетов (банков данных), наличие строго определенных каналов передачи искомой информации из баз данных, а также ограниченность обрабатываемой информации в распространении.

Применение отдельных мер государственного принуждения имеет ряд общих организационно-процессуальных особенностей:

- во-первых, все эти меры регламентируются гл. 4 Федерального закона «О полиции»;
- во-вторых, реализация большинства отдельных мер требует обязательного соблюдения мер личной безопасности;
- в-третьих, реализация рассмотренных мер возможна при наличии установленных законодательством оснований;
- в-четвертых, реализация рассмотренных мер имеет строго установленные временные рамки;
- в-пятых, большинство из отдельных мер государственного принуждения имеет процессуальную форму (за исключением формирования и ведения банков данных о гражданах);
- в-шестых, реализация данных мер обеспечивается под страхом применения более суровых мер государственного принуждения.

Обособление указанных мер в категорию отдельных и посвящение им целого параграфа федерального закона обусловливается их важностью для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Знание и соблюдение полицейскими особенностей применения рассмотренной группы мер послужит залогом успешной реализации стоящих перед полицией задач.

Вопросы для самоконтроля:

1. На основании какого нормативного правового акта и в каких пределах допускается ограничение прав человека и гражданина в Российской Федерации?

2. Перечислите кодифицированные источники права, регламентирующие порядок применения мер государственного принуждения.

3. По каким основаниям можно осуществить классификацию мер государственного принуждения?
4. Перечислите конституционные права человека и гражданина, которые ограничиваются в связи с применением отдельных мер государственного принуждения.
5. Какие меры государственного принуждения, применяемые органами внутренних дел (полицией), перечислены в Федеральном законе «О полиции»?
6. Какие меры государственного принуждения являются наиболее востребованными в административной деятельности полиции и почему?
7. Перечислите особенности применения полицией некоторых мер государственного принуждения.
8. Назовите правовые гарантии применения полицией мер государственного принуждения.

ГЛАВА 7. ПРИМЕНЕНИЕ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ, СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ И ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ

§ 1. Правовые основы, условия и пределы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия

Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия относится к специальным мерам пресечения, используемым в административной деятельности полиции. Основания, порядок и условия их применения, а также ситуации, в которых сотрудники полиции могут к ним прибегнуть, строго регламентированы, что обусловлено потенциальными последствиями их применения в виде вреда для здоровья и жизни граждан.

Право сотрудников полиции на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия закреплено в ст. 18 Федерального закона «О полиции»: «сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Данная норма является отсылочной и преимущественно «безадресной», поскольку в ней, за исключением ссылки на Федеральный закон «О полиции», перечислены только виды федеральных законов, которые могут предусматривать случаи и порядок применения указанных мер принуждения.

Если исходить строго из терминологии рассматриваемой нормы, то словосочетание «в следующих случаях» используется только в Федеральном законе «О полиции», в соответствии с которым сотрудники полиции применяют физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. **Порядок** применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции урегулирован ст. 19 Федерального закона «О полиции». Кроме того, о порядке применения говорится в ст. 30 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», согласно которой «установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядок и условия применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники изменению в условиях чрезвычайного положения не подлежат».

Следовательно, если ориентироваться на использованную в статье терминологию, то к числу таких федеральных законов, о которых идет в ней речь, можно отнести только Федеральный закон «О полиции» и Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»¹.

Условия правомерного применения специальных мер административного пресечения закреплены в законе в виде обязательных *требований* и *правил*, которые должны соблюдаться при реализации этих мер административного принуждения. Они раскрываются в следующих положениях Федерального закона «О полиции»:

¹ Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика. — СПб. : СПб ун-т МВД России, 2018. С. 34.

— об обязанности сотрудника полиции проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия (ч. 4 ст. 18);

— о недопустимости принятия на вооружение полиции огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска (ч. 2 ст. 18);

— о соблюдении запретов на применение огнестрельного оружия в отношении определенных категорий лиц (ч. 5 ст. 23).

Рассмотрим некоторые из этих условий.

Реализация права сотрудника полиции на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия напрямую связывается Федеральным законом «О полиции» с обязательным прохождением специальной подготовки, а также периодических проверок на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с их применением.

Специальная подготовка лиц, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел, осуществляется в рамках профессионального обучения¹.

Профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по должности служащего «Полицейский» представляет собой процесс приобретения сотрудниками основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенций, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В период профессионального обучения по программам профессиональной подготовки запрещается выдавать сотрудникам табельное оружие, а также привлекать их к выполнению обязанностей, возложенных на полицию, в случаях, когда может возникнуть угроза их жизни либо когда их самостоятельные действия в силу профессиональной неподготовленности могут привести к нарушению, ущемлению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Подготовку сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, условно можно разделить на несколько составных частей:

1. Изучение положений законодательства, регламентирующих правовые основания, правила и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В этом разделе профессиональной служебной подготовки сотрудникам также дается представление о видах и основаниях привлечения к ответственности за неправомерное применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

2. Изучение тактико-технических характеристик и материальной части применяемых в органах внутренних дел специальных средств и огнестрельного оружия, а также правил обращения с ними.

3. Практические занятия, направленные на овладение сотрудниками боевыми приемами борьбы, навыками обращения со специальными средствами и огнестрельным оружием.

При успешном окончании профессионального обучения сотрудник полиции допускается к самостоятельному исполнению служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При этом сотруднику полиции оформляется удостоверение с записью о праве на ношение и хранение огнестрельного оружия и (или) специальных средств и выдается на руки карточка-заместитель на закрепленное оружие².

¹ См.: приказ МВД России от 5 мая 2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации».

² В соответствии с приказом МВД России от 12 января 2009 г. № 13 карточки-заместители изготавливаются для всех служб и подразделений органов внутренних дел по единому образцу и могут быть исполнены в следующих цветовых решениях: а) желтая — для получения табельного оружия и патронов на

С этого момента сотрудник полиции, за которым табельное огнестрельное оружие в установленном законом порядке еще не закреплено, уже имеет право на применение силы и имеющегося у него на законных основаниях оружия (либо подручных средств) для реализации возложенных на полицию задач на основании и в пределах, предусмотренных разд. V Федерального закона «О полиции».

Положенные по табелю вооружение и боеприпасы выдаются и закрепляются за личным составом на все время службы в данном подразделении. Специальные средства не подлежат закреплению за конкретным сотрудником¹. При убытии сотрудника из подразделения (в случае перевода или увольнения) оружие и боеприпасы подлежат возврату на склад по месту их получения.

Дальнейшая подготовка сотрудников полиции к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, осуществляется в процессе оперативно-служебной деятельности (в рамках профессиональной служебной и физической подготовки) либо дополнительного профессионального образования.

Руководители органов, организаций, подразделений МВД России (руководители учебных групп) обязаны осуществлять в течение учебного года проверку уровня профессиональных знаний, умений и навыков сотрудников по отдельным разделам профессиональной служебной и физической подготовки.

Сотрудники, не прошедшие проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, не допускаются к выполнению служебных обязанностей, связанных с использованием физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Указанные сотрудники аттестуются на предмет соответствия замещаемой должности. Законодательством предусмотрено, что они могут быть уволены со службы в органах внутренних дел по служебному несоответствию в аттестационном порядке. До вынесения решения о соответствии занимаемой должности сотрудник полиции отстраняется от выполнения обязанностей, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Другое условие, с наличием которого законодатель связывает право сотрудника полиции на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, состоит в том, что не допускается принятие на вооружение полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов, которые наносят чрезмерные ранения. Перечень состоящих на вооружении полиции специальных средств и огнестрельного оружия утверждается Правительством Российской Федерации. Включение новых видов специальных средств и огнестрельного оружия в перечни осуществляется на основании заключения межведомственной комиссии. В состав комиссии входят представители МВД России, Минобороны России, Минздрава России, научно-исследовательских учреждений.

При применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия важно соблюсти условия ст. 19 Федерального закона «О полиции» «Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия представляет собой обусловленный законом и правоприменительной практикой перечень последовательных действий сотрудника полиции при возникновении условий для их применения.

Если основания применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия указывают на то, когда, в каких случаях можно к ним прибегнуть, то порядок применения указывает на то, в какой последовательности это должно делаться. Поряд-

время несения службы; б) красная — для получения автоматического оружия и патронов на время несения службы; в) зеленая — для получения оружия и патронов на постоянное хранение и ношение.

¹ Исключения составляют специальные средства, требующие особой подготовки (например, малогабаритные взрывные устройства). Они не закрепляются за конкретным сотрудником, но в подразделении определяется список допущенных к применению этих средств лиц.

док состоит из трех основных этапов (действия сотрудника полиции непосредственно перед применением, в сам момент и после применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия).

Необходимость и последовательность совершения отдельных действий на каждом из указанных этапов определяются спецификой складывающейся на месте происшествия обстановки как во время пресечения общественно опасного деяния, так и после применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Среди действий сотрудника органов внутренних дел перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия необходимо выделить следующие:

1. Информирование сотрудником полиции лица, против которого возможно применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о своей принадлежности к органам внутренних дел.

2. Извлечение специального средства, огнестрельного оружия и приведение его в готовность для производства выстрела.

3. Предупреждение сотрудником органов внутренних дел лица, против которого возможно применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о своем намерении применить их.

Рассмотрим подробнее эти действия.

Согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязан сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о том, что он является сотрудником полиции.

В большинстве ситуаций такое предупреждение является излишним, поскольку сотрудник полиции действует в форменной одежде в условиях достаточной видимости. Аналогичным образом следует рассматривать ситуации, когда посягающее или задерживаемое лицо лично знает данного сотрудника полиции.

Вместе с тем, если сотрудник полиции находится без форменной одежды или в ситуации, когда посягающее или задерживаемое лицо имеет основания усомниться в его должностном статусе, перед требованием прекратить посягательство или остановиться он, если позволяет обстановка, должен громко объявить о том, что является сотрудником полиции. В условиях плохой слышимости, сотрудник полиции может использовать в этих целях средства усиления речи. При достаточной видимости информирование по возможности должно сопровождаться демонстрацией служебного удостоверения.

Далее (по порядку) сотрудник полиции, в зависимости от своих намерений, должен извлечь специальное средство либо огнестрельное оружие и привести его в готовность для производства выстрела. Применение физической силы в данном случае не требует каких-либо дополнительных приготовлений.

После приготовления необходимых для использования специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции должен предупредить лицо, против которого возможно применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о своем намерении применить их.

Эту обязанность сотрудника полиции прямо закрепляет ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О полиции». Одновременно закон требует, чтобы гражданину было предоставлено достаточно времени для выполнения требований сотрудника полиции, за исключением случаев, когда промедление создает непосредственную опасность жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции, может повлечь иные тяжкие последствия.

Случаями, когда промедление в применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции, что позволяет последним применять оружие без предупреждения, следует признавать, в частности, внезапное нападение, вооруженное нападение, нападение

с использованием боевой техники, транспортных средств, летательных аппаратов, морских и речных судов и т. п.

В соответствии с законом предупреждение не делается и тогда, когда промедление в применении физической силы, специального средства или огнестрельного оружия может повлечь иные тяжкие последствия, например, взрыв, возгорание какого-либо объекта, железнодорожную катастрофу, утечку отравляющих веществ и т. п.

Обстановкой, в которой предупреждение о намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие также считается неуместным или невозможным, следует считать случаи установления специальных окрашивающих средств для выявления лиц, совершивших преступление; применения светозвуковых средств отвлекающего воздействия; задержания преступников при нахождении сотрудников полиции в засаде; освобождения заложников; явного численного превосходства преступников или наличия у них значительно более эффективного оружия; дефицита боеприпасов; побега из-под стражи лица, имеющего оружие или использующего транспортное средство; при побеге содержащегося под стражей лица из транспортного средства во время его движения либо в ночное время, в условиях пониженной видимости, лесистой местности и т.п.¹

Предупреждение о намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие подается голосом, понятными жестами, письменно или устно, лично или через посредника. В случае если предупреждаемое лицо находится на значительном расстоянии, предупреждение о применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия подается с помощью средств усиления речи. Предупреждение должно делаться на родном или другом понятном им языке.

Предупреждение о применении оружия может быть также сделано посредством производства выстрелов вверх либо в ином направлении, исключающем поражение посторонних лиц или повреждение их имущества прямым попаданием или рикошетом пуль.

Предупреждая о своем намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, сотрудник полиции должен также, если это возможно в создавшейся обстановке, дать время посягающему или задерживаемому лицу выполнить его требования, например, остановить транспортное средство, сложить оружие, выйти из укрытия, не приближаться ближе указанного расстояния и т. д.

Если предпринятыми действиями сотруднику полиции не удалось повлиять на решение правонарушителя, то он оказывается в ситуации, когда необходимо применять физическую силу, специальные средства либо огнестрельное оружие.

Во время применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник органов внутренних дел должен руководствоваться тремя основными положениями:

1. Сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления.

2. Сотрудник полиции обязан принять меры к недопущению причинения ущерба посторонним лицам.

3. Сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба.

Принятие сотрудником, применяющим физическую силу или специальные средства, мер к недопущению ущерба посторонним лицам в Федеральном законе «О полиции» не закреплено. Одновременно ч. 6 ст. 23 данного закона прямо запрещает сотруднику полиции применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, когда от этого могут пострадать случайные лица. Эту обязанность сотрудника полиции следует рассматривать через положения уголовного закона. В соответствии со ст. 37 УК РФ защита личности и прав

¹ Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции». — М. : Проспект, 2012. С. 304–305.

обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества и государства от общественно опасного посягательства допустима только путем причинения вреда самому посягающему.

Другая обязанность сотрудника полиции во время применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия прямо закреплена в ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О полиции». При применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба. При этом в названной части указано, что сотрудник должен руководствоваться создавшейся обстановкой, характером и степенью опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характером и силой оказываемого ими сопротивления.

Отсюда следует, что физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие применяются в качестве крайней меры, когда сотрудник полиции не располагает временем или другими необходимыми возможностями для ненасильственного пресечения преступлений, а также задержания совершающих их лиц. При применении специальных мер административного пресечения сотрудник органов внутренних дел должен последовательно, если для этого существуют условия, испробовать все возможные средства, начиная с тех, которые наносят наименьший вред.

Причинение вреда жизни и здоровью человека не является самоцелью применения физической силы, специальных средств огнестрельного оружия. Такими целями являются пресечение преступного посягательства и задержание лица, его совершившего, для передачи в руки правосудия. Но если сотрудник полиции вынужден стрелять по человеку, он по возможности должен стремиться сохранить ему жизнь (вести огонь по рукам, ногам).

Наибольшее количество обязанностей сотрудников органов внутренних дел приходится на завершающий этап применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Это те действия, которые сотрудник полиции производит после применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; среди них:

1. Осмотр помещений и местности в целях обнаружения пострадавших, сбора несработавших изделий, выявления возможных очагов загораний и повреждений объектов жизнеобеспечения (после применения отдельных видов специальных средств).
2. Оказание лицам, получившим телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первой помощи.
3. Принятие мер к предоставлению пострадавшему медицинской помощи.
4. Обеспечение охраны места применения физической силы, специальных средств и оружия, повлекших смерть, ранение граждан или значительный материальный ущерб.
5. Уведомление прокурора о случаях смерти или ранения граждан, наступивших в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.
6. Уведомление родственников или близких лиц гражданина, пострадавшего в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.
7. Уведомление руководителя органа внутренних дел и представление сотрудником рапорта о применении специальных средств и огнестрельного оружия, а также физической силы, повлекших смерть или ранение лиц.

Обязанность сотрудника полиции произвести осмотр помещений и местности в целях обнаружения пострадавших, сбора несработавших изделий, выявления возможных очагов загораний и повреждений объектов жизнеобеспечения законодательно не установлена. Вместе с тем указанные действия необходимы для правильной оценки сложившейся в результате применения специальных мер административного пресечения ситуации и определения дальнейшего алгоритма действий. Так, например, применение световых и акустических специальных средств, средств разрушения преград может повлечь за собой возникновение очагов возгораний, что создаст дополнительную угрозу безопасности как сотрудника полиции, так и окружающих лиц. В этой связи следует внимательно осмотреть место их применения и в случае необходимости

локализовать эти очаги. Дополнительные мероприятия, такие, как дегазация помещения, обезвреживание несработавших специальных изделий, могут потребоваться и после применения отдельных видов специальных газовых средств. Убедившись, что возможные опасные последствия применения специальных средств устранены, сотрудник может приступать к выполнению других обязанностей, предусмотренных законодательством.

В соответствии с ч. 4 ст. 19 Федерального закона «О полиции» сотрудник органов внутренних дел, применивший физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, обязан оказать лицам, получившим в результате их применения телесные повреждения, первую помощь, а также обеспечить предоставление медицинской помощи.

Первая помощь состоит, прежде всего, в перенесении пострадавшего в безопасное место (если это необходимо), остановке кровотечения. Обеспечение предоставления медицинской помощи может быть реализовано в двух формах:

- самостоятельный или через дежурного территориального органа МВД России вызов скорой медицинской помощи;
- самостоятельное доставление пострадавшего в лечебное учреждение.

Помощь должна быть оказана всем пострадавшим от применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия — посягавшим, задерживаемым, пассажирам останавливаемого транспортного средства и случайным лицам (например, прохожим), независимо от того, правомерно или неправомерно они применялись.

Вместе с тем, оказывая помощь посягавшим и задерживаемым лицам, сотрудник полиции должен соблюдать меры предосторожности от внезапного нападения с их стороны. Необходимо вначале произвести наружный осмотр одежды и вещей, находящихся у задержанных, с тем чтобы оружие или предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия оказания сопротивления или нападения, были изъяты. Далее сотрудник полиции должен обеспечить охрану места применения специальных мер пресечения, повлекшего смерть, ранение граждан или значительный материальный ущерб (место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия).

Охрана места происшествия предполагает ограничение доступа посторонних лиц к телу убитого, принятие мер по сохранению обстановки в неприкосновенном виде (израсходованные специальные средства, стреляные гильзы и пули не подбираются, оружие не чистится, не разряжается, а лишь ставится на предохранитель).

Оперативный дежурный органа внутренних дел, получив сообщение о применении сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, немедленно докладывает об этом начальнику органа внутренних дел и в большинстве случаев направляет на место происшествия наряд полиции, вооруженный табельным оружием и специальными средствами.

По прибытии работников прокуратуры и (или) органов внутренних дел для производства следственных или служебно-проверочных действий сотрудник полиции, применивший физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, информирует их о случившемся и действует в соответствии с их указаниями. Специальные средства, оружие вместе с оставшимися боеприпасами сотрудник полиции передает прокурору (следователю, оперативному дежурному или начальнику территориального органа МВД России). Далее сотрудник действует в порядке, определяемом начальником органа внутренних дел.

Согласно ч. 6 ст. 19 Федерального закона «О полиции» о каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется прокурор в течение 24 часов.

Уведомление прокурора осуществляется, как правило, руководителем территориального органа МВД России по месту применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия (обычно по телефону) сразу же после получения информации с места

происшествия. В случае отсутствия руководителя на месте уведомление может быть сделано дежурным по органу внутренних дел.

Необходимо также уведомить в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов, близких родственников или близких лиц граждан, получивших телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия сотрудником органов внутренних дел.

Чтобы исключить возможные негативные последствия для самого сотрудника и излишнее психологическое травмирование родственников лиц, получивших телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, их уведомление осуществляется, как правило, не самим сотрудником полиции, применившим силу или оружие, а руководителем или дежурным территориального органа МВД России. О происшедшем и точном местонахождении пострадавших уведомляется супруг, кто-либо из родственников или близких людей.

После этого сотрудник обязан подготовить и представить начальнику рапорт о применении специальных средств и огнестрельного оружия.

Часть 8 статьи 19 Федерального закона «О полиции» обязывает сотрудника полиции в течение 24 часов представить рапорт о каждом случае применения физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации, а также о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия своему непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции.

В рапорте сотрудник должен максимально подробно описать:

- обстоятельства, которые привели к применению физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия;
- вид специального средства или огнестрельного оружия, время и место его применения;
- условия, в которых применялись физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, цели, которые при этом ставил сотрудник полиции, а также результаты применения;
- вид сделанного предупреждения о намерении применить специальные меры принуждения (в случае применения огнестрельного оружия дополнительно указывается количество предупредительных выстрелов и израсходованных патронов);
- лиц, в отношении которых применялись физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, а также возможных свидетелей (очевидцев) происшедшего;
- меры, принятые сотрудником после применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, включая меры по оказанию помощи пострадавшим и информированию дежурного по территориальному органу МВД России.

Своим рапортом сотрудник органов внутренних дел должен, опираясь на конкретные обстоятельства дела, доказать, что создавшаяся обстановка давала ему право прибегнуть к физической силе, специальному средству или огнестрельному оружию.

В качестве мерила правомерности (*пределов*) применения сотрудником полиции силы и огнестрельного оружия, выступают нормы уголовного законодательства об обстоятельствах, исключающих преступность деяния¹.

Главным же пределом правовой активности сотрудника органов внутренних дел, применяющего физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, является соразмерность причиняемого при этом вреда вреду предотвращаемому. Сотрудник, допустивший превышение пределов необходимой обороны или крайней необходимости, будет нести ответственность в порядке, предусмотренном законом.

¹ Ст. 37, 38, 39 УК РФ.

Совокупность рассмотренных норм в целостности составляет правовую основу и устанавливает пределы применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Право сотрудников полиции на хранение и ношение специальных средств и огнестрельного оружия может быть реализовано в двух формах:

1. Хранение и ношение в служебное время.
2. Постоянное хранение и ношение.

Общие правила ношения табельного оружия, боеприпасов и специальных средств определяются приказом МВД России¹. В соответствии с ним правила ношения оружия и специальных средств определяются формой одежды сотрудника. Сотрудник полиции, одетый в «гражданскую одежду», обязан носить вооружение скрыто от окружающих. Это требование преследует сразу несколько целей. Открытое ношение оружия или специальных средств полицейским не в установленной форме одежды создает у граждан предположение о незаконности подобных действий. Таким образом, подобное поведение представителя органов внутренних дел может спровоцировать у людей заблуждение относительно сложившейся ситуации, что, в свою очередь, послужит поводом для обезоруживания сотрудника полиции гражданами либо по их заявлению сотрудниками органов внутренних дел.

В свою очередь, требования об открытом ношении табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудником полиции, одетым в форменную одежду, в нормативных источниках не содержится. Однако сложившаяся практика такова, что право на применение специальных средств и огнестрельного оружия выступает своего рода гарантией надлежащего исполнения (в соответствующих обстоятельствах) обязанностей полиции. В этой связи граждане, которым сотрудник предъявляет законные требования о прекращении преступного посягательства, не должны сомневаться в серьезности его намерений и в том, что эти намерения подкреплены не только правом, но и реальной возможностью применения специальных мер административного пресечения. Недаром демонстрация силы, то есть хорошо подготовленного и вооруженного личного состава органов внутренних дел, считается одной из форм ненасильственного пресечения правонарушений, а также их профилактики.

Табельное боевое ручное стрелковое оружие при ношении должно быть надежно закреплено pistolетным (револьверным) шнуром, исключающим возможность утраты оружия. Ношение табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств без использования специального снаряжения (кобур, pistolетного (револьверного) шнура, автоматного ремня) запрещается. Специальные средства также подлежат ношению посредством их размещения в специально предназначенных карманах либо иным способом, обеспечивающим их надежную сохранность. Во время ношения и хранения табельного огнестрельного оружия, боеприпасов, специальных средств сотрудникам запрещается передавать их другим лицам либо оставлять без присмотра.

Одновременно в законодательстве существует ограничение и на извлечение оружия из кобуры, демонстрацию вооружения. Извлекать специальные средства и огнестрельное оружие можно только при наличии оснований для их применения либо в случаях, когда такие основания, по мнению сотрудника, могут возникнуть.

Контролировать соблюдение необходимых мер личной безопасности при несении службы, правил обращения с табельным оружием, техникой и специальными средствами обязаны командир строевого подразделения полиции и его заместители. При этом проверять несение службы путем попытки отобрать оружие запрещается.

¹ Приказ МВД России от 17 ноября 1999 г. № 938 «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации на постоянное хранение и ношение».

Реализовать свое право на постоянное ношение и хранение специальных средств и оружия сотрудник полиции может в соответствии с приказом МВД России от 17 ноября 1999 г. № 938¹.

§ 2. Понятие и основания применения сотрудниками полиции физической силы

Исходя из содержания ст. 20 Федерального закона «О полиции», **физическую силу** можно определить как основанное на законодательстве Российской Федерации не сопровождающееся применением специальных средств, оружия, боевой и специальной техники прямое физическое воздействие должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации на людей, животных или предметы при помощи мускульной силы, состоящее в причинении боли, вреда здоровью либо смерти людям и животным, разрушении, повреждении предметов, веществ, механизмов или временном их изъятии, в ограничении телесной неприкосновенности людей, животных, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, веществами, механизмами².

Конкретные формы проявления применения физической силы сотрудниками Российской Федерации многообразны. Например, применением физической силы является взлом замка входной двери для проникновения в жилые помещения; принудительное помещение (или перенос) лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, в специальный автомобиль; принудительное изъятие образцов слюны, крови с целью выявления фактов потребления алкоголя, наркотических или токсических веществ лицами, подозреваемыми в совершении преступления; сдерживание потока людей на митингах, демонстрациях, концертах; извлечение из салона транспортного средства управляющего им водителя, отказывающегося предоставить данный автотранспорт для проезда к месту происшествия; удержание каким-либо образом собаки, пытающейся напасть на людей.

Боевые приемы борьбы (боевые приемы рукопашного боя) как разновидность физической силы, применяемой должностными лицами Российской Федерации, могут относиться к любым видам боевых искусств (боксу, самбо, каратэ, дзюдо, айкидо и т.п.) либо не входить ни в одно из них.

Правовые основания применения сотрудниками физической силы четко сформулированы законодателем и сведены к следующим:

- для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.

Сотрудник полиции имеет право применять физическую силу во всех случаях, когда Федеральным законом «О полиции» разрешено применение специальных средств или огнестрельного оружия³.

Применение силы в иных случаях является неправомерным и, таким образом, лицо, допустившее такие действия, а равно превысившее пределы применения физической силы, подлежит ответственности на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

¹ Приказ МВД России 17 ноября 1999 г. № 938 «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации на постоянное хранение и ношение».

² Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика : монография. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2004. С. 210.

³ Ч. 2. ст. 20 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

§ 3. Основания применения полицией специальных средств

Правовой основой применения сотрудниками полиции специальных средств служат ст. 18–19, 21–22 Федерального закона «О полиции».

В ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О полиции» установлено, что перечень специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел, утверждает Правительство Российской Федерации.

В качестве таковых могут применяться следующие *группы специальных средств*:

1. Палки специальные.
2. Специальные газовые средства.
3. Средства ограничения подвижности.
4. Специальные окрашивающие и маркирующие средства.
5. Электрошоковые устройства.
6. Светошоковые устройства.
7. Служебные животные.
8. Световые и акустические специальные средства.
9. Средства принудительной остановки транспорта.
10. Средства сковывания движения.
11. Водометы.
12. Бронемшины.
13. Средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.
14. Средства разрушения преград.
15. Специальные технические средства противодействия беспилотным воздушным судам.

Ограничения и особенности в применении отдельных модификаций специальных средств, состоящих на вооружении в органах внутренних дел, уточняются внутриведомственным приказом МВД России от 31 июля 2012 г. № 750 дсп «Об установлении ограничений, связанных с применением сотрудниками полиции конкретных видов специальных средств».

Кроме того, исходя из содержания ст. 18 Федерального закона «О полиции», следует, что в случае возникновения оснований для применения специальных средств и отсутствия у сотрудника органов внутренних дел таковых он вправе использовать любые другие подручные средства.

Допуская возможность применения таких крайних мер административного принуждения, как специальные средства, закон определяет *основания их применения*:

- 1) для отражения нападения на граждан или сотрудника полиции;
- 2) для пресечения преступления или административного правонарушения;
- 3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- 4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- 5) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- 6) для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе;
- 7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- 8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- 9) для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке;

10) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения;

11) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия;

12) для пресечения нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях, предусмотренных п. 40 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

Кроме того, специальные средства могут применяться при возникновении оснований, предусмотренных ст. 23 Федерального закона «О полиции», то есть вместо огнестрельного оружия.

Рассмотрим основания и порядок применения отдельных (наиболее часто применяемых) видов специальных средств сотрудниками полиции.

Сотрудники полиции имеют право применять палки специальные для:

- отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- пресечения преступления или административного правонарушения;
- пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.

При применении палок специальных закон ограничивает возможность нанесения ударов по таким частям тела, как голова, шея, ключичная область, живот, а также половые органы, область сердца. Не допускается также многократное нанесение ударов в одно и то же место.

Сотрудники полиции имеют право применять специальные газовые средства для:

- отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- пресечения преступления или административного правонарушения;
- пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций.

При применении слезоточивого газа сотрудник полиции должен избегать прицельной стрельбы по правонарушителям. В период действия специальных раздражающих средств не допускается их повторное применение в пределах зоны поражения.

Специальные ограничения в применении отдельных модификаций специальных средств раздражающего действия установлены ведомственным приказом¹.

Сотрудники полиции имеют право применять средства ограничения подвижности (наручники) для:

- пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

¹ Приказ МВД России от 31 июля 2012 г. № 750 дсп «Об установлении ограничений, связанных с применением сотрудниками полиции конкретных видов специальных средств».

— доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе.

При применении средства ограничения подвижности (наручников) сотрудник полиции обязан помнить, что наручники проверяются не реже чем один раз в два часа. Особое внимание обращается на состояние рук правонарушителя и фиксацию замков.

Сотрудники полиции имеют право применять электрошоковые устройства для:

- отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- пресечения преступления или административного правонарушения;
- пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций.

Федеральным законодательством не установлены ограничения в применении электрошоковых устройств. Вместе с тем, ориентируясь на особенности воздействия на человека указанного специального средства, ведомственные правовые акты запрещают воздействие им на конкретные области тела человека (голову, шею, солнечное сплетение, область сердца). Кроме того, нельзя воздействовать электрошоковым устройством на человека более 3 секунд или многократно, а также применять его во время дождя или против лиц, находящихся в водной среде.

Установленные Федеральным законом «О полиции» *запреты на применение специальных средств* можно условно разделить на две группы:

- по кругу лиц (в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового или иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции);
- по обстоятельствам (при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций).

§ 4. Понятие и основания применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия

Применение табельного огнестрельного оружия осуществляется в соответствии со ст. 18–19, 23–24 Федерального закона «О полиции».

Все случаи, когда сотрудник органов внутренних дел вправе прибегнуть к огнестрельному оружию, в Федеральном законе «О полиции» разделены на две группы. Ключевым критерием при этом выступает объект, на который направлено воздействие. При применении огнестрельного оружия в случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции», объектом воздействия является лицо, совершающее противоправное деяние. При применении огнестрельного оружия в случаях, перечисленных в ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции», в качестве объекта воздействия могут выступать психика человека, опасное животное, транспортное средство, запирающие устройства, конструкции и другие предметы.

Закон прямо не раскрывает, каким способом сотрудник полиции воздействует на объект огнестрельным оружием при его применении: путем производства выстрелов, нанесения

ударов оружием, угрозы оружием. Вместе с тем, руководствуясь нормативно закрепленным определением огнестрельного оружия¹, можно сделать вывод о том, что, закрепляя право на применение огнестрельного оружия и учитывая его целевое назначение, законодатель имеет в виду право на «применение силы огнестрельного оружия», то есть его поражающих свойств как огнестрельного оружия, следовательно, право на выстрел. Иные совершаемые сотрудником полиции действия с огнестрельным оружием — извлечение из кобуры, приведение в боевую готовность, угрозы оружием, использование оружия в качестве предмета для нанесения ударов — применением оружия по смыслу ст. 23 Федерального закона «О полиции» не являются.

Применение огнестрельного оружия как полномочие, закрепленное в ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции», по способу воздействия представляет собой производство выстрела из огнестрельного оружия в человека. При реализации данного полномочия защита (пресечение) осуществляется в форме контрнападения в целях выведения самого нападающего (задерживаемого) лица из строя, то есть приведения его путем причинения огнестрельного ранения в беспомощное состояние или даже лишения его жизни для того, чтобы тем самым сделать физически невозможным дальнейшее продолжение им противоправных действий.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции» *сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях:*

- 1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;
- 2) для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;
- 3) для освобождения заложников;
- 4) для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;
- 5) для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;
- 6) для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;
- 7) для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

В каждом из перечисленных случаев применения огнестрельного оружия имеет место либо состояние необходимой обороны, либо ситуация задержания лица, совершившего преступление. При этом выстрел производится на поражение посягающего.

Рассмотрим некоторые особенности применения огнестрельного оружия по основаниям ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции» (то есть на поражение посягающего).

1. Защита другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья.

¹ В абз. 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» огнестрельное оружие определяется как «оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда».

В описываемых случаях в качестве объектов противоправного посягательства выступают жизнь или здоровье граждан. Решая вопрос о применении огнестрельного оружия, сотрудник полиции должен оценить опасность нападения.

Когда речь идет о посягательстве, опасном для жизни или здоровья человека, обычно имеются в виду такие насильственные действия, которые повреждают анатомическую целостность человека, нарушают функции его важных органов либо создают реальную угрозу такого повреждения (нарушения).

Следует иметь в виду, что действующее уголовное законодательство относит к необходимой обороне причинение вреда посягающему при защите от общественно опасного посягательства, объектом которого является жизнь или здоровье граждан. Обычно такое нападение бывает преступным, но может и не содержать всех признаков преступления (нападение невменяемого, лица, не достигшего возраста, с которого наступает уголовная ответственность).

Опасность для жизни представляет такое физическое воздействие на человека, которое без своевременного пресечения приведет к смертельному исходу.

Одновременно опасным для здоровья признается насилие, результатом которого стало или могло стать причинение потерпевшему тяжкого или средней тяжести вреда здоровью либо легкого вреда здоровью, вызвавшее кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности. Медицинские критерии установления степени тяжести вреда, причиненного здоровью, содержатся в Правилах судебно-медицинской экспертизы тяжести вреда здоровью¹.

С точки зрения правомерности применения огнестрельного оружия нападение нельзя считать опасным для здоровья, когда оно выражается в причинении побоев или совершении иных насильственных действий, причиняющих потерпевшему физическую боль, либо ограничивают его свободу (за исключением случаев, когда указанные действия совершаются в ходе захвата заложников, похищения людей или изнасилования), но не влекут перечисленных последствий.

Часто нападение, опасное для жизни или здоровья граждан, бывает вооруженным, осуществляемым при помощи оружия либо предметов, используемых в качестве оружия. Вместе с тем оно может быть и невооруженным (попытки удушения, утопления, сбрасывания с высоты, из движущегося транспортного средства, нанесение ударов руками и ногами лицу, находящемуся в беспомощном состоянии). В связи с изложенным применение сотрудником полиции огнестрельного оружия также считается законным, когда посягающий явно превосходит по своему физическому развитию сотрудника полиции, и поэтому сотрудник не может прекратить избиение применением физической силы или специальных средств. При этом следует руководствоваться требованием причинения по возможности наименьшего вреда (ранение в верхние или нижние конечности и т.д.). Следует учитывать и характер избиения. Так, нанесение ударов ногами лежащему участнику драки, тем более по голове, представляет непосредственную опасность для его здоровья и даже жизни.

Поскольку оружие применяется для защиты, то задача состоит, прежде всего, в том, чтобы не допустить возможного наступления вреда (предотвратить его наступление). Так, постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» определено, что состояние необходимой обороны «возникает не только в самый момент общественно опасного посягательства, но и при наличии реальной угрозы нападения». Отсюда следует, что оборона должна носить упреждающий характер. Важно при этом, чтобы намерения нападающих лиц были выражены посредством конкретных действий. К такому поведению можно отнести демонстрацию оружия или заменяющих его средств с одновременным сокращением расстояния до сотруд-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522 (ред. от 17.11.2011) «Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека».

ника полиции, несмотря на сделанное предупреждение; направление нападающим лицом огнестрельного оружия или замах опасным предметом (ножом или топором) в сторону потерпевшего. Состояние необходимой обороны может также возникать в результате словесных угроз. В этом случае из характера угрозы должно явно прослеживаться намерение нападающего привести ее в исполнение немедленно.

Вооруженной защите сотрудника полиции от нападения, опасного для жизни или здоровья, подлежит любой человек. При этом его моральные качества, политические убеждения, гражданство, национальность, вероисповедание, другие обстоятельства значения не имеют.

2. Пресечение попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции.

Федеральный закон «О полиции», в отличие от ранее действовавшего закона «О милиции», предоставляет сотруднику полиции право применить огнестрельное оружие не только для пресечения попытки завладения его оружием, но и транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции. Благодаря этому создан такой правовой режим, который сводит к минимуму всякие соблазны с чьей-либо стороны посягнуть на вверенные сотруднику полиции оружие или технику.

Попытка завладения оружием сотрудника полиции — это незаконные действия какого-либо лица (группы лиц), осуществляемые против воли сотрудника полиции и направленные на тайное или открытое изъятие находящегося при нем огнестрельного оружия и боеприпасов к нему.

Попытка завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции может сопровождаться насилием или угрозой его применения. В таком случае она рассматривается еще и как посягательство на сотрудника полиции, опасное для его жизни или здоровья.

В международных правовых актах угроза жизни и безопасности должностных лиц правоохранительных органов оценивается как угроза стабильности всего общества в целом. Руководствуясь этим положением, российский законодатель предусмотрел в ст. 24 Федерального закона «О полиции» гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции, наделив его правом извлекать из кобуры огнестрельное оружие и приводить его в готовность тогда, когда он считает, что в создавшейся обстановке могут возникнуть предусмотренные законом основания для его применения. Ввиду этого в целях обеспечения собственной безопасности и предотвращения попыток завладения табельным огнестрельным оружием сотрудник полиции, отражая нападение либо доставляя задержанного в орган внутренних дел, должен иметь право держать нападающее или задерживаемое лицо на определенном расстоянии от себя, в пределах 2–5 метров (тем более, если он в одиночку задерживает двух и более человек).

С учетом всех этих обстоятельств и в развитие идеи обеспечения личной безопасности сотрудника полиции в ч. 2 ст. 24 Федерального закона «О полиции» установлено, что «при попытке лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к сотруднику полиции, сократив при этом указанное им расстояние, или прикоснуться к его огнестрельному оружию сотрудник полиции имеет право применить огнестрельное оружие в соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона». Закрепление новой нормы в законе направлено на то, чтобы свести к минимуму возможность перехода вверенного сотруднику полиции табельного огнестрельного оружия к нападающему или задерживаемому.

Расстояние между сотрудником полиции, находящимся с обнаженным огнестрельным оружием, и задерживаемым (зона безопасности) устанавливается самим сотрудником полиции, исходя из складывающейся обстановки, для того, чтобы не дать приблизиться к себе и вовремя нейтрализовать действия нападающего, которые могут повлечь причинение вреда жизни или здоровью сотрудника полиции либо привести к завладению его оружием.

При нарушении нападающим (задерживаемым) лицом требования не приближаться на указанное расстояние угроза нападения становится реальной, и сотрудник полиции имеет право применить оружие, то есть произвести выстрел на поражение.

3. Освобождение заложников.

Заложником по российскому законодательству признается насильственно лишенный свободы и удерживаемый в таком состоянии каким-либо лицом (группой лиц) человек.

Действия по захвату заложника подразумевают незаконное лишение лица свободы с целью понуждения третьей стороны под угрозой убийства, причинения телесного повреждения и дальнейшим удержанием заложника, совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве условия его освобождения. Возможность применения оружия при освобождении заложников определяется необходимостью предотвращения опасности для их жизни или здоровья. Данное преступление имеет длящийся характер. Пока заложники не освобождены и продолжает существовать опасность для их жизни или здоровья, действия по применению огнестрельного оружия считаются правомерными, соответствующими состоянию необходимой обороны.

Огнестрельное оружие по рассматриваемому основанию может быть применено только в отношении лиц, непосредственно захвативших или удерживающих заложников и располагающих реальной возможностью физического сопротивления действиям по их освобождению или немедленного приведения в исполнение высказанных угроз.

4. Задержание лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным.

Правомерность применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия в отношении лиц, застигнутых ими при совершении преступления, связана с соблюдением трех условий.

Во-первых, лицо должно быть застигнуто при совершении преступления, то есть сотрудник полиции должен являться непосредственным очевидцем противоправных действий. Так, например, недопустимо применение сотрудником полиции оружия при преследовании лица, схожего по приметам с разыскиваемым преступником, на основании показаний потерпевших и очевидцев преступления, так как данное лицо с точки зрения Федерального закона «О полиции» не может быть признано застигнутым при совершении преступления.

Во-вторых, условием, определяющим возможность применения огнестрельного оружия для задержания лица, застигнутого при совершении преступления, является то, что лицо, совершавшее или совершившее деяние, содержащее признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности, на глазах сотрудника полиции пытается скрыться, то есть покинуть место происшествия, в том числе и при помощи транспортного средства. При этом законодатель дополнительно ограничил сотрудника полиции в правах, оговорив, что применение оружия в данном случае разрешено, только если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным.

Огнестрельное оружие для задержания лица, пытающегося скрыться после совершения преступления, может применяться по рассматриваемому основанию только в течение периода непосредственного преследования, то есть до тех пор, пока сотрудник полиции не задержал или окончательно не потерял его из виду.

В-третьих, обстоятельства происшедшего дают сотруднику полиции достаточные основания полагать, что данное лицо только что совершило, совершает или покушается на совершение не просто преступления, а именно деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления, причем против жизни, здоровья и собственности. Следует дополнительно уяснить, что для принятия решения о применении огнестрельного оружия по

данному основанию факт доведения лицом своих преступных действий до конца не имеет принципиального значения¹.

Закон прямо указывает на тот факт, что сотрудник полиции не обязан давать точную и исчерпывающую юридическую квалификацию преступления. Однако необходимо чтобы он, решаясь применить оружие в отношении лица, застигнутого им при совершении преступления и пытающегося скрыться, был в полной уверенности, что в действиях задерживаемого имеются признаки объективной стороны соответствующего преступления.

5. Задержание лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ.

Целью такого сопротивления является причинение задерживаемым лицом вреда здоровью сотрудника полиции, который не позволил бы ему продолжать дальнейшее преследование, то есть во время задержания преступник не просто оказывает сопротивление законным действиям сотрудника полиции, а его противодействие перерастает в посягательство на жизнь или здоровье сотрудника полиции (например, задерживаемый начинает избивать сотрудника полиции, замахивается на него ножом либо другим предметом или при погоне начинает отстреливаться). В указанных случаях налицо состояние необходимой обороны и, соответственно, причинение преступнику вреда подпадает уже под условия правомерности необходимой обороны.

Рассматриваемой нормой законодатель допускает возможность применения сотрудником полиции огнестрельного оружия против задерживаемого лица при условии, что оказываемое этим лицом сопротивление является вооруженным.

При этом в соответствии с ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О полиции» понятием «вооруженное» охватывается сопротивление, сопряженное с применением задерживаемым лицом оружия любого вида, либо предметов конструктивно схожих с настоящим оружием и внешне не отличимых от него, либо предметов, веществ и механизмов, при помощи которых могут быть причинены тяжкий вред здоровью либо смерть. В качестве таких предметов следует рассматривать:

- подручные средства, подобранные непосредственно на месте нападения (камень, палка);
- предметы бытового назначения (бутылка, кухонный нож, велосипедная цепь, бритва);
- инструменты (бензопила, топор, молоток, шило, напильник, лопата, вилы);
- оружие и специальные средства (газовый пистолет, баллончики со слезоточивым или нервно-паралитическим газом, пневматическое ружье или пистолет, ракетница);
- взрывчатые и другие вещества, представляющие опасность (концентрированная кислота, бензин);
- транспортное средство и другие механизмы.

В качестве вооруженного следует расценивать и такое сопротивление, которое оказывается с использованием заведомо негодного оружия или имитатора оружия (например, неисправного охотничьего ружья, игрушечного пистолета, макета гранаты и т. п.), если в создавшейся обстановке сотрудник полиции не должен был или не мог воспринимать его в качестве негодного или имитированного.

¹ К таким преступлениям могут быть отнесены убийство; умышленное причинение тяжкого вреда здоровью; похищение человека; изнасилование; кража, мошенничество, грабеж, совершенные группой лиц по предварительному сговору; неоднократно; с незаконным проникновением в жилище, помещение либо иное хранилище; с применением насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия; с причинением значительного ущерба гражданину; организованной группой; в крупном размере; лицом, ранее два или более раза судимым за хищение либо вымогательство; разбой; терроризм; захват заложников; бандитизм; посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа и т. д.

При невооруженном сопротивлении задерживаемого лица огнестрельное оружие может быть применено лишь тогда, когда такое сопротивление переросло в нападение на сотрудника полиции, опасное для его жизни или здоровья.

Новеллой данной нормы стало право сотрудника полиции применять огнестрельное оружие также для задержания лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ. Данное положение Федерального закона «О полиции» позволяет эффективно решать задачи полиции по борьбе с вооруженной преступностью к которой, в первую очередь, следует отнести деятельность организованных преступных формирований и террористических организаций.

6. Отражение группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан.

Условия, при наличии которых допускается применение огнестрельного оружия, сформулированы в данном пункте в самом общем виде и лишь называют объекты, на которые направлено посягательство и способы его осуществления.

В перечисленных в основании случаях при принятии решения о применении огнестрельного оружия принципиальное значение имеют цели нападения. Таковыми могут быть завладение или погромы зданий и строений, уничтожение находящегося в них имущества, захват ценностей, денежных средств. К наиболее опасным целям следует относить завладение оружием, захват заложников, причинение вреда здоровью находящихся в зданиях, помещениях лицам и др.

Важно, что при применении оружия по данному основанию не только пресекается причинение вреда самим этим объектам, но и предотвращается более значительный вред, который может наступить в результате их захвата, разрушения либо незаконного проникновения на них.

Общественная опасность нападения на указанные в законе объекты определяется, в первую очередь, тем, что оно является групповым либо вооруженным.

Нападение может осуществляться в разных формах. Это могут быть насильственные действия, состоящие во вторжении, то есть в открытом проникновении в помещение, вопреки установленному режиму работы объекта, действующим на нем правилам пропускного режима, требованиям должностных лиц, обеспечивающих их соблюдение, или воле проживающих граждан. В ряде случаев оно сопровождается уничтожением, повреждением имущества объекта (путем взламывания дверей, поджога, взрыва и т.п.), причинением вреда здоровью находящихся там лицам либо угрозой совершения подобных действий.

Особенность применения оружия по рассматриваемому основанию заключается в том, что требуется не только устранить угрозу для жизни или здоровья находящихся на объекте лиц, но и предотвратить проникновение на эти объекты и их захват преступниками.

Рассматриваемые ситуации чаще всего складываются при массовых беспорядках.

7. Пресечение побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

Федеральный закон «О полиции» конкретно определил круг лиц, побег которых из-под стражи может быть пресечен с помощью огнестрельного оружия.

Применение огнестрельного оружия для пресечения побега в отношении лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, должно осуществляться с особой осторожностью.

Пресечение побега из-под стражи с помощью оружия может быть осуществлено лишь в отношении лица, которому в установленном законом порядке объявлено о его задержании

или заключении под стражу. Запрещается применять оружие и для пресечения побега лица, сроки пребывания под стражей которого истекли, но по каким-либо причинам оно до сих пор не освобождено.

Как и в случае задержания лиц, застигнутых при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающихся скрыться, закон разрешает сотрудникам применять оружие для пресечения только такого побега, который совершается на их глазах. Сотрудник полиции, применяющий оружие, необязательно должен входить в состав конвоя. Главное, чтобы он сам являлся очевидцем побега. Оружие в ходе такого преследования может применяться до того момента, пока сотрудник не догонит лицо, совершающее побег, или, напротив, лицу не удастся скрыться.

Оружие сотрудник полиции также имеет право применять для пресечения попытки насильственного освобождения из-под стражи следующих категорий лиц:

- задержанных по подозрению и обвиняемых в совершении преступления;
- лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу;
- лиц, осужденных к лишению свободы.

Насильственное освобождение из-под стражи указанных лиц может выражаться в совершении действий, направленных на повреждение или разрушение мест их содержания, нападение на конвой полиции, сопровождающееся причинением вреда здоровью сотрудника полиции.

При этом ч. 5 ст. 23 Федерального закона «О полиции» формулирует запреты на применение огнестрельного оружия сотрудником полиции с производством выстрела на поражение.

Закон не ограничивает применение огнестрельного оружия гражданством, наличием дипломатического или консульского иммунитета, социальным и имущественным положением посягающих или задерживаемых лиц.

В соответствии с ч. 5 ст. 23 Федерального закона «О полиции», *запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении следующих категорий лиц:*

- 1) женщин;
- 2) лиц с явными признаками инвалидности (к таким признакам относятся, в частности, отсутствие конечности, невозможность самостоятельного передвижения или крайняя ее затрудненность, слепота и т.п.);
- 3) несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику полиции.

В исключение из общего правила ч. 5 ст. 23 Федерального закона «О полиции» возвращает сотруднику полиции право на применение огнестрельного оружия, если указанные лица совершают одно из следующих действий:

- 1) оказывают вооруженное сопротивление;
- 2) совершают вооруженное нападение, угрожающее жизни и здоровью людей;
- 3) совершают групповое нападение, угрожающее жизни и здоровью людей.

Сотрудник полиции также не имеет право применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, когда от этого могут пострадать случайные лица.

Действующий Федеральный закон «О полиции» содержит норму о том, что сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие в некоторых других случаях. В качестве таковых рассматриваются ситуации производства сотрудником полиции выстрела, не связанного с поражением посягающего.

В отличие от применения огнестрельного оружия по ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции», его применение в соответствии с ч. 3 той же статьи законодатель не связывает с преднамеренным причинением вреда жизни или здоровью человека, хотя возможность ранения человека при ведении огня по транспортному средству, в котором он находится, а также в некоторых иных ситуациях не исключается.

Применение огнестрельного оружия как полномочие, закрепленное в ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции», по способу воздействия представляет собой производство вы-

стрела из огнестрельного оружия для повреждения транспортного средства, поражения животного, предупреждения о намерении использовать поражающие свойства огнестрельного оружия, подачи сигнала тревоги или вызова помощи, а, следовательно, нейтрализация опасности, возникшей для охраняемых законом общественных отношений, предполагается без нанесения огнестрельного ранения человеку.

В соответствии с ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции» *сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:*

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;

2) для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;

3) для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным ст. 15 Федерального закона «О полиции»;

4) для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

Перечисленные случаи характеризуются, прежде всего, состоянием крайней необходимости либо состоянием необходимой обороны или ситуацией задержания лица, совершившего преступление.

Рассмотрим указанные случаи подробнее:

1. Остановка транспортного средства путем его повреждения, когда управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан. Закон допускает возможность применения огнестрельного оружия для остановки транспортного средства, если его водитель не только отказывается остановиться, несмотря на законные и неоднократные требования сотрудника полиции, но и пытаясь скрыться создает угрозу для жизни и здоровья людей.

Перечисленные условия могут иметь место, например, тогда, когда сотрудники полиции осуществляют преследование транспортного средства, водитель которого не выполняет требований остановиться и, скрываясь от преследования, грубо нарушает правила безопасного движения (едет со значительным превышением установленной скорости, опасно маневрирует, не реагирует на запрещающие знаки и сигналы и т. п.). В такой ситуации остановка транспортного средства необходима для того, чтобы обеспечить безопасность жизни и здоровья людей, встречающихся по пути движения скрывающегося транспортного средства.

Большое значение имеет форма требования об остановке. Оно должно быть подано понятным жестом руки сотрудника полиции в форменной одежде на освещенном участке улицы или дороги и сопровождено сигналом свистка либо с использованием жезла, громкоговорящей установки, приборов световой и звуковой сигнализации (сирена, проблесковые маячки) служебного полицейского автомобиля или мотоцикла.

Для решения вопроса о законности применения огнестрельного оружия, как, впрочем, и специальных средств принудительной остановки автотранспорта, не имеют значения мотивы, в силу которых водитель не подчинился останавливавшему его сотруднику полиции.

Если водитель останавливаемого транспортного средства отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции остановиться, но вместе с тем не создает своими действиями реальной угрозы жизни и здоровью людей, то сотрудник полиции должен будет принять для остановки другие, не связанные с применением оружия, меры.

Федеральный закон «О полиции» не ограничивает сотрудников полиции в применении огнестрельного оружия для остановки транспортных средств видом, принадлежностью транспортного средства, а также местом нахождения в момент использования оружия. Вместе с тем надо иметь в виду, что ведомственными правовыми актами применение устройств принудительной остановки транспорта запрещено в отношении транспортных средств обще-

го пользования и грузовых автомобилей, предназначенных для перевозки людей (при наличии пассажиров); транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам; мотоциклов, мопедов. Запрещено также применять указанные устройства на горных дорогах или участках дорог с ограниченной видимостью, железнодорожных переездах, мостах, путепроводах, эстакадах, в туннелях.

В перечисленных обстоятельствах риск тяжелых последствий чрезвычайно велик, и возможный ущерб не охватывается содержанием рассматриваемой правовой нормы. В этой связи сотрудникам полиции следует придерживаться указанных ограничений и при остановке транспортных средств с помощью огнестрельного оружия, хотя формально они на применение оружия не распространяются.

Останавливать транспортное средство с применением огнестрельного оружия можно, только повреждая указанное транспортное средство. При этом сотрудник полиции должен сделать все от него зависящее, чтобы не пострадали водитель, пассажиры и другие окружающие люди.

В случае причинения вреда жизни или здоровью водителя (пассажира) останавливаемого при помощи оружия транспортного средства сотрудник полиции будет привлечен к ответственности за неосторожное преступление. Исключение составляют случаи, когда он не должен был и не мог предвидеть подобных последствий (например, пуля, срикошетив от колеса транспортного средства, попадает в водителя; выстрел происходит в момент, когда преследуемый водитель совершает резкий и неожиданный маневр и т.п.).

Наибольшую опасность при остановке транспортных средств представляют случаи неумелой стрельбы из автоматического оружия.

2. Обезвреживание животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции.

Применение огнестрельного оружия в соответствии с данным основанием допускается для поражения животных, от которых исходит непосредственная опасность для жизни и здоровья людей. Это такие животные, поведение которых свидетельствует об угрозе причинения человеку телесных повреждений. Чаще всего по рассматриваемому основанию оружие применяется в отношении собак. Очевидно, что огнестрельное оружие можно применять, когда крупная собака, в особенности относящаяся к бойцовским породам, находящаяся без поводка (и тем более без намордника), злобно лает и бросается на людей. Подобный подход следует распространять и на ситуации, когда хозяин животного находится рядом, но не может его успокоить.

Оружие может быть применено по животному лишь в том случае, если в данный конкретный момент от него исходит реальная угроза причинения вреда жизни и здоровью людей. При отсутствии такой угрозы применять оружие запрещается.

3. Разрушение запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным ст. 15 Федерального закона «О полиции».

Данный пункт носит отсылочный характер. Он ориентирует правоприменителя на то, что взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкций допускается в соответствии с чч. 3–4 ст. 15 Федерального закона «О полиции» в случаях, когда они препятствуют проникновению сотрудников полиции в помещения, на земельные участки и территории, если это необходимо для:

- спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках или чрезвычайных ситуациях;
- задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- пресечения преступления;
- установления обстоятельств несчастного случая.

Данный перечень не является исчерпывающим. Кроме перечисленных ситуаций, сотрудникам органов внутренних дел разрешается проникать в жилые помещения, в иные по-

мещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций) в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

4. Производство предупредительного выстрела, подача сигнала тревоги или вызов помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

Огнестрельное оружие в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции» может быть применено в трех случаях. Прежде всего, «для производства предупредительного выстрела».

Предупредительный выстрел является одной из форм предупреждения лиц, в отношении которых в соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции» возможно применение оружия. В данных случаях допускается производство одного или нескольких выстрелов вверх, в землю и в ином направлении, исключающем гибель, ранение людей и имущественный вред, в целях понуждения таких лиц к прекращению преступных действий и выполнению всех требований сотрудника полиции.

Данное основание применения огнестрельного оружия напрямую связано с порядком его применения.

По тексту закона выстрелы из огнестрельного оружия в целях предупреждения о намерении его применения, подачи сигнала тревоги или вызова помощи производятся в безопасном для окружающих направлении (обычно вверх или «в воздух»). Производство предупредительных выстрелов допускается лишь тогда, когда имеются основания для стрельбы на поражение нападающего или задерживаемого.

При отсутствии оснований для применения огнестрельного оружия производство предупредительных выстрелов, а тем более выстрелов в сторону посягающего или задерживаемого лица, будет расцениваться как превышение сотрудником полиции своих должностных полномочий.

Кроме того, выстрелы из огнестрельного оружия могут производиться в качестве сигнала тревоги, с получением которого сотрудники полиции начинают действовать в соответствии с планом охраны и обороны объекта или иными заранее разработанными планами и инструкциями (например, планом проведения операции по освобождению заложников или задержания лиц, оказывающих из какого-либо укрытия вооруженное сопротивление), либо для предостережения о грозящей опасности.

Допускается также применение огнестрельного оружия для вызова помощи. Закон при этом не называет случаев, в которых помощь может вызываться посредством выстрелов из оружия. Представляется, что сотрудник полиции может это делать в условиях крайней необходимости, если подача сигнала о помощи свистком или голосом невозможна или неэффективна, а именно:

— при возникновении угрозы чьей-либо жизни, здоровью или имуществу, в том числе и его собственным вследствие действий людей, источников повышенной опасности, стихийных сил природы, аварий или в силу иных обстоятельств;

— при пресечении любых преступных действий и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

Перечень случаев применения огнестрельного оружия сформулирован в законе как исчерпывающий.

§ 5. Понятие и основания применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия ограниченного поражения

Часть 4 статьи 23 Федерального закона «О полиции» предоставляет сотруднику полиции право применять служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения.

Понятие «огнестрельное оружие ограниченного поражения» закреплено в абз. 13 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», который был введен Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия». Согласно данной норме-дефиниции, «огнестрельное оружие ограниченного поражения — короткоствольное оружие и бесствольное оружие, предназначенные для механического поражения живой цели на расстоянии метаемым снаряжением патрона травматического действия, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда, и не предназначенные для причинения смерти человеку».

Как видно из определения, в данном оружии используется *патрон травматического действия*, то есть это «устройство, предназначенное для выстрела из... огнестрельного оружия ограниченного поражения, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования, метательный заряд и метаемое снаряжение травматического действия и не предназначенное для причинения смерти человеку».

К числу *патронов травматического действия* может быть отнесен находящийся на вооружении органов внутренних дел 23 мм патрон с резиновой пулей «Волна-Р» (ранее входил в перечень специальных средств), в котором метаемым снаряжением травматического действия является резиновая пуля. Средством доставки данного метаемого снаряжения травматического действия является 23 мм карабин специальный КС-23, который входит в перечень видов огнестрельного оружия и применяется, как правило, при проведении специальных операций.

В соответствии с ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О полиции» перечень состоящих на вооружении полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствующем акте Правительства, которым установлен указанный перечень огнестрельного оружия и патронов к нему, содержится исчерпывающий перечень видов огнестрельного оружия ограниченного поражения, состоящих на вооружении полиции.

В ч. 4 ст. 23 Федерального закона «О полиции», которая относится к числу новелл данного закона, сказано, что «сотрудник полиции имеет право применять служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения во всех случаях, предусмотренных частями 1 и 3 настоящей статьи, а также в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4, 7 и 8 части 1 статьи 21 настоящего Федерального закона». В дополнение к рассмотренным в предыдущих параграфах случаям применения огнестрельного оружия, служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения применяется также в следующих случаях:

«3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции...

4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться...

7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций».

Описанные в указанных случаях признаки противоправного и общественно опасного поведения свидетельствуют о расширении возможности применения сотрудником полиции служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, по сравнению со случаями применения огнестрельного оружия, предусмотренными чч. 1 и 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции». Рассмотрим эти случаи более детально.

1. Для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции (п. 3 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции»). В отличие от п. 5 ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции», речь идет о пресечении сопротивления, оказываемого лицом как при его задержа-

нии, так и в ходе пресечения совершаемого лицом преступления или административного правонарушения. Сопротивление может быть и невооруженным (например, «физическим»¹).

В настоящее время сопротивление как активная форма противодействия в УК РФ закреплена в качестве квалифицирующего признака преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 213 «Хулиганство».

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации «под сопротивлением представителю власти или иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка, следует понимать умышленные действия лица по преодолению законных действий указанных лиц, а также действий других граждан, пресекающих нарушение общественного порядка, например, при задержании лица, совершающего хулиганство, его обезоруживании, удержании или воспрепятствовании иным способом продолжению хулиганских действий»².

Действия виновного квалифицируются как хулиганство, связанное с сопротивлением представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка, только в том случае, когда сопротивление оказано непосредственно во время совершения уголовно наказуемых хулиганских действий (абз. 1 п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45).

Данное разъяснение адресовано судам, то есть судьям, принимающим решение о наказании виновного в совершении хулиганских действий лица. Им должны руководствоваться также должностные лица, пресекающие хулиганские действия.

Однако сопротивление может быть оказано сотруднику полиции не только в связи с совершением хулиганства, но и при пресечении иных уголовно наказуемых деяний либо в связи с последующим задержанием лица, доставлением его в служебное помещение органа полиции. По мнению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в тех случаях, когда сопротивление представителю власти оказано лицом после прекращения хулиганских действий, в частности, в связи с последующим задержанием, его действия подлежат квалификации по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 213 УК РФ «Хулиганство» и соответствующей статьей Особенной части УК РФ, предусматривающей ответственность за совершенное преступление (например, по ст. 317 УК РФ «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» или ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти»).

Однако характеристику сопротивления как вида противоправного поведения законодательство, регламентирующее полномочия сотрудников полиции по применению мер административного пресечения, не раскрывает.

Если исходить из этимологии слова «сопротивление», то оно производно от слова «сопротивляться», которое в русском языке означает «противодействовать натиску, нападению, воздействию чего-нибудь»³. Сопротивление — это реакция правонарушителя на законные принудительные физические действия сотрудника полиции, которая выражается в активном противодействии, направленном на сотрудника полиции. Такое сопротивление может быть как без насилия в отношении сотрудника полиции (правонарушитель срывает захваты, освобождается от сковывания), так и с насилием (правонарушитель атакует сотрудника ударами и захватами).

¹ См.: п. 4 ч. 1 ст. 28 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

² П. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2008. — № 1.

³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. 12-е изд. / под ред. Н. Ю. Шведовой. Т. 1 — М.: Русский язык, 1978. С. 403, 410, 748.

Представляется, что именно в таких случаях сотрудник полиции вправе применить как специальное средство (палку специальную, электрошоковое устройство), так и служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения.

При пресечении действий, которые не направлены на сотрудника полиции (например, задерживаемое лицо цепляется за предметы, чтобы остаться на месте, либо предпринимает попытку убежать от сотрудника) специальные средства могут быть применены в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции» для пресечения административного правонарушения, в частности, «Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции...» (ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ). Служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения по данному основанию не применяется.

2. Для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться (п. 4 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции»). В отличие от аналогичного основания применения огнестрельного оружия, специальные средства (а именно палки специальные, специальные газовые средства, средства ограничения подвижности, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебные собаки, средства сковывания движения) и служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения могут быть применены сотрудником полиции также для задержания пытающегося скрыться лица, застигнутого при совершении преступления. При этом вид преступления, степень его тяжести и объект посягательства могут быть различными. Однако речь идет не о любом преступлении, а таком, признаки объективной стороны которого на месте его совершения являются достаточными для квалификации сотрудником полиции выявленного действия (бездействия) как преступления.

3. Для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков (п. 7 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции»). Служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения в этом случае применяется в отношении лиц, удерживающих людей, после совершения действия, содержащего признаки преступления, предусмотренного ст. 126 УК РФ «Похищение человека», либо совершающих действие, содержащее признаки преступления, предусмотренного ст. 127 УК РФ «Незаконное лишение свободы», либо в отношении лиц, захвативших здания, помещения, сооружения, транспортные средства и земельные участки, чтобы получить возможность задержать или обезвредить данных лиц.

4. Для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих работу транспорта, связи и организаций (п. 7 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции»). В соответствии с данным основанием применяются резиновые палки, слезоточивый газ, светозвуковые средства отвлекающего воздействия, водометы и бронемшины, а также служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения. Они применяются, прежде всего, для пресечения преступления, предусмотренного ст. 212 УК РФ «Массовые беспорядки». Массовые беспорядки — это действия толпы, сопровождающиеся насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти. Статья 212 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за организацию указанных действий, участие в этих действиях, а также за призывы к активному неподчинению законным требованиям представителей власти и к массовым беспорядкам, а равно за призывы к насилию над гражданами.

К групповым действиям, нарушающим работу транспорта, связи и организаций, в частности, относятся нарушение установленного порядка проведения митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшее нарушение работы транспорта, связи и организаций (ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ), групповое нарушение пропускного режима охраняемого объекта (ст. 20.17 КоАП РФ), блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18 КоАП РФ).

Следует особо отметить: применяя физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, необходимо помнить, что за последствия своих действий, связанных с их применением, сотрудник полиции несет ответственность.

При получении приказа или указаний, явно противоречащих закону, сотрудник полиции обязан руководствоваться законом. Из данной нормы следует, что сотрудник полиции, выполнивший явно, очевидно для него незаконный приказ о применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, привлекается к ответственности, наряду с должностным лицом, отдавшим подобный приказ. Например, сотрудник полиции должен отказаться от исполнения приказа о применении специальных средств против участников несанкционированных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, если они носят ненасильственный характер (то есть не сопровождаются нападением на людей и сотрудников полиции) и не нарушают работу транспорта, связи и организаций. Более того, незаконное применение специальных средств в отношении участников подобной акции порождает у них и других лиц право на необходимую оборону.

Статья 18 Федерального закона «О полиции» прямо указывает на то, что применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия с превышением полномочий влечет за собой ответственность, установленную законом. Норма права не закрепляет вид ответственности, подразумевая, что он зависит от характера действий сотрудника полиции и тяжести наступивших последствий. Сотрудник полиции, незаконно или в нарушение установленных правил применивший физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, может быть привлечен к уголовной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

Наиболее серьезным видом ответственности, к которому привлекаются сотрудники в связи с неправомерным применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, является уголовная ответственность.

При этом следует упомянуть, что специальной статьи об ответственности сотрудников полиции за незаконное применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в УК РФ нет. С учетом обстоятельств происшедшего им вменяется в вину, как правило, совершение умышленного либо неосторожного преступления против личности и (или) должностного преступления либо превышение пределов необходимой обороны или мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 108, 114 УК РФ).

Следует также отметить, что нарушение сотрудниками полиции правил хранения и ношения табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств влечет, в зависимости от наступивших последствий, дисциплинарную или уголовную ответственность¹.

В случае утраты, хищения, порчи или выхода из строя табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудник обязан незамедлительно доложить об этом в дежурную часть органа (подразделения) внутренних дел и непосредственному начальнику, который организует служебную проверку по факту утраты табельного оружия, боеприпасов и специальных средств, в ходе которой устанавливается степень виновности сотрудника и в предусмотренном законом порядке принимается решение о привлечении его к дисциплинарной, уголовной или материальной ответственности, и принимает меры по розыску похищенного или утраченного табельного оружия, боеприпасов и специальных средств.

¹ Так, например, за небрежное хранение сотрудником полиции табельного боевого ручного стрелкового оружия, создавшее условия для его использования другим лицом, если это повлекло тяжкие последствия, предусмотрена уголовная ответственность по ч. 2 ст. 293 УК РФ (халатность, повлекшая тяжкие последствия), поскольку любой сотрудник полиции в соответствии с примечанием к ст. 286 УК РФ является должностным лицом, а надлежащее хранение табельного боевого ручного стрелкового оружия входит в круг его служебных обязанностей.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте правовую основу применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.
2. Перечислите условия применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.
3. Назовите периодичность и раскройте порядок прохождения проверки на пригодность к действиям, связанным с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.
4. Дайте определение физической силы и назовите случаи ее применения.
5. Перечислите виды специальных средств, состоящих на вооружении в органах внутренних дел.
6. Назовите случаи, когда сотрудник полиции вправе применить огнестрельное оружие.
7. Перечислите случаи, когда сотрудник полиции вправе применить служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения.
8. Перечислите запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств; запреты на применение огнестрельного оружия.

ГЛАВА 8. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

§ 1. Государственный контроль и государственный надзор: понятие, сущность, ограничения, основы правового регулирования

Институты государственного контроля и надзора в Российской Федерации рассматриваются как относительно самостоятельные функции государственного управления и формируют в своей совокупности систему контрольно-надзорного законодательства страны. При этом актуальным остается вопрос соотношения правовых категорий «государственный контроль» и «государственный надзор», учитывая отсутствие четкого нормативного разграничения функций последних¹.

Анализируя многочисленные точки зрения ученых, считаем возможным акцентировать внимание на наиболее приемлемых из них. Так, по мнению Н. М. Кониной, контроль является формой деятельности государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности². Именно такое понимание государственного контроля дает возможность обозначить значимые элементы последнего:

- проверка исполнения законодательства или индивидуальных предписаний с позиции законности и целесообразности;
- проверка путей и средств выполнения правовых предписаний;
- оценка деятельности подконтрольного субъекта и принятие мер по итогам проверки³.

Достаточно интересно мнение В. М. Горшенева и И. Б. Шахова. Рассматривая институт государственного контроля и определяя схожие признаки, авторы признают государственный контроль в качестве проверки процесса функционирования объекта и устранения его отклонения от заданных параметров⁴.

В свою очередь, А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий и Ю. М. Козлов детализируют понятие государственного контроля, предлагая понимать под последним наблюдение за функционированием объекта, получение информации о состоянии законности и дисциплины, принятие мер по предотвращению и устранению нарушений, выявление причин и условий, способствующих правонарушениям⁵.

Таким образом, государственный контроль в общем своем понимании представляет собой систему действий, направленных на наблюдение и проверку процесса функционирования контролируемого субъекта в целях устранения отклонений от установленных норм и правил⁶.

¹ Дехтять И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 54.

² Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право России : учебник. 4-е изд. — М. : Проспект, 2017. С. 185.

³ Конин Н. М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций. — М. : Проспект, 2004. С. 234–236.

⁴ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М. : Юрид. лит., 1987. С. 48–50.

⁵ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. — М. : Зерцало-М, 2001. С. 297.

⁶ Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. — М. : НОРМА, 2018. С. 207.

Подвергая правовому анализу функцию государственного управления в виде государственного надзора, стоит отметить, что ее толкование осуществляется в более узком значении¹.

Так, к примеру, Н. М. Конин и Е. И. Маторина дают расширенное общее определение государственного надзора, предлагая понимать под ним проверку соблюдения законов и определенных в подзаконных актах норм и правил².

М. С. Студеникина детализирует данное определение, обозначая, что государственный надзор выступает своего рода суженной моделью контроля, то есть если на органы контроля возложена проверка нарушений законодательства, правильности, целесообразности и эффективности использования полномочий, то при осуществлении надзора компетенция органа ограничена только осуществлением проверки законности³.

Мнение последней дополняет точка зрения В. М. Манохина и Ю.С. Адушкина, согласно которой меры, принимаемые по итогам государственного надзора, являются специальными; их перечень законодательно ограничен⁴.

Кроме того, вышеобозначенное понимание государственного надзора представляется возможным дополнить позициями Н. Г. Салищевой⁵ и Ю.М. Козлова⁶, которые подчеркивают надведомственный внешний характер государственного надзора по отношению к поднадзорным объектам.

Таким образом, обобщая приведенные взгляды ученых, обозначим государственный надзор как особый вид государственного контроля, выделившийся в связи с необходимостью обеспечения законности в отношениях, вмешиваться в которые государство может только в случае нарушения установленного порядка⁷.

Ключевыми признаками разграничения государственного контроля и государственного надзора являются:

- наличие подчиненности подконтрольного объекта контролирующему субъекту в случае государственного контроля;
- отсутствие подчиненности при осуществлении государственного надзора;
- проверка соблюдения законодательных норм и исполнения управленческих распоряжений, в том числе проверка деятельности с позиции рациональности и самостоятельное устранение контролирующим субъектом выявленных нарушений;
- плановость проверочных мероприятий, указывающая на невозможность осуществления последнего в непрерывном, текущем порядке⁸.

Нормативно-правовая основа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на сегодняшний день свидетельствует о толковании государственного контроля и государственного надзора без учета их сущностных характеристик, позволяющих характеризовать последние как самостоятельные правовые явления. Ввиду этого органы, реализующие рассматриваемые функции, именуются контрольно-надзорными⁹.

¹ Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 55.

² Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право России : учебник. 4-е изд. — М. : Юрайт, 2017. С. 185.

³ Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. — М. : Изд-во Академического правового ун-та, 2001. С. 41–44.

⁴ Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. 2-е изд. Саратов : Сарат. гос. акад. права, 2003. С. 242–243.

⁵ Салищева Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР. — М. : Юрид. лит., 1970. С. 180.

⁶ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. — М. : Юрист, 1999. С. 209–211.

⁷ Административная деятельность полиции : учебное пособие. — М. : ДГСК МВД России, 2014. С. 119.

⁸ Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 55.

⁹ Галанина Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-

Следует отметить, что отсутствие необходимого отграничения полномочий оказывает определенное влияние на уровень эффективности управления в целом и, как следствие, способствует возникновению рисков необоснованного расширения полномочий контролируемых субъектов, а также повышению административной нагрузки на участников складывающихся правоотношений¹.

Тем не менее основой института контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на сегодняшний день выступает ряд законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» ознаменовалось новым этапом развития законодательства в рассматриваемой области, поскольку в нормах последнего законодатель закрепил общее определение государственного контроля (надзора), трактуя под последним деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценку соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений².

В отсылочных по своей природе нормах этого же закона закреплена сфера нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в Российской Федерации.

Систему нормативных правовых актов контрольно-надзорной деятельности образуют:

1) в области организации и осуществления институтов государственного контроля (надзора):

- федеральные законы³;
- акты Президента Российской Федерации⁴ и Правительства Российской Федерации⁵;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти⁶;
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации⁷;

правовых актов в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 22.

¹ См., напр.: Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 56 и др.

² См.: ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

³ См., напр.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

⁴ См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора финансово-бюджетной сферы» и др.

⁵ См., напр.: постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2021 г. № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» и др.

⁶ См., напр.: приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»; приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения» и др.

⁷ См., напр.: постановление Правительства Хабаровского края от 23 августа 2017 г. № 341-пр «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции в Хабаровском крае»; поста-

2) в области установления порядка организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности:

— положения о виде федерального государственного контроля (надзора), утвержденные Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации¹;

— положения о виде федерального государственного контроля (надзора), утвержденные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации²;

3) относительно конкретного вида регионального государственного контроля (надзора):

— положения о виде регионального государственного контроля (надзора), утвержденные высшим органом государственной власти Российской Федерации³.

Стоит учитывать процесс реформирования, который наглядно показывает, что некоторые нормативные правовые акты представленной системы в настоящее время находятся еще в стадии их рассмотрения и принятия, поэтому окончательная основа правовой системы регулирования государственного контроля и государственного надзора в Российской Федерации еще формируется.

Осуществление государственного контроля и государственного надзора как одна из стратегических функций государственного управления направлено, прежде всего, на обеспечение стабильности государственной власти в стране. Эффективное управление возможно лишь при наличии контрольной функции, выступающей элементом управленческой деятельности и являющейся барьером, препятствующим разного рода правонарушениям, а также регулирующим в целом процесс исполнения законов в Российской Федерации⁴.

Кроме того, если ранее государственный контроль (надзор) толковался исключительно как проверочное мероприятие, то на сегодняшний день понятие государственного контроля (надзора) включает в себя деятельность уполномоченных органов по:

— предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства;

— организации и проведению проверочных мероприятий;

— принятию мер, пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

— систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований подконтрольных (поднадзорных) субъектов⁵.

новление Правительства Республики Башкортостан от 16 сентября 2021 г. № 463 «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты» и др.

¹ См., напр.: постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 1005 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 «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» и др.

² См., напр.: постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2021 г. № 1670 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного жилищного контроля (надзора)»; постановление Правительства Хабаровского края от 23 августа 2017 г. № 341-пр «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции в Хабаровском крае» и др.

³ См., напр.: постановление Правительства Москвы от 29 декабря 2021 г. № 2233-ПП «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) за соблюдением предельных размеров платы за проведение технического осмотра транспортных средств и размеров платы за выдачу дубликата диагностической карты на бумажном носителе на территории города Москвы»; постановление Правительства Московской области от 28 декабря 2022 г. № 1476/46 «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов на территории Московской области» и др.

⁴ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 10–18.

⁵ Изюмова Е. С. Проблемы соотношения понятий «контроль» и «надзор» в праве // Проблемы права. — 2015. — № 4 (52). — С. 89.

В теории права контроль выступает как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на наблюдение за состоянием определенных сфер жизнедеятельности общества, анализ полученных результатов в соответствии с поставленными целями¹. Государственный надзор схож по своей природе с контролем, выступая одной из разновидностей особого государственного контроля правоохранительных органов по обеспечению законности посредством реагирования на правонарушения.

Таким образом, сущность государственного контроля (надзора) заключается в проверке соответствия достигнутых результатов заданным целям и параметрам, а его содержание может быть представлено как процесс и результат выяснения уполномоченными лицами, того, соответствует ли деятельность подконтрольных (поднадзорных) объектов поставленным перед ними целям и задачам, требованиям нормативных правовых актов, а также непосредственное принятие мер по устранению и предупреждению возможных «отклонений» и по применению санкций².

§ 2. Понятие, сущность и виды административного надзора полиции

Действующее законодательство и научные источники предлагают понимать под административным надзором в широком смысле вид деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц по наблюдению за точным исполнением и соблюдением норм и правил в разных сферах правовой деятельности государства.

Такое трактование административного надзора позволяет выделить присущие ему особенности, такие, как:

- законность;
- отраслевой характер;
- возможность осуществления только уполномоченными субъектами исполнительной власти;
- недопустимость нарушения прав и свобод граждан;
- существование вне зависимости от воли и интересов субъектов, по отношению к которым он реализуется;
- осуществление надзора с помощью специальных методов;
- систематический характер.

При этом стоит отметить, что надзорными полномочиями наделены далеко не все органы исполнительной власти, а лишь те из них, чья деятельность связана с обеспечением безопасности жизни, здоровья граждан, защиты законных интересов лиц, с выявлением и пресечением различных правонарушений³.

Деятельность органов правопорядка (полиции) невозможно представить без осуществления контрольно-надзорных функций, поскольку они определены, прежде всего, содержанием норм Федерального закона «О полиции» и предназначены для выполнения общей задачи — обеспечения должного общественного порядка, общественной безопасности и личной безопасности граждан. Именно для достижения поставленной государством цели подразделения полиции наделены соответствующим кругом полномочий, в том числе по применению мер административного принуждения.

Контрольно-надзорная деятельность занимает важное место в ряде основных направлений деятельности полиции, представляя собой направленную вовне деятельность полиции, суть которой состоит в наблюдении за состоянием определенных объектов, поведением

¹ Спектор А. А. Виды контроля в сфере предпринимательства // Пробелы в российском законодательстве. — 2011. — № 6. — С. 62.

² Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти // Пробелы в российском законодательстве. — 2009. — № 4. — С. 95.

³ Ускова А. С. Органы внутренних дел как субъекты административного надзора // Тр. Академии управления МВД России. — 2011. — № 4. — С. 40.

граждан в общественных местах, выявлении и пресечении правонарушений, применении мер административного принуждения, в том числе административной ответственности¹.

Именно полицейскому административному надзору присущи такие специфические признаки, как:

- реализация через структурные службы и подразделения, созданные специально для выполнения этой задачи (или в том числе для этой задачи);
- осуществление наблюдения за соблюдением общеустановленных правил, а также специальных правовых норм;
- отсутствие организационной подчиненности между субъектом и объектом надзора;
- наличие властных полномочий и возможности применения мер административного принуждения у субъекта надзорной деятельности;
- осуществление оценки действий (бездействия) поднадзорного объекта только с позиции законности.

Общие надзорные полномочия органов внутренних дел и сфера их надзора, главным образом, регламентируются Федеральным законом «О полиции», а полномочия по применению принудительных мер воздействия, в том числе административных наказаний, установлены КоАП РФ и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности².

Поскольку осуществление данного вида надзора регулируется нормами административного права и административно-правовыми средствами, он именуется административным³ и заключается в наблюдении за исполнением гражданами и должностными лицами нормативных актов по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Административный надзор органов внутренних дел в пределах установленной законодателем компетенции определяет его юридическую природу и специфику.

Целями такого административного надзора выступают обеспечение законности и правопорядка, а также предупреждение, выявление и пресечение правонарушений. Достижение обозначенных целей осуществляется посредством реализации правоохранительной и информационной функций.

Способами реализации административного надзора в деятельности полиции являются:

- 1) привлечение внимания общества к фактам правонарушений;
- 2) принятие мер по предупреждению правонарушений;
- 3) проведение воспитательной работы с населением;
- 4) применение к правонарушителям мер воздействия⁴.

Обозначенные цели и способы реализации надзорных полномочий сотрудниками органов внутренних дел позволяют заключить следующее:

— полицейский административный надзор носит внешний характер, который выражается в осуществлении надзорных функций в отношении неопределенного круга лиц, не находящихся в организационном или ином подчинении полиции, но на которых законодательно возлагается необходимость соблюдения конкретных правил в сфере общественного порядка и безопасности;

— полицейский административный надзор неразрывно связан с мерами административного принуждения, хотя, имея форму организованного полицейского наблюдения, не носит принудительный характер.

Таким образом, административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел (полицией), представляет собой систематическое наблюдение за точным исполнением должностными лицами и соблюдением гражданами общеобязательных правил, регулирующих об-

¹ Административная деятельность полиции : курс лекций. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. канд. юрид. наук., проф. В. А. Кудина. — М. : ДГСК МВД России, 2018. С. 247.

² См., напр.: Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 256 // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2009. — № 7 (84). — Ч. 1.

³ Административная деятельность полиции : учебное пособие. — М. : ДГСК МВД России, 2014. С. 120.

⁴ Административная деятельность полиции. Особенная часть : учебное пособие / И. Д. Мотрович [и др.]. — Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2019. С. 581.

публичный порядок и безопасность, в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления правонарушителей и привлечения их к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия¹.

Представляется возможным утверждать, что в административном надзоре так или иначе участвуют все сотрудники органов внутренних дел², но для отдельных служб и подразделений, таких, как патрульно-постовая служба полиции³, участковые уполномоченные полиции⁴, дорожно-патрульная служба Госавтоинспекции⁵, он является одной из важнейших правовых форм повседневной служебной деятельности.

Общепринятая позиция подразделяет административный надзор, реализуемый органами внутренних дел, на два вида — общий и специальный (персонифицированный).

Общий административный надзор полиции осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (физических и юридических) за соблюдением ими общеобязательных правил, регламентирующих вопросы охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, пользования общественным транспортом⁶, организации и проведения массовых мероприятий⁷ и др.

Специальный (персонифицированный) административный надзор полиции распространяется на определенный круг субъектов относительно соблюдения ряда правил (например, лицензионно-разрешительных, учетно-регистрационной дисциплины⁸, правил дорожного движения⁹, в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы¹⁰, несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях органов внутренних дел¹⁰ и др.).

Реализация каждого из обозначенных видов административного надзора имеет большое значение в решении общей государственной задачи по укреплению общественного порядка. При этом в целом наличие института административного надзора является важным психологическим фактором, который в большей степени, чем другие виды административного надзора, побуждает граждан воздерживаться от нарушений общеустановленных правил поведения в обществе.

Реализация надзорных полномочий сотрудниками органов внутренних дел осуществляется через применение следующих методов административного надзора:

- 1) непосредственное наблюдение за исполнением (соблюдением) установленных общеобязательных правил гражданами и должностными лицами;
- 2) периодические проверки исполнения (соблюдения) должностными лицами и гражданами правил, надзор за которыми отнесен к компетенции полиции;

¹ Административная деятельность полиции : учебное пособие. — М. : ДГСК МВД России, 2014. С. 120.

² Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

³ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

⁴ Приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

⁵ См., напр.: постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1586 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

⁶ См., напр.: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

⁷ См., напр.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения».

⁹ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

¹⁰ Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

3) проверка и выявление нарушений:

- по обращениям граждан и организаций;
- по сообщениям в средствах массовой информации;
- по материалам, поступившим из правоохранительных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений¹.

Можно утверждать, что институт административного надзора, реализуемый органами внутренних дел (полицией), заключается в выполнении действий — наблюдении, применении мер принуждения, учете и анализе правонарушений, выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению противоправных деяний.

Обозначенные действия сотрудников полиции, осуществляемые в рамках административного надзора, дают возможность в целом судить о состоянии оперативной обстановки и тем самым давать оценку эффективности работы органов внутренних дел в данной области. Кроме того, осуществляемая аналитическая работа органов внутренних дел в рассматриваемом направлении деятельности позволяет своевременно информировать другие органы государственной власти и местного самоуправления в целях осуществления совместных мероприятий по стабилизации оперативной обстановки на территории обслуживания органа внутренних дел (устранение причин правонарушений, внесение предложений о принятии нормативных правовых актов, их изменении, дополнении или отмене, о расширении участия общественности в охране правопорядка и т.п.).

На успешный результат осуществления административного надзора также оказывает прямое влияние не только правильная оценка самой оперативной обстановки, но также и ряд других факторов, среди которых можно выделить:

- грамотную расстановку сил полиции на обслуживаемой территории с учетом возможности осуществления взаимодействия между службами и подразделениями органов внутренних дел;
- твердые знания сотрудниками полиции соответствующих нормативных правовых актов и установленных правил поведения;
- наличие у сотрудников полиции навыков умелого применения действующего законодательства Российской Федерации².

Рассматривая сущность административного надзора, реализуемого полицией, стоит усвоить, что является основой рассматриваемого института. При этом особого внимания заслуживают реализация административного надзора в таких сферах деятельности органов внутренних дел как:

- безопасность дорожного движения;
- миграционные процессы;
- оборот наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Каждое из обозначенных направлений контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел осуществляется самостоятельными подразделениями полиции и определяет наличие определенных основ данной деятельности.

Контроль и надзор в сфере безопасности дорожного движения как вид государственной деятельности представляет собой обязательную и востребованную функцию, элемент системы управления, а также средство обратной связи между государством в лице субъектов управления (контроля) и подконтрольными структурами (участниками дорожного движения). Контроль и надзор не являются целью деятельности органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, но составляют важную сторону деятельности уполномоченных органов (Госавтоинспекции)³.

¹ Административная деятельность полиции : учебное пособие. — М. : ДГСК МВД России, 2014. С. 119–120.

² Административная деятельность полиции. Особенная часть : учебное пособие / И. Д. Мотрович [и др.]. — Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2019. — С. 583–584.

³ Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 4 (77). — С. 199.

Направления административного надзора в сфере безопасности дорожного движения определены, прежде всего, Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹, согласно которому предметом надзорной деятельности Госавтоинспекции являются:

- соблюдение² правил дорожного движения³ его участниками;
- нормы при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог⁴;
- требования к техническому состоянию автотранспортных средств, их конструкции, предметам дополнительного оборудования, порядку пассажирских и грузовых перевозок⁵.

Признаками контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения являются:

отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов по вопросам безопасности дорожного движения;

возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов, связанных с безопасностью дорожного движения;

субъекты контрольно-надзорной деятельности не вмешиваются в работу хозяйствующих субъектов, но могут ограничить их осуществление;

наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, их исполнения физическими и юридическими лицами в сфере безопасности дорожного движения;

возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угрозы безопасности в сфере безопасности дорожного движения;

строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками;

наличием юрисдикционных полномочий контрольно-надзорных органов⁶.

Задачами контрольно-надзорной деятельности в сфере *безопасности дорожного движения* являются:

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

² Приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (ред. от 24.10.2022) «О Правилах дорожного движения».

⁴ Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 50597-2017 «Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля» (утв. и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26 сентября 2017 г. № 1245-ст). — М., 2019.

⁵ Приказ МВД России от 14 ноября 2016 г. № 727 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами — участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов».

⁶ Попова Ю. М. Административный надзор в Российской Федерации как форма реализации государственной власти и управления // Вестник Кузбасского института. — 2013. — № 3 (16). — С. 53.

- 1) защита конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц в сфере **безопасности дорожного движения**;
- 2) обеспечение законности и дисциплины в деятельности организаций, связанных с эксплуатацией автотранспорта и автомобильных дорог;
- 3) поддержание общественного порядка или правопорядка, обеспечиваемого органами внутренних дел в сфере безопасности дорожного движения;
- 4) выявление и пресечение противоправных действий субъектов правоотношений в сфере **безопасности дорожного движения**;
- 5) привлечение виновных субъектов к юридической ответственности за правонарушения в сфере **безопасности дорожного движения**.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в сфере безопасности дорожного движения представляет собой функцию органов государственной власти, состоящую в обеспечении законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти в отношении участников дорожного движения.

По своему содержанию она представляет собой систематическое наблюдение уполномоченными органами за точным исполнением юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) и гражданами — участниками дорожного движения общеобязательных правил в целях предупреждения и пресечения ими нарушений, выявления правонарушителей и привлечения виновных лиц к юридической ответственности.

Рассматривая надзорную деятельность органов внутренних дел в сфере миграции, первоначально стоит отметить, что последняя основывается на утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹, которая определила вектор государственной политики в рассматриваемой сфере и выступает основой института административного надзора полиции в сфере миграции.

При этом необходимо обозначить, что законодательно полномочия органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере дифференцированы по кругу подконтрольных лиц и формам контроля. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² определил обязанность осуществления контроля за иностранными гражданами, имеющими дипломатические, консульские и служебные паспорта, либо пользующимися дипломатическими привилегиями и суверенитетом МИД России. Контрольно-надзорные функции в отношении остальных категорий рассматриваемых лиц реализуются подразделениями МВД России на федеральном и на различных уровнях территориальных органов.

Порядок реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции законодательно урегулирован постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2012 г. № 1162³.

Содержательно деятельность территориальных органов МВД России по контролю за пребыванием в России иностранных граждан и лиц без гражданства направлена на реализацию задач по:

- разработке и принятию мер по защите прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечению общественного порядка и общественной безопасности;
- организации и осуществлению мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 (ред. от 12.05.2023) «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 (ред. от 24.08.2021) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

выявлению, раскрытию и расследованию преступлений и др.¹

Непосредственный федеральный контроль (надзор) в сфере миграции, реализуемый специальными подразделениями полиции, направлен на соблюдение:

правил миграционного учета;
иммиграционных правил;
правил привлечения иностранной рабочей силы и использования труда иностранцев;
правил трудовой деятельности иностранцев на территории Российской Федерации;
иностранцами сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации.

Контрольно-надзорные полномочия являются одними из основных для подразделений по вопросам миграции и образуют важнейшее направление их деятельности. Вместе с тем деятельность по реализации миграционного законодательства в той или иной мере присуща практически всем службам и подразделениям органов внутренних дел, отличающимся друг от друга своей компетенцией, методами и формами деятельности. К таковым стоит отнести службу участковых уполномоченных полиции², патрульно-постовую службу полиции³, дорожно-патрульную службу Госавтоинспекции⁴. Они осуществляют свои задачи в рассматриваемой области путем централизованного руководства и непосредственного оперативного управления.

Их основными задачами и функциями являются:

- 1) охрана прав и законных интересов иностранных граждан от преступных посягательств;
- 2) охрана общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в местах работы (учебы) и проживания иностранцев на обслуживаемой территории;
- 3) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, связанных с иностранными гражданами;
- 4) выявление причин, порождающих преступления и иные нарушения правопорядка, а также условий, способствующих их совершению и принятию мер к устранению таких причин и условий;
- 5) раскрытие и расследование преступлений, связанных с иностранными гражданами;
- 6) проведение среди граждан Российской Федерации и иностранцев пропаганды по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступлениями.

Все организационные и практические мероприятия по контролю за миграцией осуществляются территориальными органами МВД России в соответствии с административным регламентом, утвержденным приказом МВД России от 28 июня 2022 г. № 468⁵, и эффективность этой работы в полной мере зависит от согласованности действий всех структурных подразделений органов внутренних дел, в том числе их взаимодействия с другими компетентными органами, администрациями организаций, предприятий и учреждений.

Основу контрольно-надзорной деятельности полиции в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ составляют: Конституция Российской Федерации,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

³ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

⁴ Приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

⁵ Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»², постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации»³, постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»⁴, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами»⁵.

Кроме того, основываясь на ст. 3 Федерального закона «О полиции», в рассматриваемую систему нормативных правовых актов необходимо включить ратифицированные и принятые государством принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации (например, Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ).

В системе органов внутренних дел на сегодняшний день определен главенствующий субъект в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ — Главное управление по контролю за оборотом наркотиков МВД России, являющееся самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающее и осуществляющее функции:

- 1) по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в рассматриваемой сфере;
- 2) в области противодействия их незаконному обороту.

Также подразделения по контролю за оборотом наркотиков представлены и на различных уровнях в системе территориальных органов МВД России. Однако, как и в направлении контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции, полномочия в сфере контроля за оборотом наркотиков реализуются и другими службами и подразделениями полиции, такими, как подраз-

¹ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О наркотических средствах и психотропных веществах».

² Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 (ред. от 10.07.2023) «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002 (ред. от 10.07.2023) «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 (ред. от 16.05.2017) «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» // Российская газета. — 2006. — 28 июня.

деления по делам несовершеннолетних¹, служба участковых уполномоченных полиции², патрульно-постовая служба полиции³, дорожно-патрульная служба Госавтоинспекция⁴.

В своей повседневной служебной деятельности главенствующие субъекты и иные подразделения полиции обеспечивают:

осуществление приема, хранения и уничтожения изъятых, добровольно сданных и найденных наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в рассматриваемой сфере;

осуществление контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

осуществление выдачи разрешений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах;

проведение индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющих одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;

участие в проведении мероприятий по выявлению таких лиц, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в употребление наркотических средств;

установление обстоятельств, связанных с приобретением и употреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо одурманивающих веществ;

анализ состояния работы по предупреждению наркомании и др.

Раскрытие сущности института административного надзора в деятельности полиции позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день данный институт является неотъемлемой частью деятельности органов внутренних дел (полиции). Реализация же самих полномочий сотрудниками полиции в данном направлении зависит не только от правильного распределения сил и средств на обслуживаемой территории органов внутренних дел, но также и от уровня профессиональной подготовки самих сотрудников полиции и наличия у них профессиональных навыков работы в рассматриваемом направлении деятельности.

Кроме того, законодательно регламентированы объем полномочий, главенствующие субъекты и алгоритмы реализации контрольно-надзорных функций в отдельных областях жизнедеятельности общества.

§ 3. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Данный вид административной надзорной деятельности полиции заключается в осуществлении наблюдения за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им определенных обязанностей.

Надзорные полномочия должностных лиц органов внутренних дел в данном направлении реализуются на основании Федерального закона «О полиции», Федерального закона

¹ Приказ МВД России от 15 октября 2013 № 845 (ред. от 31.12.2018) «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

³ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

⁴ Приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Федеральный закон № 64-ФЗ), а также ведомственных приказов¹: Федеральным законом № 64-ФЗ определены правовые основы для предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы и сохраняющими общественную опасность, новых преступлений и иных правонарушений. Данный закон содержит в своих нормах исчерпывающий перечень категорий ранее судимых лиц, в отношении которых может быть установлен административный надзор, отнеся к таковым совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- а) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- б) преступления при рецидиве преступлений;
- в) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;
- г) двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ;
- д) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего (за исключением лица, указанного в ч. 2.1 ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ);
- е) преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений;
- ж) 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, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы), ст. 205–205.5, 206, 208, 210.1, 211, 220, 221, 277–279, 282–282.3, 295, 317, 357, 360 и 361 УК РФ.

з) в период нахождения под административным надзором преступления, за которое это лицо осуждено к лишению свободы и направлено к месту отбывания наказания (за исключением лица, указанного в ч. 2.1 ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ).

При этом в отношении лиц, указанных в пп. «а»–«г», осуществляется установление административного надзора, если:

лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

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 правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) 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.

В остальных случаях, указанных в пп. «д»–«з», административный надзор устанавливается независимо от вышеуказанных оснований.

Сущностным признаком данного вида полицейского надзора выступает то, что он устанавливается по решению судьи, выступая дополнительной гарантией по соблюдению конституционных прав граждан².

Полицейские надзорные полномочия, вытекающие из содержательной части Федерального закона № 64-ФЗ, сводятся к осуществлению наблюдения за соблюдением установленных в отношении определенной категории лиц временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей. В свою очередь, приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» закрепил непосредственно алгоритм действий сотрудников правоохранительных органов по реализации надзора, указав, что последний осуществляется подраз-

¹ См., напр.: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»; приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 (ред. от 30.05.2022) «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

² Вельмин А. С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России // История государства и права. — 2012. — № 23. — С. 23–26.

делениями по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению указанного административного надзора, а также другими подразделениями полиции, участвующими в осуществлении персонифицированного административного надзора в пределах своей компетенции¹.

Таким образом, можно заключить, что рассматриваемый вид административного надзора нацелен на решение двух основных задач:

1) предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и других правонарушений;

2) оказание на лиц, освобожденных из мест лишения свободы, индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

В целях решения обозначенных задач в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

— запрещение пребывания в определенных местах;

— запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;

— запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;

— запрещение выезда за установленные судом пределы территории;

— обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации.

При этом обязательным является установление судом административного ограничения в виде:

1) обязательной явки поднадзорного лица от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел 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.

Законодательно предусмотрены условия частичной отмены установленных в отношении поднадзорного лица ограничений или же их дополнения по решению суда на срок административного надзора. На это оказывает влияние образ жизни лица, его поведение и соблюдение установленных в отношении него ограничений в рамках осуществления административного надзора.

Административный надзор может быть установлен:

— на срок от 1 года до 3 лет, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости;

— на срок, установленный законодательством Российской Федерации для погашения судимости, за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания;

— на срок назначения принудительных мер медицинского характера, но не менее срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

В отдельных случаях срок административного надзора может быть продлен до 6 месяцев, но не свыше срока, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

Срок административного надзора может исчисляться со дня:

— постановки на учет в орган внутренних дел по избранному месту жительства, пребывания или фактического нахождения;

— вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора;

¹ Потапенков И. В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. — 2012. — № 9. — С. 140.

— отбытия наказания в виде ограничения свободы в случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы принудительными работами либо ограничением свободы (со дня отбытия наказания).

Также течение срока административного надзора может быть приостановлено в следующих случаях:

- а) при объявлении лица в розыск;
- б) при признании лица в судебном порядке безвестно отсутствующим;
- в) при заключении лица под стражу в качестве меры обеспечения производства по делу;
- г) осуждения поднадзорного лица, указанного в ч. 2.1 ст. 3 Федерального закона № 64-ФЗ, к лишению свободы за совершение им в период нахождения под административным надзором преступления и направления его к месту отбывания наказания;
- д) осуждения поднадзорного лица к принудительным работам.

При устранении обозначенных обстоятельств течение срока административного надзора продолжается.

Надзор за ранее судимыми лицами связан с ограничением их общего административного статуса. На поднадзорных налагаются обязанности соблюдения таких правил, как:

- являться по вызову в органы внутренних дел в указанный срок и давать объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил надзора;
- уведомлять органы внутренних дел о трудоустройстве (смене места работы, увольнении) или смене места жительства (пребывания, фактического нахождения);
- при выезде за пределы района (города) по исключительным личным обстоятельствам уведомлять орган внутренних дел;
- допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства или пребывания, в определенное время суток, в течение которого поднадзорному запрещено пребывание вне указанного помещения.

В случаях несоблюдения возложенных судом административных ограничений и неисполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ, поднадзорное лицо привлекается к административной ответственности по ст. 19.24 КоАП РФ.

Административный надзор осуществляется подразделениями по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора территориальных органов МВД России¹ в целях предупреждения совершения рассматриваемой категорией лиц преступлений и иных правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия. При этом руководитель территориального органа осуществляет контроль и несет персональную ответственность за соблюдение порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В осуществлении административного надзора участвуют должностные лица служб и строевых подразделений органов внутренних дел:

- участковые уполномоченные полиции;
- сотрудники патрульно-постовой службы полиции;
- сотрудники дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции;
- сотрудники подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- сотрудники дежурных частей территориальных органов МВД России;
- сотрудники полиции линейных управлений, отделов, отделений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

При осуществлении административного надзора органы внутренних дел обязаны:

- а) разъяснять поднадзорному лицу его права и обязанности, а также предупреждать об ответственности за нарушение установленных ограничений и невыполнение обязанностей;
- б) вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора;

¹ См.: п. 3 разд. I приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 (ред. от 30.05.2022) «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

в) систематически наблюдать за соблюдением поднадзорным лицом установленных ограничений и за выполнением обязанностей;

г) вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений;

д) объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы 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;

е) подавать в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным Федеральным 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;

ж) в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день прекращения такового.

При осуществлении данного вида административного надзора должностные лица органы внутренних дел имеют право:

— запрашивать у организаций по месту работы и (или) месту жительства или пребывания поднадзорного лица и получать от них сведения о его поведении;

— вызывать поднадзорное лицо в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для получения объяснений в устной и (или) письменной форме по вопросам соблюдения им установленных ограничений и выполнения обязанностей;

— входить 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 помещения¹.

Федеральный закон № 64-ФЗ предусматривает исчерпывающий перечень оснований прекращения процедуры административного надзора за рассматриваемой категорией лиц, а также механизм досрочного прекращения административного надзора.

К основаниям прекращения процедуры административного надзора законодатель относит:

1) истечение срока надзора;

2) снятие судимости с поднадзорного лица (за исключением лиц, страдающих расстройством сексуального предпочтения — педофилией);

3) осуждение лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания (за исключением лиц, страдающих расстройством сексуального предпочтения — педофилией);

4) вступление в законную силу решения суда об объявлении лица умершим;

5) смерть лица;

6) прекращение применения принудительных мер медицинского характера в отношении поднадзорного лица, страдающего расстройством сексуального предпочтения — педофилией, если имеющаяся у него судимость погашена (снята);

7) погашение (снятие) судимости, если применение принудительных мер медицинского характера в отношении поднадзорного лица, страдающего расстройством сексуального предпочтения — педофилией, было прекращено ранее².

Процедура прекращения административного надзора за рассматриваемой категорией лиц имеет ряд особенностей.

¹ Административная деятельность полиции : курс лекций. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. канд. юрид. наук., проф. В. А. Кутина. — М. : ДГСК МВД России, 2018. С. 264.

² См.: ст. 9 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

1. Органы внутренних дел, поднадзорный (его представитель) имеют право на обращение с заявлением о досрочном прекращении административного надзора по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдало административные ограничения, выполняло обязанности, предусмотренные законодательством, а также положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства (пребывания или фактического нахождения).

2. О принятии к рассмотрению заявления о досрочном прекращении административного надзора судом в обязательном порядке уведомляется потерпевший (его представитель).

3. При отказе в досрочном прекращении административного надзора повторное заявление может быть подано не ранее чем через шесть месяцев со дня вынесенного решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

4. Административный надзор не может быть прекращен досрочно в отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего.

5. В определенных законом случаях допускается установление повторно административного надзора за лицами, в отношении которых он был прекращен.

6. При истечении срока административного надзора и наличии у лица непогашенной судимости оно подлежит постановке на профилактический учет участковым уполномоченным полиции в соответствии с положениями приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 205¹.

Решение суда является документальным подтверждением досрочного прекращения административного надзора.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятия «государственный контроль», «государственный надзор». Охарактеризуйте основы правового регулирования государственного контроля и государственного надзора в Российской Федерации.

2. Перечислите задачи контрольно-надзорной деятельности.

3. Раскройте виды контроля и надзора за деятельность полиции.

4. Раскройте понятие и виды административного надзора полиции.

5. Назовите цели и способы реализации административного надзора в деятельности полиции.

6. Раскройте процедуру реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

7. Назовите категории лиц, в отношении которых в обязательном порядке устанавливается административный надзор.

8. Назовите сроки административного надзора в отношении определенных категорий лиц.

¹ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

ГЛАВА 9. РАССМОТРЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

§ 1. Организация рассмотрения обращений граждан в системе МВД России

Конституция Российской Федерации устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45). Кроме того, граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Право гражданина на обращение также зафиксировано в ст. 21 Декларации прав и свобод человека и гражданина¹. Через обращения граждан выявляются мнения и настроения общества, позитивные и негативные тенденции в реализации органами публичной власти их компетенции. При этом личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями являются важнейшим источником информации, необходимой для принятия качественных решений, своевременного реагирования на потребности общества, удовлетворения воли и интересов личности.

Конституционное право граждан на обращение получило свое непосредственное воплощение в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Работа с обращениями граждан в органах внутренних дел, подразделениях, учреждениях и организациях системы МВД России является отдельным направлением, призванным обеспечить защиту конституционных прав, свобод и законных интересов граждан. Так, согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования.

Особое место в деятельности любого государственного учреждения, в том числе и полиции, занимает работа с обращениями граждан. Как отмечал С. А. Ширококов, право гражданина на обращение имеет специфические особенности:

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина».

- объективно принадлежит индивиду, выделяя его как гражданина;
- универсальное право на обращение может быть соотнесено с любой категорией других прав и свобод;
- универсальное право на обращение является юридическим инструментом реализации прав и свобод¹.

Обращения, как известно, выполняют три главные функции:

- это средство защиты личных прав и свобод граждан;
- это форма реализации конституционного права на участие граждан в управлении государством, а, следовательно, одна из форм выражения народовластия;
- это средство обратной связи, выражения реакции граждан на решения, принимаемые государственной властью.

В настоящее время, несмотря на развитие электронных услуг и возможности получить ответы на свои вопросы по электронным каналам, граждане России достаточно часто обращаются к должностным лицам полиции с помощью писем или на личном приеме.

Работа с обращениями граждан и организаций в органах внутренних регламентируется, в первую очередь, федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² и рядом приказов МВД России. Основным ведомственным нормативный акт — приказ «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»³ (далее — Инструкция).

В Инструкции отражены все основные аспекты работы с обращениями граждан, прописанные в федеральном законе и в приказах МВД России, в том числе и основные термины.

Обращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Работой с обращениями граждан в территориальном органе МВД России занимается делопроизводитель отдела делопроизводства и режима. Обращения и ответы на них поступают в территориальный орган МВД России от граждан и различных структур. Соотношение адресантов обращений в настоящее время примерно следующее:

- от граждан и организаций — 46 %;
- из иных территориальных органов МВД России — 22 %;
- от органов исполнительной власти — 18 %;

¹ Ширококов С. А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2016. — № 2. — С. 158–164.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

³ Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

— из вышестоящих органов МВД России — 14 %¹.

Очевидно, что в общей структуре обращений обращения граждан занимают основное место.

Свои обращения граждане могут излагать как в письменной форме, так и приходить на личный прием в отдел полиции и любые органы внутренних дел.

Допустимыми каналами поступления письменных обращений считаются почта, электронная почтовая связь, факсимильная связь, личный прием.

В соответствии с Инструкцией делопроизводитель перед вскрытием почтового отправления проверяет соответствие его доставки указанным на нем адресным данным. Почтовые конверты сохраняются вместе с обращениями.

При первичной обработке письменных обращений граждан делопроизводитель сортирует полученные письма на две группы:

- обращения, содержащие предложения и жалобы;
- обращения, содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем (они в дальнейшем регистрируются в КУСП).

Обращения, поступившие в орган внутренних дел в соответствии с его компетенцией, рассматриваются в течение тридцати дней со дня их регистрации. Если срок окончания рассмотрения обращения приходится на выходной или нерабочий праздничный день, то обращение должно быть рассмотрено в предшествующий ему рабочий день. Указанный срок исчисляется с даты регистрации обращения в органе внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на тридцать дней с одновременным письменным уведомлением об этом гражданина. Для продления срока рассмотрения обращения исполнитель не позднее трех дней до истечения установленного срока представляет рапорт на имя руководителя с информацией о проделанной работе, причинах продления, конкретных мероприятиях и сроках, необходимых для завершения рассмотрения обращения.

Рассмотрение обращения или запроса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется безотлагательно, а при необходимости получения дополнительных материалов — не позднее тридцати дней со дня его получения. Срок рассмотрения может быть продлен по согласованию с инициатором обращения или запроса.

Ответ на парламентский запрос должен быть направлен не позднее пятнадцати дней со дня его получения органом внутренних дел или в иной установленный Советом Федерации и (или) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации срок.

После регистрации делопроизводитель передает обращение начальнику территориального органа МВД России. Начальник, в свою очередь, накладывает на обращение резолюцию, в которой прописывается, что, кому, и к какому сроку необходимо сделать по данному обращению.

В соответствии с наложенной резолюцией обращения передаются на исполнение в конкретное подразделение полиции, конкретному сотруднику. Сотрудник, уполномоченный на рассмотрение обращения, обязан соблюдать условия, регламентированные п. 8 Инструкции. Со стороны делопроизводителя ведется контроль за исполнением обращения. Для ведения контроля заводится контрольная карточка по обращению.

Контроль организуется в целях своевременного и в полном объеме рассмотрения обращений, а также принятия мер по выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, вызывающих поступление повторных жалоб.

¹ Обзоры обращений в МВД России // Официальный сайт МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obrahshehij (дата обращения: 14.01.2024).

По окончании рассмотрения обращений граждан составляется заключение в произвольной форме, состоящее из трех частей (вводной, описательной и резолютивной). Заключение подписывается сотрудником, проводившим проверку, и утверждается должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, не ниже начальника отдела. По итогам рассмотрения обращения, в том числе полученного в ходе приема граждан, должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, оно должно быть определено как:

— «поддержанное» — предложение признано целесообразным, заявление или жалоба — обоснованными и подлежащими удовлетворению; поддержанными считаются также отдельные обращения, поступившие в подразделение делопроизводства, которые не подлежат рассмотрению в соответствии с федеральным законом;

— «неподдержанное» — требования гражданина, изложенные в обращении, признаны необоснованными или незаконными; неподдержанными считаются анонимные обращения, списанные в дело без проведения проверки и ответа гражданину в соответствии с Инструкцией, а также обращения, переписка по которым прекращена;

— «разъясненное» — обращение, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового или иного характера, а также порядок обжалования судебных решений; к данной группе относятся также обращения, некорректные по содержанию, изложению или форме.

Личный прием граждан регламентируется гл. XI Инструкции.

В территориальном органе МВД России личный прием проводится начальником и заместителем начальника с участием делопроизводителя, который документирует весь процесс. Личный прием проводится в соответствии с графиком. Предварительная запись на личный прием производится в специальной тетради. В ней фиксируются дата записи, к какому должностному лицу хочет попасть заявитель (если есть конкретное желание), его адрес и телефон, по какому вопросу он хочет обратиться.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном Инструкцией. Следует помнить, что рассмотрение отдельных обращений имеет свои особенности. Так, обращения о противоправных действиях, совершенных сотрудниками, регистрируются в порядке, установленном Инструкцией, и рассматриваются в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России.

Обращения, содержащие сведения о фактах коррупции должностных лиц органов внутренних дел либо об их личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, подлежат обязательному рассмотрению в подразделениях собственной безопасности и (или) по работе с личным составом.

Обращения из органов государственной власти, органов местного самоуправления и судов, связанные с рассмотрением исков в судах общей юрисдикции, регистрируются в порядке, установленном Инструкцией, и рассматриваются в сроки, установленные Гражданско-процессуальным кодексом Российской Федерации¹. В графе учетной формы об исполнении обращения проставляется отметка «иск».

Таким образом, следует отметить, что работа с обращениями граждан обеспечивает обратную связь в системе управления территориальных органов МВД России, позволяет понять, какие управленческие решения эффективны, а также какие проблемы волнуют население.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.06.2023, с изм. от 20.07.2023).

§ 2. Порядок приема, регистрации и рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поступающих в органы внутренних дел

Одним из важнейших источников информации о преступлениях и административных правонарушениях являются заявления и сообщения физических и юридических лиц. К числу наиболее важных ведомственных нормативных правовых актов, определяющих порядок работы сотрудников полиции с сообщениями граждан о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях, следует отнести:

— приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений», которым в целях обеспечения функционирования государственной системы учета преступлений, единообразия и полноты отражения в формах государственного статистического наблюдения сведений о состоянии преступности, а также реализации единых принципов государственной регистрации и учета преступлений утверждены «Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов»;

— приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, Следственного комитета Российской Федерации № 5 от 16 января 2015 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»; в частности, в нем указано, что сообщение о безвестном исчезновении лица подлежит приему, регистрации и разрешению в установленном порядке, независимо от давности и места исчезновения лица, наличия или отсутствия сведений о его месте жительства или пребывания, полных анкетных данных и фотографии без вести пропавшего лица, сведений об имевшихся ранее случаях его безвестного исчезновения;

— приказ МВД России от 22 августа 2012 г. № 808 «О создании системы горячей линии МВД России», в соответствии с которым функционируют телефоны доверия, входящие в систему приема и учета сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации; телефоны доверия предназначены для прямой круглосуточной телефонной связи граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с органами внутренних дел Российской Федерации в целях сообщения о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных либо совершаемых в реальном времени сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации.

Более подробно необходимо рассмотреть положения приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736, который утверждает Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее — Инструкция).

В соответствии с данным приказом в территориальных органах МВД России осуществляется прием, регистрация и разрешение следующих заявлений:

— о преступлении — письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем; протокол принятия устного заявления о преступлении; заявление о явке с повинной; протокол явки с повинной; рапорт сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации об обнаружении признаков преступления; постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании; поручение прокурора (руководителя следственного органа) о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации; заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения; анонимное (без указания фамилии заявителя или почтового либо

электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ) заявление, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта;

— об административном правонарушении — письменное заявление, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения; рапорт сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения;

— о происшествии — письменное заявление о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий с целью обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения.

Положения указанной выше Инструкции не распространяются на:

— сообщения о ДТП, поступившие в подразделения Госавтоинспекции, не требующие проверки для обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения, единственным последствием которых являются механические повреждения транспортных средств; их регистрация производится в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими учет ДТП в органах внутренних дел;

— анонимные заявления (сообщения), содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем;

— выявленные непосредственно сотрудниками органов внутренних дел административные правонарушения, по которым в порядке, установленном КоАП РФ, возбуждены дела об административных правонарушениях;

— обращения о наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью, а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в связи с их участием в уголовном судопроизводстве, подлежащие рассмотрению в соответствии с федеральными законами от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Прием, проверку и разрешение заявлений и сообщений осуществляют должностные лица, уполномоченные руководителем соответствующего территориального органа МВД России. Необходимо остановиться более подробно на каждом из указанных действий уполномоченных должностных лиц территориальных органов МВД России.

Прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее — заявления (сообщения)). Заявления (сообщения) вне зависимости от места и времени совершения преступления, административного правонарушения либо возникновения происшествия, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления подлежат обязательному приему во всех территориальных органах МВД России.

Круглосуточный прием заявлений (сообщений) осуществляется оперативным дежурным дежурной части территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции, линейного отдела, линейного отделения, линейного пункта полиции). Для приема заявлений (сообщений) в электронной форме, направляемых посредством официальных сайтов, применяется программное обеспечение, предусматривающее обязательное заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с данными заявлениями (сообщениями).

Электронные заявления распечатываются на бумажном носителе, дальнейшая работа ведется с ними как с письменными заявлениями в порядке, предусмотренном указанной Инструкцией.

Заявления о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, содержащиеся в письменных обращениях заявителей, направленных посредством операторов почтовой связи, официальных сайтов, факсимильной связи, федеральной фельдъегерской связи и специальной связи, почтового ящика, полученных в ходе личного приема, принимаются подразделением делопроизводства и режима территориального органа МВД России, регистрируются в установленном порядке и направляются руководителем территориального органа МВД России в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП.

Сотрудникам подразделения делопроизводства запрещается лично принимать и учитывать заявления о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поданные в территориальный орган МВД России непосредственно заявителем или лицом, представляющим его интересы.

Вне пределов административных зданий территориальных органов МВД России или в административных зданиях территориальных органов МВД России, в которых дежурные части не предусмотрены, заявления (сообщения) принимаются уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел.

Сотрудник органов внутренних дел, принявший заявление (сообщение), обязан незамедлительно передать в дежурную часть (по телефону, электронной почте, а также посредством иных доступных видов связи) информацию по существу принятого заявления (сообщения) для регистрации в КУСП.

При этом оперативному дежурному дежурной части передается следующая информация:

1. Дата и время поступления заявления (сообщения).
2. Фамилия, имя и отчество заявителя.
3. Адрес места жительства (пребывания), номер телефона заявителя.
4. Форма фиксации заявления (сообщения) (письменное заявление, протокол явки с повинной и другие).

В случае если по объективным причинам у сотрудника органов внутренних дел, принявшего заявление (сообщение), отсутствует возможность сообщить в дежурную часть информацию по существу принятого заявления (сообщения), соответствующие сообщение либо подлинник заявления передаются в дежурную часть по прибытии сотрудника в территориальный орган МВД России.

Письменное заявление о преступлении, протокол принятия устного заявления о преступлении, заявление о явке с повинной, протокол явки с повинной, рапорт сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления должны быть оформлены в соответствии с чч. 1–3 ст. 141, ст. 142, 143 УПК РФ. При приеме от заявителя письменного заявления о преступлении заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ, о чем делается отметка, удостоверяемая подписью заявителя.

При производстве следственного действия сделанное устное сообщение о ранее не зарегистрированном преступлении на основании ч. 4 ст. 141 УПК РФ вносится в протокол следственного действия и одновременно оформляется рапортом сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления либо протоколом принятия устного заявления о преступлении.

Если заявитель не может лично присутствовать при составлении протокола, то его сообщение оформляется рапортом сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления в соответствии с ч. 5 ст. 141 и ст. 143 УПК РФ.

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

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

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

Регистрация заявлений (сообщений) заключается в присвоении каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера в КУСП и фиксации в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения).

Регистрация в КУСП заявлений (сообщений) осуществляется независимо от территории оперативного обслуживания незамедлительно и круглосуточно в дежурных частях. В КУСП отражаются следующие сведения:

- порядковый номер, присвоенный зарегистрированному заявлению (сообщению);
- дата, время и форма поступления заявления (сообщения);
- данные о сотруднике органов внутренних дел, принявшем заявление (сообщение);
- данные о заявителе;
- регистрационный номер талона-уведомления, выданного заявителю (в случае выдачи);
- краткое содержание заявления (сообщения);
- данные о руководителе, которому доложено о заявлении (сообщении);
- результаты работы следственно-оперативной группы, дежурного наряда (сотрудника) на месте совершения преступления, административного правонарушения, месте происшествия;
- данные о руководителе, поручившем проверку заявления (сообщения);
- данные о сотруднике органов внутренних дел, которому поручена проверка заявления (сообщения), его подпись, дата и время получения;
- срок проверки, установленный руководителем, и срок, в который рассмотрено заявление (сообщение), данные о должностных лицах, продливших срок проверки;
- результаты рассмотрения заявления (сообщения).

Обязанности по ведению КУСП и регистрации в ней заявлений (сообщений) возлагаются на оперативного дежурного. Если рассмотрение заявлений (сообщений) не относится к компетенции полиции либо преступления, административные правонарушения, происшествия, относящиеся к компетенции полиции, произошли на территории обслуживания другого территориального органа МВД России, то все имеющиеся материалы после регистрации в КУСП передаются:

1. С заявлением (сообщением) о преступлении — в другой орган предварительного расследования или дознания (в том числе в иной территориальный орган МВД России) по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения — в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

2. С заявлением (сообщением) об административном правонарушении, о происшествии — в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности либо в иной территориальный орган МВД России по территориальности. Одновременно принимаются необходимые меры по предотвращению или пресечению преступления или административного правонарушения, а также охране места совершения преступления, административного правонарушения или места происшествия.

Передача заявлений (сообщений) в иной территориальный орган МВД России, на территории обслуживания которого совершены преступление, административное правонарушение или имело место происшествие, осуществляется с приложением талона-уведомления о передаче в иной территориальный орган МВД России, о чем делается соответствующая отметка в КУСП с указанием даты и исходящего номера сопроводительного письма. Сопроводительное письмо о передаче заявления (сообщения) о преступлении в иной территориальный орган

МВД России подписывается руководителем территориального органа МВД России либо начальником органа предварительного следствия территориального органа МВД России. Заполненный корешок талона-уведомления о передаче остается в дежурной части.

При регистрации заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поступивших в дежурную часть, на свободном от текста месте лицевой или оборотной сторон документа, зарегистрированного в КУСП, в обязательном порядке проставляется штамп. В оттиск штампа оперативный дежурный дежурной части вносит регистрационный номер записи в КУСП, дату регистрации, наименование территориального органа МВД России, свои инициалы, фамилию и заверяет указанные сведения своей подписью.

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

В талоне-корешке указываются сведения о заявителе, краткое содержание заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, регистрационный номер по КУСП, подпись оперативного дежурного, его принявшего, дата и время приема.

В талоне-уведомлении указываются специальное звание, фамилия, имя, отчество оперативного дежурного, принявшего заявление, регистрационный номер по КУСП, наименование территориального органа МВД России, адрес и номер служебного телефона, дата и время приема, ставится подпись оперативного дежурного.

Заявитель расписывается за получение талона-уведомления на талоне-корешке, проставляет дату и время получения талона-уведомления. Талоны-корешки остаются в дежурной части и используются при сверках полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также при рассмотрении жалоб заявителей на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел.

При поступлении заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, направленных посредством операторов почтовой связи с доставкой письменной корреспонденции в здание территориального органа МВД России, официальных сайтов, факсимильной связи, федеральной фельдъегерской связи и специальной связи, почтового ящика, полученных в ходе личного приема, либо от сотрудника органов внутренних дел, а также при поступлении сообщения о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии по телефону талон-уведомление о приеме и регистрации заявления не оформляется, о чем в графе 3 КУСП делается соответствующая отметка.

Персональная ответственность за нарушение правил ведения КУСП, неполноту регистрации заявлений (сообщений), а также необоснованный отказ в выдаче заявителю талона-уведомления о принятии и регистрации его заявления возлагается на оперативного дежурного и руководителя территориального органа МВД России.

Разрешение заявлений (сообщений). Важным этапом работы с заявлениями (сообщениями) является их разрешение, то есть проверка фактов, изложенных в них уполномоченным должностным лицом территориального органа МВД России, и принятие в пределах его компетенции решения в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

После регистрации заявлений (сообщений) в КУСП оперативный дежурный принимает меры неотложного реагирования в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими деятельность органов внутренних дел. О принятых мерах неотложного реагирования и их результатах оперативный дежурный в течение дежурной смены докладывает руководителю соответствующего территориального органа МВД России или лицу, его замещающему.

По каждому зарегистрированному заявлению (сообщению) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии руководитель территориального органа

обязан дать письменное поручение в форме резолюции, с указанием исполнителя, срока проверки и порядка разрешения заявления (сообщения).

Передача заявления (сообщения) исполнителю для разрешения осуществляется оперативным дежурным незамедлительно под роспись в КУСП с фиксацией времени, даты передачи и фамилии исполнителя. Важно отметить, что передача не зарегистрированного в КУСП заявления (сообщения) исполнителю для проведения проверки категорически запрещается.

Исполнитель обязан проверять действительность факта обращения заявителя с заявлением (сообщением), достоверность данных заявителя: фамилии, имени, отчества, адреса, а в случае неполноты или отсутствия таких данных — принять меры к их установлению. Если в ходе проверки заявления (сообщения) установлено, что в качестве заявителя указано лицо, не обращавшееся в территориальный орган МВД России, либо в заявлении и сообщении названы вымышленные адрес и (или) фамилия, имя, отчество, то заявление (сообщение) признается анонимным.

По решению руководителя территориального органа МВД России анонимные заявления и сообщения о преступлении и материалы их проверки направляются в соответствующие подразделения территориального органа МВД России для использования в установленном порядке в оперативно-розыскной деятельности, а заявления и сообщения об административном правонарушении, о происшествии и материалы их проверки приобщаются к номенклатурному делу, прилагаемому к КУСП.

В случае установления при проверке заявления (сообщения) обстоятельств, указывающих на признаки иного преступления, исполнитель обязан незамедлительно подготовить рапорт об обнаружении признаков преступления для доклада руководителю территориального органа и регистрации в КУСП.

Если по одному и тому же преступлению, административному правонарушению, происшествию поступили два и более заявления (сообщения), то в случае подтверждения в результате проверки этого факта, все заявления и сообщения после регистрации в КУСП по решению руководителя территориального органа приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению). О принятом решении делается отметка в КУСП и уведомляется заявитель.

Заявления и сообщения о преступлениях подлежат проверке в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ. По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях принимается одно из следующих решений:

1. О возбуждении уголовного дела.
2. Об отказе в возбуждении уголовного дела.

3. О передаче по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения — в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

Заявления и сообщения об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП РФ. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений исчисляется с момента их регистрации в КУСП, определяется руководителем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных ст. 4.5 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений об административных правонарушениях должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

1. О возбуждении дела об административном правонарушении.
2. Об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

3. О передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправ-

ления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности.

4. О передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России, на территории обслуживания которого совершено административное правонарушение, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу об административном правонарушении, регистрируются в журнале учета материалов об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях руководителем территориального органа МВД России принимается одно из следующих решений:

1. О передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности.

2. О передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России, на территории обслуживания которого имело место происшествие, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел.

3. О приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к материалам номенклатурного дела, прилагаемого к КУСП.

4. О приобщении заявления о происшествии к розыскному делу.

5. О передаче заявления о происшествии в подразделение делопроизводства.

О результатах рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии, когда данные, указывающие на признаки преступления, событие административного правонарушения, не обнаружены, сотрудником органов внутренних дел, осуществляющим рассмотрение заявления (сообщения) о происшествии, составляется рапорт на имя руководителя территориального органа МВД России. Руководитель территориального органа МВД России в течение суток принимает решение о приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к номенклатурному делу, прилагаемому к КУСП.

Если по результатам рассмотрения заявления о происшествии, связанном с безвестным исчезновением гражданина, данный гражданин не обнаружен и не получены данные, указывающие на совершение в отношении него преступления, принимается решение о заведении розыскного дела. При этом заявление о происшествии и материалы его проверки приобщаются к розыскному делу.

Сотрудник органов внутренних дел, проводивший проверку по заявлению (сообщению), должен в кратчайший срок, но не позднее чем до истечения 24 часов с момента принятия решения, проинформировать о нем оперативного дежурного, а также представить оперативному дежурному копию решения.

Информация о решениях по заявлениям (сообщениям), указанным в Инструкции, в течение 24 часов с момента их принятия направляется заявителю в письменной форме или в форме электронного документа. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное решение и порядок такого обжалования.

Необходимо отметить, что получение органами внутренних дел заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях является важным этапом сбора первоначальной информации о преступлении или правонарушении, позволяющей оценить сложившуюся ситуацию и выработать дальнейшую тактику проведения проверки заявлений и сообщений. Регистрация заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях осуществляется круглосуточно в дежурных частях органов внутренних дел независимо от территории оперативного обслуживания. Умышленное уклонение лица, принявшего информацию о совершенном или готовящемся преступлении, от регистрации его в установленном порядке и от принятия по нему

решения следует рассматривать как укрывательство преступлений, несовместимое с занятием соответствующей должности в органах внутренних дел. Отказ в принятии сообщения о происшествии заявителю недопустим.

§ 3. Контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения обращений граждан

Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел возможно рассмотреть в двух аспектах. Во-первых, относительно поступивших обращений граждан в соответствии с приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 (в том случае, если в них не содержатся признаки преступления или административного правонарушения) и, во-вторых, относительно заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях, рассматриваемых в соответствии с приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Особое место в осуществлении контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения обращений граждан занимают руководители органов внутренних дел¹. Кроме руководителей, данные функции осуществляют начальники штабов и начальники дежурных частей территориальных органов внутренних дел.

Проанализируем формы контроля за рассмотрением обращений граждан, рассматриваемых в порядке приказа МВД России № 707 (2013 г.) (не содержащих признаков преступлений либо административных правонарушений). Данный контроль устанавливается в целях своевременного и полного их рассмотрения, а также принятия мер по выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, вызывающих поступление повторных жалоб.

Контроль за соблюдением порядка и сроков рассмотрения обращений возлагается на подразделение делопроизводства, а за качеством рассмотрения обращений по существу — на руководителей подразделений органов внутренних дел.

Контроль за рассмотрением обращений осуществляется:

1. В форме текущего контроля.
2. В ходе плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений.
3. Руководителями органов внутренних дел при осуществлении ими своих полномочий.

Порядок осуществления текущего контроля. Текущий контроль устанавливается за рассмотрением парламентских запросов, запросов и обращений депутатов (членов) органов законодательной власти всех уровней, а также иных обращений по усмотрению руководителя органа внутренних дел.

Способы осуществления текущего контроля:

- а) использование учетных форм, в том числе автоматизированных информационных систем;
- б) оперативное выяснение хода исполнения поручений по обращениям;
- в) регулярные письменные или устные напоминания о приближающихся и истекших сроках исполнения;
- г) истребование от головных исполнителей объяснений причин задержки ответов с последующим докладом руководителю органа внутренних дел.

На обращении, подлежащем контролю, проставляется штамп органа внутренних дел — субъекта контроля со словом «контроль» и указанием даты исполнения. Решение о продлении срока рассмотрения обращения, поставленного на контроль, может быть принято только руководителем, его установившим, либо уполномоченным им должностным лицом.

Рассмотрение обращения снимается с контроля, если гражданину даны ответы на все поставленные в обращении вопросы и приняты необходимые меры в соответствии с законо-

¹ Шелег О. А. Роль дежурных частей органов внутренних дел в рассмотрении обращений граждан. — Калининград : Калининградский филиал СПб ун-та МВД России, 2011. — 52 с.

дательством Российской Федерации. Решение о снятии с контроля принимает уполномоченное должностное лицо на основании копий отправленных ответов, которые при необходимости списываются в отдельное номенклатурное дело.

Перейдем к порядку и периодичности осуществления плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений граждан. Данные проверки проводятся в пределах осуществления контрольных полномочий уполномоченными должностными лицами.

Руководители органов внутренних дел в служебных заданиях сотрудников, направляемых для проведения инспектирования, контрольных и целевых проверок, должны планировать изучение рассмотрения обращений.

В ходе проверок уполномоченными должностными лицами по направлениям деятельности изучаются учетные формы и номенклатурные дела с материалами по письменным обращениям на предмет качества рассмотрения обращений по существу и подготовки ответов.

В случае выявления нарушений при рассмотрении обращений проводится проверка, по результатам которой виновные должностные лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Проанализируем формы контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, рассматриваемых в порядке приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. В рамках осуществления данного контроля при приеме и сдаче дежурства оперативный дежурный докладывает письменным рапортом начальнику территориального органа МВД России обо всех зарегистрированных заявлениях и сообщениях о преступлениях и административных правонарушениях.

Полномочия руководителя территориального органа МВД России при осуществлении данного контроля:

1) несет персональную ответственность за соблюдением законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

2) обеспечивает ежедневный контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также правильностью ведения КУСП с записью об этом в книге приема и сдачи дежурства.

Для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальном органе МВД России создается комиссия, состав которой утверждается приказом руководителя территориального органа МВД России.

С учетом территориальной особенности, количества объектов сверки в подразделениях межмуниципального отдела по нескольким муниципальным образованиям возможно создание комиссий в каждом отделе (отделении) полиции.

В отделах полиции создаются самостоятельные рабочие группы по проведению сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Председателем комиссии назначается один из заместителей руководителя территориального органа МВД России. Включение в состав комиссии начальника штаба (при наличии штатной должности), сотрудника информационного центра (при наличии штатной должности) или отдела (отделения, группы) информационного обеспечения (при наличии штатной должности), а также представителей органов предварительного следствия и дознания обязательно.

Члены комиссии проводят выборочные сверки с учетными формами обращений граждан и организаций; журналом учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; журналом учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки; журналом учета материалов об административных правонарушениях; журналом учета сообщений, поступивших по телефону доверия; номенклатурным делам, прилагаемым к КУСП; тетрадь для записей оперативного

дежурного, а также документацией подразделения Госавтоинспекции, экспертно-криминалистического подразделения, кинологической службы органов внутренних дел.

Председатель комиссии в целях выявления незарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях направляет запросы на предприятия, в организации, военные комиссариаты, лечебно-профилактические, страховые и другие учреждения. Полученные ответы на запросы изучаются и подшиваются в номенклатурное дело комиссии. Если в ответах содержится информация о ранее направленных в территориальный орган МВД России заявлениях и сообщениях о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, то проводится их сверка с КУСП.

В целях обеспечения контроля полноты регистрации сообщений, поступивших по телефону, телефонные линии, находящиеся в дежурной части, в обязательном порядке подключаются к программно-техническим средствам регистрации информации, позволяющим организовать архивное хранение записываемых сведений не менее 30 суток.

Председатель комиссии или по его поручению один из членов комиссии ежедневно прослушивает зафиксированные сообщения и проверяет полноту и правильность их регистрации в КУСП.

Полученные результаты сверки оформляются актом сверки полноты регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, который подшивается в номенклатурное дело комиссии.

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

Отметим, что конституционно закрепленное право граждан на обращения — важное средство защиты прав, свобод граждан. Оно относится к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, и имеет ярко выраженные гарантирующие свойства, то есть выступает своего рода правом — гарантией всех иных (не только политических) конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов. Работа полиции с обращениями граждан является приоритетным направлением служебной деятельности. Именно исходя из качества данной работы, оперативности реагирования граждане формируют свое мнение о деятельности полиции. В настоящее время данное направление деятельности имеет четкую правовую регламентацию, закрепленную в ведомственных нормативных правовых актах.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите виды обращений граждан в органы внутренних дел (полицию).
2. Охарактеризуйте правовую основу деятельности полиции по рассмотрению обращений граждан.
3. Перечислите права граждан при рассмотрении обращений.
4. Каковы сроки рассмотрения письменных обращений граждан?
5. Каков порядок приема, регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях?
6. В чем состоят особенности осуществления контроля за разрешением обращений, содержащих в себе признаки состава преступления?
7. Назовите формы контроля за соблюдением порядка и сроков рассмотрения обращений граждан.
8. Каковы особенности осуществления контроля за разрешением обращений, содержащих в себе признаки состава преступления?

ГЛАВА 10. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

§ 1. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции)

Под юрисдикцией подразумевают подведомственность, подсудность разрешаемых дел, полномочия разрешать дела и применять санкции¹; также юрисдикцию отождествляют с правоохранительной (праворазрешительной) деятельностью государства и общественности².

Неоднозначному толкованию понятия «юрисдикция» способствовал и перевод с латинского языка (*jurisdictio* — суд, судопроизводство), хотя на латинском языке этому понятию соответствует слово «*justitio*»³.

В советских энциклопедических словарях, юридических словарях (юридических энциклопедиях) «юрисдикция» определялась как круг полномочий суда или административных органов по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций. Данная трактовка придает юрисдикции расширенное содержание, в связи с чем становится неясным отличие юрисдикционной деятельности от неюрисдикционной.

Существует и другая точка зрения: термин «юрисдикция» образован от сочетания латинских слов «*jus*» и «*dicere*» и переводится как «разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил».

Основополагающим в юрисдикционной деятельности является рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке поведения данных лиц, предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения.

Большинством ученых-административистов с точки зрения теории административного права юрисдикция рассматривается в качестве самостоятельного вида правоохранительной деятельности органов государственного управления, охватывающей рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним.

Вместе с тем неверно рассматривать административную юрисдикцию только как деятельность по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Под **административной юрисдикцией** следует понимать:

А. Рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления (*исполнительной власти*).

Б. Рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях.

Более точное название юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях — административно-деликтная юрисдикция.

С научной точки зрения в составе административной юрисдикции выделяют следующие виды производства:

— по жалобам;

¹ См.: Краткий словарь иностранных слов. — М. : Феникс, 2000. С. 472.

² См.: Александров Н. Г. Теория государства и права. — М. : Юрид. лит., 1968. С. 491.

³ См.: Поникаров В. А. Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе. — М. : ВавидАрт, 2007. С. 11.

- по делам об административных правонарушениях;
- согласительное производство.

В содержании административной юрисдикции О. В. Чекалина выделяет производство по делам об административных правонарушениях; производство по административно-правовым спорам; дисциплинарное производство¹.

С точки зрения содержания А. Ф. Виноградов с производством по делам об административных правонарушениях отождествляет административную юрисдикцию и выделяет:

- обычное (полное) производство;
- ускоренное (упрощенное) производство;
- расширенное производство;

— производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения;

- производство по возмещению имущественного ущерба;
- производство в органе второй инстанции².

В содержание административно-юрисдикционной деятельности И. М. Серебрякова включает:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- разрешение административно-правовых споров;
- применение мер административно-юрисдикционного обеспечения³.

По мнению В. А. Поникарова, в содержание административной юрисдикции входят производства:

- по делам об административных правонарушениях;
- по дисциплинарным проступкам;
- по жалобам;
- материальное производство⁴.

§ 2. Административная юрисдикция.

Административно-деликтная юрисдикция

Правовую основу административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) составляют Конституция Российской Федерации, КоАП РФ, Федеральный закон «О полиции», законы субъектов Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты (приказы, инструкции).

Административную юрисдикцию органов внутренних дел (полиции) отличает от юрисдикционной деятельности органов территориальной подсистемы единый порядок рассмотрения и разрешения дел о правонарушениях.

Своеобразие административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) заключается также в наличии юрисдикционных полномочий у относительно широкого круга должностных лиц органов внутренних дел. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов внутренних дел вправе начальники территориальных и транспортных органов внутренних дел и их заместители, начальники и заместители начальников отделений полиции и др.

Особенность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел — участие в ее осуществлении сотрудников полиции, не обладающих полномочиями по разре-

¹ См.: Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. С. 19.

² См.: Виноградов А. Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1996. С. 21.

³ См.: Серебрякова И. М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Минск, 1998. С. 4.

⁴ См.: Поникаров В. А. Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе. — М. : ВавидАрт, 2007. С. 11.

шению дела об административном правонарушении по существу и наложению административных взысканий. Так, оперативные дежурные, участковые уполномоченные полиции, сотрудники других служб полиции выясняют обстоятельства совершаемых административных правонарушений, квалифицируют содеянное правонарушителем, составляют протоколы об административных правонарушениях, выполняют иные процессуальные действия, обеспечивающие рассмотрение и разрешение дела полномочным должностным лицом или органом.

Основные юрисдикционные полномочия органы внутренних дел реализуют в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Такое положение обусловлено тем, что в соответствии с законодательством охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются одним из основных направлений деятельности полиции. Бесспорно, административно-правовая охрана в названных сферах предполагает использование и неюридических форм, и методов, направленных на предупреждение и выявление нарушений установленных правил (*предупредительные действия сотрудников патрульно-постовой и дорожно-патрульной службы, участковых уполномоченных полиции; различного рода разъяснения, консультации; устранение противоправных ситуаций и др.*). Однако один лишь надзор не может оптимально обеспечить правомерность поведения граждан в рассматриваемых сферах. Поэтому полиция и наделяется правом осуществлять не только надзорную, но также и юрисдикционную деятельность, связанную с применением мер административно-принудительного воздействия.

Таким образом, наряду с административным надзором, юрисдикционная деятельность призвана обеспечить защиту от противоправных посягательств общественного порядка, общественной безопасности и других общественных отношений, охрана которых возложена на органы внутренних дел.

Если другие административно-юрисдикционные органы отраслевой компетенции рассматривают, как правило, небольшую группу однородных административных правонарушений, то органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах; в части неисполнения гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности; в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи; в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков; в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования; в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел вправе:

- 1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители — об административных правонарушениях (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах; в части неисполнения гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности; в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков; в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования);

- 2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах; в части неисполнения гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности);

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах; в части неисполнения гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности);

4) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил (за совершение нарушений на железнодорожном транспорте; за совершение нарушений на воздушном транспорте; за совершение нарушений на водном транспорте);

5) начальник Госавтоинспекции, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения Госавтоинспекции, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи; в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи; в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования);

6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание;

7) старшие государственные инспекторы безопасности дорожного движения, государственные инспекторы безопасности дорожного движения (в части регистрации автомототранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования);

8) старшие государственные инспекторы дорожного надзора, государственные инспекторы дорожного надзора;

9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции;

10) руководитель подразделения центрального аппарата МВД России по вопросам миграции, его заместители;

11) руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители;

12) руководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители.

Особенность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел состоит в том, что, кроме рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, на них возлагается обязанность по пресечению и процессуальному оформлению правонарушений, подведомственных другим органам административной юрисдикции.

В случае нарушения указанных правил должностные лица принимают необходимые меры (доставление, административное задержание, личный досмотр), чтобы обеспечить возможность рассмотрения данного правонарушения компетентным органом (должностным лицом). Такими полномочиями обладают практически все сотрудники органов внутренних дел, что обусловлено необходимостью принятия оперативных решений в отношении нарушителей правопорядка.

В административной юрисдикции используется три вида производства по административным правонарушениям:

— *обычное*, когда последовательно реализуются все стадии производства по делам об административных правонарушениях (возбуждение дела, оформление материалов, рассмотрение дела, пересмотр постановлений (решений), исполнение постановления); каждая стадия характеризуется своей спецификой: фактическими процессуальными основаниями возникновения; содержанием — совокупностью процессуальных действий, этапов; кругом компе-

тентных органов и иных участников; наличием процессуальных сроков; особенностями процессуального оформления промежуточных и итоговых процессуальных решений;

— *упрощенное* — характеризуется минимумом процессуальных действий и наибольшей оперативностью; протокол об административном правонарушении не составляется, а принимается соответствующее решение компетентным должностным лицом на месте правонарушения; такая процедура является исключением из общих правил и чаще всего применяется при нарушении правил дорожного движения и пользования средствами транспорта, когда к виновному применяется предупреждение или налагается штраф;

— *особое* (усложненное) предполагает наличие дополнительных стадий или особый порядок возбуждения, когда общий порядок производства видоизменяется отдельными федеральными законами (например, особенности порядка производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных категорий субъектов установлен административно-правовой статус: Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Российской Федерации», Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и т. д.).

Специфичность административной юрисдикции в деятельности органов внутренних дел проявляется в том, что она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями. Основным признаком юрисдикционной деятельности является наличие в конкретном деле правового спора или признаков правонарушения, что требует властного вмешательства компетентного органа для разрешения конфликтной ситуации и восстановления правопорядка в соответствии с предписанием закона.

Учитывая сложившиеся представления о понятиях «юрисдикция» и «административная юрисдикция», следует определить дефиницию следующим образом: административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел — это осуществляемая в определенной процессуальной форме деятельность, носящая правоохранительный, государственно-властный характер, состоящая в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающая также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами.

В правовой науке под **административно-юрисдикционной деятельностью** полиции понимается выявление противоправных деяний, сбор и оценка материалов (а также доказательств), квалификация административных правонарушений, а также осуществление административного производства по делам об административных правонарушениях.

Отказ от включения в понятие «административный процесс» деятельности административных органов по рассмотрению административно-правовых конфликтов и споров, как предлагается рядом исследователей¹, фактически означает признание того, что данная деятельность не нуждается в увеличении объема и совершенствовании гарантий прав участников административно-правового дела, рассматриваемого административными органами, и может осуществляться не по единым унифицированным правилам ведения административного процесса, установленным федеральным законодателем, а по внутриведомственным правилам рассмотрения дел без вызова сторон, участия защитника, с усеченными возможностями по предоставлению доказательств и т. д., что представляется недопустимым.

Таким образом, придерживаясь «узкого подхода» к пониманию административного процесса, считаем необходимым отметить, что указанный подход может быть назван юрисдикционным только в совокупности с пониманием термина «юрисдикция» как деятельности административных органов или суда по рассмотрению конфликтов (споров) в качестве не заинтересованной в исходе дела третьей стороны.

¹ Казанцев П. Место административного права в системе российского права // Арбитражный и гражданский процесс. — 2008. — № 11. — С. 40–42.

Итак, весь административный процесс по своему характеру должен быть признан юрисдикционным, и термин «административно-юрисдикционный процесс» становится синонимом узкого понимания административного процесса в противовес управленческому (широкому) пониманию административного процесса. Именно в рамках такого понимания административно-юрисдикционного процесса возможно его выделение в качестве подвида административного процесса в рамках управленческой концепции. Однако в случае, когда весь административный процесс признается процессом юрисдикционным, выделение в его составе отдельных видов невозможно; следует признать, что структуру административного процесса составляют только производства, его составляющие.

В случае же понимания юрисдикции как соответствующей компетенции какого-либо органа добавление слова «юрисдикционный» к термину «административный процесс» ведет к расширенному его толкованию и автоматически приводит к тому, что вся деятельность, включаемая сторонниками широкого подхода в понятие «административный процесс» (в том числе и нормотворчество), может быть названа административно-юрисдикционным процессом, что представляется неверным.

Сторонники «юрисдикционной» концепции формировали свое представление об административном процессе на базе реально существовавших гражданского и уголовного процессов. Юрисдикционная природа этих процессов стала основой определения административного процесса как деятельности государственных органов по рассмотрению споров, возникающих при разрешении конкретных дел, а также по применению мер принуждения.

Сторонники же «управленческого» подхода в понятие «административный процесс», помимо рассмотрения споров и применения принуждения, включают так называемые отношения положительного и управленческого характера, реализуемые с целью осуществления функций управления. Они придерживаются иной точки зрения (что административный процесс — не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере управления, но также и порядок реализации административно-правовых норм). Под административным процессом понимают порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, а также применение норм материального и административного права.

Различные концепции (подходы) позволяют разделить административный процесс на три основных вида:

- 1) административно-управленческий;
- 2) административно-юрисдикционный;
- 3) административно-судебный.

Данный видовой состав административного процесса позволяет четко разграничить административный процесс, определить место административных производств в системе процесса и в итоге сформировать и систематизировать нормы административно-процессуального права.

Если выделять административный процесс не в управленческом, а в более узком юрисдикционном смысле, то необходимо учесть, что процесс предназначен для разрешения споров (прежде всего, административно-правовых споров, возникающих по инициативе стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие дефектным).

Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны, а также между исполнительными органами одного уровня (или разных). Споры могут иметь место в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе правоохранительных органов (при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов). В основе административно-правовых споров, в процессе разрешения которых дается правовая оценка поведения спорящих сторон, лежат индивидуальные административные дела.

Разрешение административно-правовых споров устанавливает определенный порядок, то есть правила, которыми следует руководствоваться при рассмотрении индивидуальных дел.

Административная юрисдикция служит целям правоохраны, обеспечения стабильного правопорядка в сфере управления, защиты административно-правовых отношений; имеет своим результатом соответствующее властное и одностороннее воздействие.

В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (или нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, то есть оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям¹.

Исследователи, занимающиеся разработками общетеоретических проблем права, юрисдикцию определяют как «деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений»².

А. Ф. Виноградов административную юрисдикцию рассматривает как вид государственной, подзаконной, правоприменительной, правоохранительной, административной деятельности специальной системы государственных органов исполнительной власти, выражающейся в компетенции по рассмотрению и разрешению по существу дел об административных правонарушениях, жалоб и протестов по ним в установленных законом формах и порядке³.

А. П. Шергин административную юрисдикцию определяет как вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающей рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленных законом формах и порядке⁴.

С. В. Комлев определяет административную юрисдикцию как особый вид государственной правоприменительной правоохранительной деятельности, носящей процессуальный характер, осуществляемой специально уполномоченными на то органами в судебном и внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решений по ним, а также в исполнении этих решений⁵.

В данном контексте для более точного уяснения содержания понятия административного процесса, его сущности и механизма работы необходимо рассмотреть и его субъекты, под которыми мы понимаем лиц, участвующих в управленческом процессе:

— *субъекты по характеру полномочий*: наделенные властными полномочиями (управляющая система — Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти, уполномоченные должностные лица и т.д.);

— *субъекты в зависимости от выполняемой в процессе роли*: во-первых — компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение административного дела (*органы государственной власти, государственные служащие, судьи, сотрудники органов внутренних дел*); во-вторых, имеющие личный интерес в деле, не обладающие властными полномочиями, но заинтересованные в исходе административного дела (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший); в-третьих, содействующие осуществлению процессуальных действий (свидетель, понятой, эксперт, переводчик).

КоАП РФ в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 в качестве субъектов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, не конкретизирует перечень должностных лиц органов внутренних дел.

В свою очередь, приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание», определяет перечень подразделений полиции территориальных органов МВД России на разных уровнях, должностные лица которых обладают компетенцией по возбуждению дел об административных правонарушениях: строевые подразделения ДПС Госавтоинспекции, подразделения участковых уполномоченных полиции, строевые подразделения ППСП, строевые подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых и др.

¹ См.: Юридическая энциклопедия. — М. : Юринформцентр, 2010. С. 504.

² Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. — М. : Юрид. лит., 1994. С. 148.

³ См.: Виноградов А. Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1996. С. 21.

⁴ См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. — М. : Юрид. лит., 1979. С. 45.

⁵ См.: Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. С. 9.

Особенностью административно-правового статуса субъектов органов внутренних дел (полиции) является дихотомия полномочий должностных лиц подразделений полиции, уполномоченных, с одной стороны, возбуждать дела об административных правонарушениях, с другой стороны — их рассматривать. При этом должностные лица, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, не всегда имеют право их рассматривать.

Административный процесс имеет внутреннее строение, элементами которого являются производство, стадия, этап.

Производство — урегулированные процессуальными нормами, относительно обособленные во времени и пространстве, совершаемые в определенной последовательности юридически значимые действия, которые связаны с разрешением юридического дела и вынесением персонально определенных и индивидуально конкретных решений.

Стадия — часть административного производства, характеризующаяся специфическими задачами, определенным кругом субъектов и участников, системой правовых связей и отношений между ними, набором средств и методов осуществления действий, формами внешнего выражения и официального закрепления выносимых решений (стадии следуют одна за другой, предыдущая стадия подготавливает последующую; новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально закончится предыдущая).

Этап — обособленная часть стадии, представляющая собой совокупность конкретных действий, преследующих промежуточную цель (*например*, на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяют следующие этапы: подготовка дела к рассмотрению, рассмотрение дела, принятия решения по делу, доведение решения до заинтересованных лиц).

Для более точного понимания сущности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел необходимо обратить внимание на рассмотрение полицией обращений граждан как одной из разновидностей деятельности. Конституционное право граждан на обращение получило свое непосредственное закрепление в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в котором зафиксированы основные термины, права гражданина при рассмотрении обращения, гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, порядок рассмотрения обращения, контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращения и ответственность должностных лиц за нарушение данного порядка. В свою очередь, в целях установления в системе МВД России единого порядка рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 утверждена «Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации». Контроль за рассмотрением обращений осуществляется в форме текущего контроля; в ходе плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений; руководителями органов внутренних дел при осуществлении ими своих полномочий.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие и содержание административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции).
2. Как осуществляется правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции)?
3. Каковы особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции)?
4. Какова роль должностных лиц системы МВД России в реализации законодательства об административных правонарушениях?
5. Дайте правовую характеристику административно-юрисдикционной деятельности.
6. Охарактеризуйте систему норм права, регулирующего порядок государственного управления в административно-юрисдикционной сфере.
7. Перечислите основные юрисдикционные полномочия органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

ГЛАВА 11. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Способы обеспечения законности в административной деятельности полиции

Значение законности в административной деятельности полиции следует рассматривать в нескольких аспектах. С одной стороны, осуществляя административную деятельность по охране общественного порядка, защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, полиция обеспечивает законность в стране, с другой — административная деятельность самих подразделений полиции должна основываться на строжайшем соблюдении законности.

Любые нарушения законности, откуда бы они ни исходили, наносят ущерб интересам граждан и государства, они вдвойне опасны, если исходят от органов, которые обязаны вести борьбу за соблюдение законов. Сотрудники полиции не имеют права вмешиваться в область гражданских прав, не имея при этом законных полномочий. Даже в тех случаях, когда речь идет о вмешательстве в область прав и свобод человека и гражданина, полиция не имеет права отступать от требований закона, который определяет рамки и границы для каждого действия сотрудника полиции.

Согласно Федеральному закону «О полиции» всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены указанным законом. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать напрямую или в косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий.

Принцип законности означает также и то, что нормативные акты, издаваемые МВД России и его территориальными органами разных уровней (приказы, инструкции, указания, постановления по делам об административных правонарушениях, предписания и т.п.), также должны основываться на нормах права. Сущность обеспечения законности в административной деятельности полиции заключается в следующем:

— осуществление контроля за соблюдением и исполнением должностными лицами и гражданами законов и основанных на них нормативных актов, регламентирующих административно-правовую деятельность по вопросам охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан, собственности, интересов предприятий, организаций и учреждений от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечения безопасности дорожного движения;

— точное и неуклонное соблюдение, исполнение и применение всеми сотрудниками законодательства об административных правонарушениях, других нормативных актов, регулирующих применение мер административного воздействия, с тем чтобы никто не был подвергнут степени воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законодательством;

— строгое соблюдение сотрудниками всех подразделений полиции дисциплины, регламентированной законодательством, требованиями приказов МВД России.

В настоящее время выделяют следующие показатели законности: качество системы законодательства, уровень преступности, деятельность государственных органов власти и др.

Отдельно следует отметить спектр правовых норм, комплексно характеризующих законность:

- 1) верховенство законов в системе (конституционные нормы);
- 2) подотчетность и ответственность всех исполнительных и распорядительных органов, включая подразделения полиции, перед органами законодательной государственной власти;
- 3) гарантия неприкосновенности личности граждан и охраны их прав;
- 4) обязанность сотрудников полиции действовать строго на основании и во исполнение законов;
- 5) порядок применения мер административного воздействия, конкретные обязанности сотрудников подразделений полиции, формы контроля за фактическим исполнением правовых актов;
- 6) порядок обжалования, отмены или приостановления незаконных правовых актов подразделений полиции, обжалования неправомерных действий их сотрудников;
- 7) дисциплинарная и другие виды ответственности сотрудников за нарушение законности.

Законность в административной деятельности подразделений полиции обеспечивает социальную защищенность граждан, уверенность в том, что их достоинство, права, свободы, законные интересы надежно охраняются государством. В ст. 2 Конституции Российской Федерации говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Необходимо отметить, что существует множество причин, которые способствуют совершению противозаконных поступков сотрудниками органов внутренних дел (низкая дисциплинированность, отсутствие эффективного и надлежащего контроля со стороны высшего руководства, бездействие сотрудников в части профилактики правонарушений, несоблюдение правовых предписаний и др.). Для всесторонней и полной реализации принципа законности, наряду с совершенствованием правового регулирования, проводится работа по воспитанию кадров подразделений полиции, повышению их культуры, юридической и иной профессиональной подготовки, применяются различные формы контроля и надзора за точным и неуклонным исполнением законов.

Контрольно-надзорная деятельность государственных органов и общественных организаций рассматривается в науке административного права как система способов обеспечения законности и дисциплины — это организационно-правовые приемы предупреждения, обнаружения и своевременного пресечения нарушения или невыполнения правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных. Основными способами обеспечения законности являются:

- контроль за деятельностью полиции;
- прокурорский надзор;
- обжалование незаконных действий сотрудников подразделений полиции;
- ответственность сотрудников полиции за нарушения законности.

Наличие разных способов обеспечения законности обусловлено разносторонним характером административной деятельности, необходимостью своевременного и полного выявления нарушений законности, принятия мер по их устранению. Все вышеназванные способы обеспечения законности преследуют единую цель — выявление, устранение и предупреждение нарушений законности; в то же время они различаются непосредственными задачами, объектами контроля и надзора, структурой и правовым положением контрольно-надзорных органов, а также средствами, применяемыми для достижения стоящей цели.

Сочетание ряда способов обеспечения законности позволяет, с одной стороны, осуществлять контроль и надзор за всеми направлениями административной деятельности полиции, с другой — четко разграничивать компетенцию контрольных и надзорных органов, с тем чтобы не допускать дублирования в работе. Названные способы дополняют, а не подменяют друг друга, поэтому совершенствование системы и форм деятельности контрольно-надзорных органов имеет большое практическое значение.

§ 2. Контроль и надзор за законностью деятельности полиции

Со стороны общественных наблюдательных комиссий объектами контроля являются места принудительного содержания лиц, в том числе специально отведенные помещения для лиц, задержанных полицией в соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции».

Контроль представляет собой систему наблюдения и проверки, в результате которых выявляется соответствие процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям.

При рассмотрении вопроса о контроле и надзоре за деятельностью полиции как способах обеспечения законности и дисциплины необходимо вначале раскрыть эти способы.

Согласно ст. 49 Федерального закона «О полиции» государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Согласно ст. 50 Федерального закона «О полиции» общественный контроль за деятельностью полиции осуществляют:

- граждане Российской Федерации и общественные объединения;
- общественная палата Российской Федерации;
- общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий;
- общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах.

Согласно ст. 53 Федерального закона «О полиции» гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника полиции привело к нарушению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это действие в вышестоящем органе, должностному лицу, в прокуратуре либо в суде.

Контроль со стороны Президента Российской Федерации является долгосрочным (стратегическим); его целью является обеспечение деятельности органов внутренних дел (полиции) в пределах функциональных обязанностей: охрана жизни и здоровья; защита прав, интересов и свобод граждан и лиц без гражданства. Кроме того, сотрудники полиции осуществляют деятельность, направленную на борьбу с коррупцией, а также обеспечивают безопасность в обществе.

Необходимо выделить пути осуществления контроля за органами внутренних дел (полиции), выполняемого Федеральным Собранием Российской Федерации. К данной группе относятся следующие формы:

1. Контроль за исполнением федерального бюджета и формированием отчетной документации (представляются данные документы в палаты парламента).

2. Депутатский запрос, который может подаваться от имени одного или нескольких депутатов. Государственная Дума и Совет Федерации, в свою очередь, формируют Счетную палату Российской Федерации, функциональная значимость которой состоит в обеспечении контроля за целесообразностью использования материальных средств из федерального бюджета. Кроме того, расходование бюджета должно быть законным и обоснованным. Случаи серьезного и масштабного нарушения прав и свобод граждан и других лиц, регламентированных действием конституционных нормативных правовых актов, рассматриваются палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Контролирующая деятельность Правительства Российской Федерации характеризуется универсальностью, что связано с тем, что данный орган, выполняющий функцию исполнительной власти, активно взаимодействует с МВД России и непосредственно органами внутренних дел (полицией). Правительством Российской Федерации осуществляется надзор за исполнением различных нормативных правовых и законодательных актов.

3. Контроль за исполнением полномочий органами исполнительной власти федерального и регионального уровней (по результатам контролирующей деятельности формируется план мероприятий по устранению проблем и нарушений).

Федеральный закон «О полиции» не содержит в себе положений, которые бы регулировали деятельность органов представительной и исполнительной власти страны. Однако данный факт не может свидетельствовать о том, что в компетенции указанных органов не входит управление делами полиции. В соответствии с содержанием ст. 8 Федерального закона «О полиции» полицейские структуры обязуются предоставлять информацию о результатах осуществляемой деятельности. В первую очередь, отчетная документация, предварительно составленная уполномоченными должностными лицами, должна быть представлена в вышестоящие государственные органы. Кроме того, полиция должна информировать о результатах своей деятельности и общественность, что осуществляется при помощи передачи информации через средства массовой информации (далее — СМИ) и предоставления отчетов в открытых источниках.

4. Статья 52 Федерального закона «О полиции» регламентирует предмет прокурорского надзора. Прокурорский надзор не аргументирует конкретные полномочия прокурора и содержание прокурорского надзора за законностью деятельности органов внутренних дел (полиции). Данные нормы содержатся в Конституции Российской Федерации, в кодифицированных нормативных правовых актах (УПК РФ, КоАП РФ и др.), а также в специальных федеральных законах и иных нормативных правовых актах. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за законностью деятельности полиции — это деятельность Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, которая осуществляется от имени государства и нацелена на точное исполнение законодательства Российской Федерации путем принятия мер к выявлению и устранению правонарушений, а также к привлечению виновных к административной ответственности.

При осуществлении надзора за законностью административной деятельности полиции (органов внутренних дел) прокурор имеет право:

- в любое время посещать органы полиции;
- ознакомиться с документами административного задержания граждан;
- опрашивать задержанных; принимать к производству и проводить рассмотрение жалобы; освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию путем вынесения постановления;
- опротестовывать акты полиции, которые противоречат нормам закона; обращаться в суд с исковыми заявлениями;
- вносить представления об устранении нарушений законодательства и требовать от руководителей полиции (органов внутренних дел) ответов в установленный законом срок — месяц и др.

Основными задачами контроля в подразделениях полиции являются: 1) обеспечение неуклонного выполнения законных и подзаконных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел (полиции); 2) обеспечение своевременного и качественного выполнения решений, принимаемых в органах внутренних дел; 3) повышение общего уровня организаторской и оперативно-служебной деятельности; 4) своевременное предупреждение, выявление и устранение недостатков в работе; 5) выявление и внедрение положительного опыта; 6) повышение дисциплины и ответственности сотрудников; содействие правильной оценке и использованию (перемещению) кадров.

В зависимости от органов внутренних дел (должностных лиц), осуществляющих контроль за деятельностью полиции, различают:

- государственный контроль, который можно, в свою очередь, подразделить на контроль, проводимый: а) органами законодательной и исполнительной власти; б) судебными

органами; в) ведомственный контроль, осуществляемый руководителями подразделений полиции, их организационно-аналитическими (штабными) и другими аппаратами;

— общественный контроль.

Контроль судебных органов за административной деятельностью полиции заключается в рассмотрении судьями большого количества материалов (дел) об административных правонарушениях: о мелком хулиганстве; неповиновении законному распоряжению сотрудника полиции; о нарушении правил дорожного движения, связанном с лишением водителей права на управление транспортными средствами, и других дел. Районные суды рассматривают также жалобы граждан на действия руководителей и сотрудников полиции и принимают по ним решения (производство по жалобам и заявлениям граждан).

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также связанных с ними жалоб граждан суд вправе:

— оставить постановление без изменения, а жалобу без удовлетворения;

— изменить постановление должностного лица полиции, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

— отменить постановление и прекратить дело при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, при малозначительности административного правонарушения, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

— отменить постановление и возвратить дело на новое рассмотрение в подразделение полиции в случае существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущим назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

— отменить постановление и направить дело на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочным должностным лицом полиции¹.

Общественный контроль за деятельностью полиции реализуется на основе ст. 33 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные жалобы в государственные органы, в том числе и в подразделения МВД России. Разновидностью общественного контроля следует считать регулярные отчеты участкового уполномоченного полиции перед населением обслуживаемого участка.

Со стороны общественных наблюдательных комиссий объектами контроля являются места принудительного содержания лиц, в том числе специально отведенные помещения для лиц, задержанных полицией в соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции».

Словосочетание «социальный контроль» подчеркивает, что речь идет о контроле, который осуществляется со стороны общества, то есть субъектами, организационно не входящими в структуру управления органами внутренних дел (полиции) и не находящимися в их непосредственном подчинении. Следует учитывать, что социальный контроль за деятельностью полиции тесно связан с процессами, которые происходят в обществе. Общество посредством контроля проверяет, насколько его нормы и ценности защищаются полицией, а также в какой мере ими руководствуются сами сотрудники. В этом смысле социальный контроль выступает регулятором отношений в системе «общество — полиция».

Необходимо отметить, что социальный контроль за деятельностью полиции предлагает множество субъектов (органы государственной власти, общественные объединения, население города, района, области, региона и отдельные граждане). В силу такой многосубъектности социального контроля его можно классифицировать по следующим

¹ Ст. 30.7 КоАП РФ.

основаниям: по принадлежности к тому или иному институту общества; по полномочиям субъектов контроля и т.п.

Социальный контроль существенно отличается своим предметом от ведомственного контроля. Поскольку социальный контроль носит общественный характер, то его предметом является проверка того, в какой мере сотрудники полиции соблюдают общественно значимые нормы, включая правовые, нравственные, административные, которые вытекают из социального назначения их деятельности. Важнейший признак социального контроля за деятельностью полиции заключается также в том, что он не направлен на проверку конкретных планов, результатов оперативно-служебной деятельности. Это дело ведомственного контроля. Тем самым сохраняется самостоятельность деятельности полиции в профессиональной сфере.

Воздействие общественной критики на полицию многопланово и предопределяется основными функциями (контрольная, консультативная и директивная функции¹).

Контрольная функция со стороны населения и отдельных граждан за деятельностью полиции проявляется в том, что она (посредством изучения общественного мнения) ставит под социальный контроль один из важных общественных институтов. Формы контроля при этом разнообразны: публикации в СМИ, проведение специальных опросов, анализ обращения граждан (*обеспечиваются гласность и открытость в деятельности полиции; появляется возможность предупредить недостатки, проверить, насколько деятельность полиции соответствует ее социальному назначению*).

Одной из действенных форм общественной критики и социального контроля являются жалобы граждан. Жалоба — реакция на нарушение субъективных прав граждан, средство их защиты и одновременно совершенствования деятельности государственных органов исполнительной власти. Обращаясь с жалобами на сотрудников полиции, граждане вскрывают различные нарушения закона, делинквентное поведение должностных лиц, способствуя тем самым ликвидации этих явлений, улучшению деятельности органов внутренних дел. Любые объективные жалобы, даже вызванные исключительно личными мотивами, имеют общественный резонанс, поскольку в конечном счете критика положительно влияет на деятельность подвергаемых ей организаций.

Таким образом, основными формами осуществления гражданами права на критику полиции и каналами передачи в ее подразделения соответствующей критической информации являются жалобы, личные контакты, выступления в печати, иных средствах массовой информации. Необходимо иметь информацию об оценке населением делинквентного поведения сотрудников полиции, влекущего нарушение законных прав и свобод граждан.

Ведомственный контроль за соблюдением законности и дисциплины в административной деятельности полиции. Рассматривать данный вопрос целесообразно по двум направлениям: 1) организация контроля за соблюдением законности со стороны вышестоящих подразделений полиции за нижестоящими; 2) организация контроля за соблюдением законности сотрудниками полиции в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Первое направление — организация контроля за соблюдением законности со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими. Контроль и проверка исполнения в подразделениях полиции — неотъемлемая составная часть организаторской работы, важнейшее средство деятельности сотрудников полиции, укрепления законности и дисциплины и повышения культуры в служебной деятельности. Они направлены на обеспечение своевременного выполнения задач, стоящих перед полицией.

Контроль и проверки исполнения возлагаются на руководителей подразделений центрального аппарата, министров внутренних дел республик, начальников главных управлений МВД России, управлений МВД России по субъектам Российской Федерации, руководителей территориальных органов МВД России на районном уровне, а также на подразделения соб-

¹ Митькина О. В. Общественное мнение: механизм формирования, функции проблемы изучения // Социологические проблемы изучения общественного мнения. URL: <http://bibconvdocs.org/v8726> (дата обращения: 14.01.2024).

ственной безопасности, возглавляемые Главным управлением собственной безопасности МВД России (ГУСБ МВД России).

Так, ГУСБ МВД России осуществляет контрольные функции за соблюдением законности:

- выявление, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России;
- предупреждение, выявление и пресечение противоправной деятельности сотрудников, гражданских служащих и работников системы МВД России;
- проведение оперативно-розыскных мероприятий в целях получения информации, необходимой для принятия решений о достоверности и полноте сведений о доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера и соблюдении требований к служебному поведению сотрудников;
- направление в адрес руководителей органов, организаций и подразделений системы МВД России информации о выявленной противоправной деятельности сотрудников, гражданских служащих и работников системы МВД России, о причинах и условиях, создающих угрозу собственной безопасности, внесение соответствующих предложений по устранению имеющихся недостатков;
- рассмотрение поступивших в Главное управление обращений граждан (организаций) и иной информации о нарушениях законности, в том числе правонарушениях, подготавливаемых, совершаемых или совершенных сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России, проведение по ним проверок в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- проведение в установленном порядке проверок кандидатов на должности в систему МВД России, назначение на которые осуществляется с учетом рекомендаций Главного управления (в соответствии с Положением о Главном управлении собственной безопасности МВД России).

В настоящее время организовано несколько видов контроля со стороны вышестоящих подразделений полиции за нижестоящими:

- инспектирование;
- контрольные проверки;
- комплексные выезды для оказания практической помощи;
- целевые выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, проверке жалоб, заявлений и другим вопросам;
- оперативно-зональный контроль;
- линейный контроль;
- ревизии (проверки) финансово-хозяйственной деятельности;
- заслушивание отчетов руководителей подразделений полиции на заседаниях коллегий, а также на оперативных совещаниях в департаментах (управлениях) МВД России, главных управлениях (управлениях) МВД России по субъектам Российской Федерации и других структурах¹.

Вторым направлением является контроль, осуществляемый начальником территориального органа МВД на районном уровне и его заместителями.

Наиболее действенными видами контроля и проверки исполнения, как показывает практика, являются следующие:

1. Повседневный контроль работы подчиненных, то есть проверка непосредственно на рабочих местах: в дежурной части, в изоляторе временного содержания, в специальном приемнике для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, и т.д. Такая проверка дает возможность своевременно заметить недостатки в работе, принять меры к быстрому их

¹ Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 (ред. от 29.06.2018, с изм. от 01.07.2019) «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

устранению и научить личный состав правильным приемам и методам работы. Только в процессе постоянного общения с подчиненными начальник органа и его заместители могут знать истинное положение дел и оперативно реагировать на возможные упущения в работе.

2. Заранее спланированная проверка работы служб и подразделений. Такие проверки разрабатываются штабами и отражаются в квартальных планах работы органа внутренних дел. Однако, намечая эти мероприятия, нельзя гнаться за большим количеством проверок, необходимо добиваться их качества.

3. Проверка состояния работы по отдельным направлениям деятельности служб и подразделений. Ее специфика состоит в том, что при проверке отдельных видов административной деятельности затрагиваются интересы разных служб, поэтому, планируя конкретные мероприятия, необходимо учитывать всю их многогранность и конкретную роль каждой службы, обращая внимание на их взаимодействие.

4. Периодические заслушивания на оперативных совещаниях руководителей служб, подразделений и отдельных сотрудников. Причем заслушивают не обязательно тех, у кого не ладится с работой. Хорошие результаты дают выступления наставников и других сотрудников, чьи показатели выше остальных. Такие выступления превращаются в своеобразную форму воспитания, обучения, школу передачи положительного опыта работы.

5. Устный отчет (доклад) сотрудника о проделанной работе непосредственно у начальника органа внутренних дел и его заместителей.

6. Отчет в письменном виде как способ контроля применяется как в отношении отдельных сотрудников, так и в отношении служб и подразделений.

7. Проверка выполнения планов работы сотрудников как по отдельным намеченным мероприятиям, так и в целом. Обычно такие проверки осуществляются ежедневно во время личных контактов руководителей и подчиненных. Утверждая план работы на следующий период, начальник интересуется ходом выполнения того или иного пункта плана, советует, как лучше его выполнить, обращает внимание на ошибки, требует соблюдать сроки исполнения.

8. Контроль с помощью специальных карточек за исполнением поступившей информации обычно бывает двух видов:

— общий контроль, который осуществляется за исполнением предложений, заявлений, жалоб граждан, указаний и распоряжений начальника органа внутренних дел и некоторых других служебных документов;

— особый контроль, который осуществляется за исполнением директив, приказов и других срочных актов вышестоящих органов внутренних дел, срочных решений органов местного самоуправления, указаний прокурора, запросов депутатов и т. д.

Карточки контроля могут заполняться в одном или в двух экземплярах, с тем чтобы один экземпляр постоянно находился у начальника или секретаря, а второй мог быть передан исполнителю.

9. Контроль в административной деятельности полиции проводится, как правило, гласно, но в тех службах, где имеются патрульно-постовые наряды, применяется и негласный контроль. Графики проведения такого контроля составляются на месяц, утверждаются начальником органа или командиром строевого подразделения (части) и доводится до исполнителя персонально.

10. Для контроля за местонахождением патрульно-постовых нарядов широко используются различные технические средства: радиостанции, телефон, прикладные телевизионные установки, система ГЛОНАСС, система «Аркан» в Санкт-Петербурге и др.

11. Контрольной функцией начальника органа внутренних дел и его заместителей является также проверка жалоб граждан на действия сотрудников полиции.

Одним из способов обеспечения законности в административной деятельности полиции является право обжалования гражданами и должностными лицами неправомερных действий сотрудников полиции. Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного или муниципального органа, обще-

ственного объединения, религиозной или иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации или в суд.

Начальники органов внутренних дел и их заместители осуществляют рассмотрение обращений граждан по разным вопросам, в том числе и по вопросам неправомерных действий сотрудников полиции. Следует отметить, что работа с обращениями граждан, их рассмотрение и разрешение образуют отдельный вид делопроизводства.

Таким образом, законность деятельности подразделений органов внутренних дел (полиции) обеспечивается с помощью различных методов контроля. Одним из наиболее важных методов является внутриведомственный контроль. Широкое распространение в связи с высокой эффективностью получил метод контроля, суть которого заключается в обеспечении обратной связи с населением. Граждане могут обратиться непосредственно в органы внутренних дел (полицию), подать обращение в письменном или электронном виде. Совокупность мероприятий, обеспечивающих контроль за деятельностью сотрудников органов внутренних дел (полиции), направлена на обеспечение законности и дисциплины, так как контроль является универсальной, а в некоторых случаях и управленческой категорией¹.

§ 3. Обжалование неправомерных действий и ответственность сотрудников полиции

В России гражданин имеет право подать обращение (в том числе жалобу на действие или бездействие сотрудника правоохранительных органов) как в вышестоящие полицейские инстанции, так и в иные государственные структуры. При этом рассмотрение данного обращения возможно как в административном, так и в ином порядке (в том числе и в судебном). Необходимо отметить, что при обращении за судебной защитой у гражданина есть возможность заявить о возмещении убытков и компенсации вреда (в том числе морального), причиненного работником полиции. Ответственность за организацию работы с обращениями, поступившими от граждан (в том числе персональную), несет руководитель сотрудника, принявшего обращение. Особо стоит отметить запрет преследования гражданина в связи с его обращением с жалобой в органы, который предусмотрен ст. 6 Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Жалобы на действия (решения) подразделений полиции (ее должностных лиц) могут быть принесены в следующих случаях:

- нарушения прав и свобод гражданина;
- создания препятствий осуществлению гражданином его прав и свобод;
- если на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

Проблемы, с которыми граждане имеют право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, могут касаться как лично человека, так и затрагивать общественные, групповые интересы. Обращения могут быть индивидуальными или коллективными. Характерно, что в любой из этих форм фактически осуществляется обратная связь объекта социального управления с его субъектом, ценность которой именно в возможности последнего вносить коррективы, порой кардинально изменять принятое или готовящееся к принятию управленческое решение.

Производство по жалобам направлено на защиту прав и законных интересов лиц, подавших жалобу. В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

¹ Бондарь Е. О., Сосновская Ю. Н. Контроль и надзор как способы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел (полиции) // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. — 2021. — № 2 (58). — С. 35–40.

Порядок производства по жалобам определяется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Запрещается пересылка жалобы в подразделение полиции или должностному лицу, решения или действия которого обжалуются.

В соответствии с приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707¹ рассмотрение обращений в системе МВД России включает в себя следующие этапы: прием и первичная обработка обращений; регистрация и учет обращений; принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений; рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; подготовка и направление ответов на обращения; хранение обращений и материалов по их рассмотрению; личный прием граждан; анализ рассмотрения обращений; контроль за рассмотрением обращений.

Все обращения, поступившие в орган внутренних дел посредством операторов почтовой связи с доставкой ими письменной корреспонденции в здание органа внутренних дел, официальных сайтов, факсимильной связи, фельдъегерской связи и специальной связи, дежурной части территориального органа МВД России, почтового ящика, установленного в круглосуточно доступных для граждан местах зданий МВД России, его территориальных органов на межрегиональном, окружном и региональном уровнях, а также органов внутренних дел, где нет дежурных частей, полученные в ходе личного приема, подлежат обязательной регистрации в срок, не превышающий трех дней со дня их поступления, за исключением жалоб на решения и действия (бездействие) органов внутренних дел и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг, которые регистрируются не позднее следующего рабочего дня со дня их поступления.

Письменное обращение в обязательном порядке должно содержать:

- наименование органа внутренних дел, в который направляется обращение, или фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии) должностного лица органа внутренних дел, или его должность;
- фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии) гражданина;
- почтовый адрес для направления ответа или уведомления о переадресации обращения;
- личную подпись и дату.

Независимо от формы обращения (письменное, интернет-обращение), в нем следует изложить суть просьбы, причины несогласия с обжалуемым решением, обстоятельства, на основании которых гражданин считает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия в их реализации либо незаконно возложена какая-либо обязанность, а также иные сведения, имеющие значение для рассмотрения обращения.

Отсутствие каких-либо сведений в обращении, за исключением отсутствия в письменном обращении, а также в интернет-обращении фамилии гражданина или почтового либо электронного адреса для направления ответа, не является основанием, чтобы оставить обращение без ответа. Обращение, поступившее в подразделение системы МВД России в соответствии с его компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Зарегистрированные обращения рассматриваются уполномоченным должностным лицом, которое определяет соответствие обращения установленным законодательством требованиям и порядок его рассмотрения по существу (организует доклад руководителю, направляет в самостоятельное подразделение, территориальный орган или иной государственный орган либо орган местного самоуправления). Запрещается направлять обращение на рассмотрение в орган внутренних дел, иной государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действия (бездействие) которых обжалуются.

Жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги, не относящейся к компетенции МВД России и его территориальных органов, в течение трех рабочих

¹ Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России».

дней со дня ее регистрации направляется в государственный орган, уполномоченный на предоставление данной государственной услуги, о чем письменно уведомляется гражданин.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, без рассмотрения с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

По обращению, относящемуся к компетенции органов внутренних дел, в течение семи дней со дня регистрации принимается одно из следующих решений:

- принять к рассмотрению по существу;
- направить для рассмотрения в подразделение центрального аппарата Министерства (по обращениям, зарегистрированным в ДДО МВД России), в самостоятельное подразделение (по обращениям, зарегистрированным в иных органах внутренних дел);
- направить для рассмотрения по существу в подчиненный территориальный орган, о чем гражданин не уведомляется;
- приобщить аналогичное обращение к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено;
- не проводить проверку по обращению, если оно признано уполномоченным должностным лицом безосновательным и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена; если обращение признано уполномоченным должностным лицом некорректным по изложению или форме¹.

Письменные и устные обращения граждан, а также содержащиеся в них критические замечания должны систематически обобщаться и анализироваться в целях выявления причин и условий нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы органа внутренних дел, принятия мер по устранению причин, вызывающих повторные и коллективные жалобы.

Нарушением законности признаются такие деяния (действие или бездействие), которые нарушают права и законные интересы граждан и должностных лиц, а также нормальную деятельность государственных органов, организаций, учреждений и предприятий.

Нарушение законности сотрудниками полиции влечет юридическую ответственность — уголовную, административную, дисциплинарную и материальную.

1. Уголовная ответственность наступает по приговору суда за совершение сотрудником полиции преступления. В ст. 40 Федерального закона «О полиции» указывается, что увольнение сотрудника полиции в связи с совершением преступления допустимо только после вступления в законную силу обвинительного приговора.

Сотрудник полиции как представитель исполнительной власти, осуществляя свои функции, являясь должностным лицом, может нести ответственность за должностные преступления, к которым относятся:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ);
- халатность (ст. 293 УК РФ);
- получение взятки (ст. 290 УК РФ);
- дача взятки (ст. 291 УК РФ);
- служебный подлог (ст. 292 УК РФ).

2. Административную ответственность сотрудники полиции в соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ несут за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных подразделениях полиции на общих основаниях за:

- нарушения законодательства о выборах и референдумах;

¹ Организационно-правовые основы деятельности полиции : учебное пособие. — М. : ДГСК МВД России, 2017. — 95 с.

- нарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; правил дорожного движения;
- нарушения требований пожарной безопасности вне места службы;
- нарушения законодательства об охране окружающей природной среды;
- нарушения таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации;
- нарушения пограничного режима;
- нарушения режима в пунктах пропуска через границу России, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов;
- невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

К ним не может быть применено административное наказание в виде административного ареста.

3. Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников полиции является дисциплинарный проступок — это нарушение лицом рядового и начальствующего состава полиции служебной дисциплины, приказов начальников, недобросовестное выполнение служебных обязанностей, а также совершение им неслужебных действий, компрометирующих полицию или порочащих честь и достоинство сотрудника полиции как представителя власти.

4. Материальная ответственность — это обязанность лица, причинившего имущественный ущерб предприятию, организации или гражданину возместить этот ущерб в размерах и порядке, предусмотренных законом.

Вред, причиненный гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям сотрудником полиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (ст. 1069–1070 Гражданского кодекса Российской Федерации¹ (далее — ГК РФ)) и Правилами исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти.

Сотрудник полиции не несет ответственности за причинение вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании и пресечении возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер².

§ 4. Основные направления укрепления законности в административной деятельности полиции

Организаторами работы по укреплению законности и служебной дисциплины, в том числе и в административной деятельности подразделений полиции, являются начальники и командиры всех степеней. Они несут персональную ответственность за действия и поступки подчиненных, обязаны воспитывать их в духе неукоснительного выполнения законов, приказов и указаний, поощрять личный состав за проявленные инициативу и усердие по службе, укреплять уставный порядок, предъявлять высокую требовательность, строго взыскивать с нерадивых. Руководитель должен проявлять заботу о создании необходимых условий для труда, быта, отдыха сотрудников, повышения ими профессионального мастерства. Он обязан уважать честь и достоинство сотрудников, не допускать преследования их за кри-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

² УК РФ.

тику недостатков или по мотивам личного характера, обеспечивать гласность и объективность в оценке результатов служебной деятельности подчиненных.

Всю деятельность по укреплению законности и служебной дисциплины в полиции осуществляет руководитель подразделения совместно со своим аппаратом по кадровой и воспитательной работе, привлекая к этой работе руководителей служб и подразделений, опираясь на помощь общественных объединений и органов общественной самодеятельности коллектива.

Основу всей работы по укреплению законности и дисциплины составляет целенаправленный процесс формирования и повышения правовой культуры сотрудников, направленный на воспитание у них глубокого уважения к законам и нормативным актам, сознательное их исполнение.

На основе научного анализа и анализа нормативных правовых актов, раскрывающих причины нарушения правовых норм сотрудниками подразделений полиции, можно выделить основные направления укрепления законности:

- повышение правовой культуры сотрудников подразделений полиции, совершенствование правосознания и правового поведения;
- правовая и индивидуально-воспитательная работа с сотрудниками подразделений полиции;
- постоянный контроль руководства за деятельностью подчиненных;
- дисциплинарная практика;
- материальное и моральное стимулирование;
- формирование общественного мнения в духе нетерпимости к нарушениям законности;
- совершенствование системы управления подразделениями полиции.

Данные направления взаимосвязаны между собой и выступают в качестве ориентиров для государства и его органов и их представителей по повышению законности в деятельности полиции.

Предполагается определенный механизм их реализации: 1) комплекс взаимосвязанных мер в виде долгосрочной целевой ориентации, программы, плана мероприятий; 2) систематическая и последовательная деятельность в рамках закона; 3) издание правовых актов «во исполнение закона», как указанных, так и предполагаемых, об изменении и отмене устаревших актов и норм; 4) структурно-функциональная перестройка органов и организаций, их взаимоотношений в новом статусе; 5) высокая юридическая квалификация кадров руководителей и специалистов, когда она рассматривается в качестве обязательного требования к любой должности («правовой стандарт»).

Потребность общества в профессионально подготовленных кадрах полиции, обладающих правовой культурой, высокой ответственностью перед законом, — насущная необходимость. Закон предписывает границы поведения, реагирования сотрудников полиции в случаях нарушения его норм.

1. Под содержанием правовой культуры в полиции понимается:

- знание действующего законодательства как системы общеобязательных правовых норм, а также ведомственных и межведомственных нормативных документов, регулирующих надлежащее исполнение служебной деятельности;
- убеждение в необходимости точного и неукоснительного исполнения правовых норм, осознание того, что борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются важнейшей государственной функцией в условиях формирования правового государства; строжайшее соблюдение законности есть проявление высоких профессионально-нравственных черт личности;
- правомерная служебная деятельность, основанная на профессиональной компетенции и профпригодности сотрудника.

Правовое поведение сотрудников органов внутренних дел должно отражать понимание и осознание ими того факта, что законность выступает ключевым принципом профессиональной деятельности. Правовое мышление сотрудников органов внутренних дел должно

обеспечивать максимальную защиту национальных интересов, поэтому процесс правового воспитания сотрудников органов внутренних дел направлен на формирование необходимого уровня правовой грамотности и профессиональной зрелости¹.

Правовая культура сотрудника полиции неразрывна связана с его умениями безукоризненно действовать при раскрытии преступления, задержании преступника и подозреваемого, составлять протоколы, постановления и т. п., то есть решать свои повседневные оперативно-служебные задачи.

Каждый сотрудник должен обладать навыками правомерного поведения в деятельности по защите прав и законных интересов граждан, при охране общественного порядка:

- соблюдать профессиональную этику и нормы морали при общении с гражданами, задержанными и осужденными;
- уметь локализовать, а не провоцировать обострение конфликта;
- грамотно толковать юридическую норму и быть способным дать объяснение применительно к конкретной ситуации;
- оформлять принятое правовое решение законным и обоснованным актом (постановление, приказ и т.д.).

Эта работа должна осуществляться в системе служебной подготовки и с помощью постоянно действующего государственно-правового информирования сотрудников².

Анализируя процессы формирования высокого уровня профессиональной культуры сотрудников правоохранительных органов и роль юридического образования в этих процессах, нельзя игнорировать вопрос о правовом воспитании как парной юридической категории, а также вопрос о правовом нигилизме и о способах борьбы с этим крайне нежелательным для современного российского общества и государства явлением. Таким образом, важной задачей на пути повышения правовой культуры является преодоление правового нигилизма, правового эгоизма, правовой пассивности и других проявлений деформации правосознания и коррозии правовой культуры.

Повышению уровня правовой культуры сотрудников полиции способствуют обзоры юридической литературы, непосредственное участие личного состава в правовой пропаганде среди населения. Для контроля уровня подготовки сотрудников, глубины понимания правовых норм широко практикуется принятие зачетов и экзаменов по знанию нормативных правовых актов, регламентирующих их повседневную служебную деятельность, проверка правил и практических навыков применения оружия, специальных средств, техники. Подобные задания включаются и в программы проведения конкурсов профессионального мастерства сотрудников полиции.

В подразделениях полиции на основе анализа состояния дисциплины и законности среди личного состава составляются специальные программы и планы работы по их укреплению либо в планы работы с кадрами включаются отдельным разделом мероприятия, направленные на решение данной проблемы.

Профессиональное правосознание сотрудников правоохранительных органов — это правовое сознание, которое складывается в ходе специальной подготовки. От уровня правосознания сотрудников правоохранительных органов напрямую зависит качество выполнения ими своих должностных обязанностей. Особая роль правосознания названных субъектов обусловлена тем, что они призваны обеспечивать безопасные условия реализации прав и свобод, законных интересов граждан Российской Федерации. Правосознание профессионалов — работников правоохранительных органов характеризуется особым характером и объемом правовых знаний, солидарностью с правовыми предписаниями, наличием правовых навыков и умений, позитивными стереотипами правового поведения и особым правовым

¹ Юдин И. А. Правовая культура сотрудников органов внутренних дел и проблемы ее повышения // Аллея науки. 2021. — Т. 1. — № 10 (61). — С. 590–593.

² Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 (ред. от 24.11.2020) «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

мировоззрением, причем все это имеет функциональный характер, то есть нацелено на решение профессиональных задач. Уровень правосознания сотрудников правоохранительных органов в значительной степени зависит от начальных этапов его формирования, то есть от условий и целенаправленного воздействия, имеющих место до их прихода в правоохранительные органы. Особое значение при этом имеет нравственное состояние общества.

2. Наряду с мероприятиями по правовому воспитанию сотрудников, разъяснению действующего законодательства, требований других законных и подзаконных актов, большое внимание уделяется совершенствованию индивидуальной воспитательной работы с личным составом. Способность сотрудников аргументированно опровергнуть ошибочные взгляды подчиненного, убедить его в необходимости честно исполнять свой долг, а также личный пример в соблюдении требований нормативных правовых актов, умение вовремя предупреждать проступки, а если они были совершены, то принять действенные меры к исправлению сложившегося положения, оказывают самое благоприятное воздействие руководителя на подчиненных.

Целями правового воспитания сотрудников полиции являются:

- приобретение правовых знаний, что закономерно связано с углублением познаний о социальной действительности и развитием интереса к социальным ценностям;
- формирование адекватного отношения к правовым ценностям (уважение к праву, закону, солидарность с правовыми нормами и принципами);
- выработка необходимых профессиональных навыков и умений, связанных с осуществлением правоприменительной деятельности;
- формирование правовых установок на строгое соблюдение закона, создание устойчивых стереотипов правомерного поведения;
- умение и наличие мотивации активно противостоять противоправным взглядам и действиям, защищать правовые ценности.

Важно правильно определять лиц, нуждающихся в усиленном индивидуальном воздействии, в первую очередь, сотрудников полиции, склонных к нарушениям дисциплины, допустивших ранее нарушения действующих нормативных актов, так называемую категорию «группа риска». В данном случае важна помощь руководителям практического психолога.

3. Важным направлением укрепления законности и дисциплины является постоянный контроль руководителей за деятельностью подчиненных и поддержание в подразделениях полиции уставного порядка. Четкая регламентация повседневной деятельности сотрудников полиции по месту и времени в строгом соответствии с действующими приказами, требовательность начальников всех степеней в вопросах соблюдения правил ношения форменной одежды, уставных взаимоотношений, выполнения должностных обязанностей способствуют формированию у личного состава устойчивых привычек организованности, пунктуальности, безупречного поведения, дисциплинированности.

В работе по укреплению законности и служебной дисциплины важную роль играет обучение начальствующего состава структурных подразделений полиции практике проведения служебных проверок, назначение которых в том, чтобы обеспечить субъекта дисциплинарной власти подробной информацией, необходимой для законного и объективного принятия решения по делу. Проверка может иметь место лишь при наличии данных, указывающих на совершение лицом дисциплинарного или иного проступка.

Задачи служебной проверки:

- 1) полное, объективное и всестороннее исследование обстоятельств нарушения служебной дисциплины или иных правонарушений, совершенных сотрудниками полиции;
- 2) выявление причин и условий, способствовавших их совершению;
- 3) установление виновных и обеспечение правильного применения действующих нормативных правовых актов, с тем чтобы каждый совершивший нарушение был подвергнут справедливому наказанию и ни один невинный не был привлечен к ответственности¹.

¹ Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 12.11.2018) «Об утверждении Порядка про-

На основании письменного приказа или распоряжения руководителя проведение служебной проверки целесообразно поручать сотруднику, обладающему опытом следствия или дознания, а также знающему специфику той служебной деятельности, в сфере которой совершено нарушение. Проведение служебной проверки не может быть поручено потерпевшим от этого проступка и его очевидцам, как и лицам, заинтересованным в ее результатах в силу родственных, дружеских или, напротив, неприязненных отношений, находящимся в служебной зависимости от лица, в отношении которого проводится проверка. Эти, а также иные обстоятельства, вызывающие обоснованные сомнения в объективности лица, производящего проверку, должны выступать в качестве основания к его отстранению.

В процессе служебной проверки должны быть установлены:

- 1) событие и виновность сотрудника (время, место, способ и другие обстоятельства совершения проступка);
- 2) причастность сотрудника к совершению проступка (цели и мотивы нарушения);
- 3) обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности нарушителя, как отягчающие, так и смягчающие его вину;
- 4) деловые и моральные качества лица, совершившего проступок, и другие данные, характеризующие его личность;
- 5) причины и условия, способствовавшие совершению данного проступка.

Для решения поставленных задач применяются различные методы и средства сбора доказательств: получение объяснений и справок; требование предоставления и анализ необходимых документов; назначение инвентаризации, документальной ревизии. Доказательства совершения сотрудником полиции дисциплинарного проступка должны быть закреплены в письменном виде. При необходимости опрашиваются очевидцы проступка, которые могут и не являться сотрудниками данной организации. Показания свидетелей оформляются объяснительными записками на имя лица, проводившего проверку, или протоколами опроса, составляемыми со слов очевидцев и подписанными ими. В ходе проверки от сотрудника должно быть истребовано письменное объяснение.

По окончании служебной проверки должно быть подготовлено мотивированное заключение, в котором указываются:

- сущность установленного нарушения, его последствия; материалы, подтверждающие или исключающие вину сотрудника; обстоятельства, отягчающие или смягчающие его ответственность; причины и условия, способствующие нарушению служебной дисциплины или иному проступку; принятые либо предлагаемые меры по их устранению;
- предложения о применении конкретного вида дисциплинарного взыскания или меры общественного воздействия.

Служебная проверка должна быть окончена не позднее чем в месячный срок со дня поступления в подразделение полиции заявления, жалобы, информации, сообщения о совершенном правонарушении. В исключительных случаях срок служебной проверки может быть продлен руководителем, но не более чем на один месяц.

Заключение по результатам служебной проверки представляется соответствующему руководителю (начальнику) не позднее чем через три дня со дня завершения служебной проверки и утверждается им не позднее чем через пять дней со дня представления заключения.

4. Действенным средством укрепления законности и дисциплины является оптимальная дисциплинарная практика сложившегося в конкретном подразделении полиции опыта применения к сотрудникам мер поощрения и дисциплинарного взыскания в целях укрепления служебной дисциплины и предупреждения ее нарушений.

Руководитель подразделения полиции, его аппарат по кадровой и воспитательной работе обязаны обеспечить твердое знание всеми подчиненными руководителями их прав

ведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

и обязанностей по применению мер поощрения и взыскания, добиваться строгого соблюдения установленного порядка использования дисциплинарных прав.

Большое значение в повышении эффективности дисциплинарной практики имеют единство и согласованность в применении дисциплинарной власти разными категориями начальников. С одной стороны, это обеспечивает равные требования к подчиненным, их ответственность за выполнение служебных обязанностей, соблюдение дисциплины, а с другой — способствует укреплению морально-психологического климата в коллективе, повышению авторитета руководителя.

Повышение авторитета руководителя обуславливает необходимость постоянного обучения всех начальников разумному применению дисциплинарной власти. Важно добиться того, чтобы руководители применяли меры поощрения или взыскания обоснованно, соразмерно совершенным поступкам или нарушениям, чтобы при этом учитывались особенности личности сотрудника, его прежние поведение и т. д.

Применение дисциплинарного взыскания, независимо от его характера, выражает общественное и юридическое осуждение лица, совершившего дисциплинарный проступок. Наличие разнообразных по характеру санкций позволяет реализовать принцип индивидуализации ответственности, применяя взыскание, которое в наибольшей степени соответствует тяжести проступка и личности виновного лица.

5. Анализ источников литературы показывает, что причины совершения преступлений сотрудниками органов внутренних дел разнообразны. Чаще всего в числе внутренних факторов выделяются экономические факторы — низкий уровень денежного довольствия сотрудников, низкая обеспеченность социальными льготами и гарантиями.

Данную категорию сотрудников отличает выраженная ценностно-материальная ориентация, определяющая приоритет материальных благ, что при стечении определенных обстоятельств может создать условия для совершения коррупционных правонарушений. Эффективным средством является оздоровление межличностных отношений в служебном коллективе; как свидетельствует практика, значительная часть молодых специалистов при выборе своей стратегии поведения, как правило, руководствуется примером своих старших коллег. При этом вместе с определенными знаниями и навыками они могут усваивать искаженные правовые взгляды и представления. В целях недопущения подобных фактов необходимо:

- осуществлять подбор и распределение сотрудников полиции с учетом их психологической совместимости;
- закреплять за молодыми специалистами наиболее опытных сотрудников, склонных к наставничеству;
- включать в коллектив (группу) сотрудников с взаимодополняющими знаниями, способностями, умениями и навыками.

6. Действенным инструментом воспитания, профилактики разного рода нарушений является формирование общественного мнения, негативно оценивающего подобные нарушения, в первую очередь, путем обсуждения фактов недостойного поведения сотрудников на общих собраниях личного состава. Мнение коллектива, его принципиальность в оценке поведения сотрудников, единодушное осуждение проступка коллеги, помощь ему — все это оказывает позитивное влияние на дисциплинированность личного состава, соблюдение им норм законности. Особенно эффективно использование этих форм работы в тех случаях, когда проступок затрагивает интересы коллектива в целом либо поведение сотрудника наносит ущерб моральному авторитету и когда другие меры дисциплинарного воздействия не дают ощутимых положительных результатов.

Воздействие коллектива может оказаться более действенным средством и в том случае, если морально-психологическая обстановка в подразделении нуждается в оздоровлении либо в воспитательных целях. Решение руководителя о наложении взысканий целесообразно подкрепить одобрением коллектива. Мнение коллектива, его принципиальная позиция при обсуждении недостойного поведения сотрудника на общих собраниях и собраниях личного состава, едино-

душное осуждение нарушителя, а впоследствии оказание ему адресной практической помощи — все это позитивно влияет на предупреждение профессиональной деформации.

Особенно эффективно использование таких форм индивидуального воздействия в тех случаях, когда проступок затрагивает интересы всего коллектива либо поведение отдельного сотрудника наносит ущерб моральному облику и авторитету коллектива в целом. Следовательно, необходима ежедневная индивидуальная работа по профилактике данного негативного явления через своевременное и надлежащее реагирование на любые факты нарушения дисциплины и законности, на жалобы и заявления со стороны граждан и организаций.

7. Еще одним направлением укрепления законности является совершенствование системы управления подразделениями полиции. Его реализация должна осуществляться не столько за счет изменения структуры полиции, сколько за счет правильного распределения компетенций между различными уровнями управления, повышения качества планирования их деятельности, внедрения прогрессивных нововведений в процессы управления, повышения производительности управленческого труда, рационализации управления, то есть внедрения научной организации труда в управление.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие законности в административной деятельности органов внутренних дел (полиции).
2. В чем состоят особенности законности в административной деятельности органов внутренних дел (полиции)?
3. Назовите способы обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел (полиции).
4. Перечислите права органов прокуратуры по надзору за законностью в административной деятельности органов внутренних дел (полиции).
5. Каков порядок обжалования неправомерных действий сотрудников полиции в судебном порядке?
6. Переселите виды контроля за административной деятельностью органов внутренних дел (полиции).
7. Охарактеризуйте внутриведомственный контроль за соблюдением законности в административной деятельности полиции.

ГЛАВА 12. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1. Государственные органы и органы местного самоуправления как субъекты охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности представляет собой ту сферу, в которой ежедневно пересекаются интересы практически всех граждан страны. Без поддержания спокойствия, правопорядка в общественных местах невозможно нормальное функционирование государственных и общественных институтов.

Ведущее место в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности традиционно принадлежит органам внутренних дел (полиции), которые задействованы по наиболее широкому спектру вопросов в данной сфере. При этом результативность их деятельности зависит не только от профессиональных качеств сотрудников полиции.

Очевидно, что полиция не может осуществлять охрану общественного порядка и обеспечивать общественную безопасность «в одиночку», тем более что ее деятельность в этом направлении, несмотря на основополагающий характер, ограничена компетенцией. Нередко для эффективного выполнения возложенных на нее обязанностей требуется обращение к другим органам, имеющим ресурсы и возможности, которых нет у полиции.

Неслучайно в Федеральном законе «О полиции» взаимодействие и сотрудничество определены в качестве одного из основополагающих принципов деятельности полиции. В данном принципе, по сути, закладывается партнерская модель взаимоотношений полиции, прежде всего, с общественностью. Это выражается в том, что, согласно Федеральному закону «О полиции», с одной стороны, полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10). С другой стороны, полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций, которые, в свою очередь, должны оказывать ей содействие при выполнении возложенных на нее обязанностей (ч. 2, 3 ст. 10). Последнее является весьма показательным, поскольку законодателем подчеркивается взаимная ответственность полиции и указанных субъектов в деле охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

В части 1 статьи 10 Федерального закона «О полиции» приводится перечень основных субъектов взаимодействия с полицией, к которым, исходя из буквального толкования положений указанной правовой нормы, относятся:

- 1) иные правоохранительные органы;
- 2) государственные органы;

- 3) муниципальные органы;
- 4) общественные объединения;
- 5) организации;
- 6) граждане.

Обращает на себя внимание тот факт, что обособленно друг от друга используются термины «правоохранительные органы» и «государственные органы». В связи с этим следует констатировать не совсем удачное применение юридической техники, которое становится тем более явным при рассмотрении этих терминов.

В частности, до сих пор в современной юридической литературе не утихают дискуссии относительно содержания термина «*правоохранительные органы*» и его определения. Это вызвано тем, что, с одной стороны, указанный термин объективно существует и активно используется как в юридической практике, так и вне ее, с другой стороны, имеется неснятая и поныне неопределенность в отношении состава правоохранительных органов (какие государственные или негосударственные институты к ним следует относить, а какие нет)¹.

В действующем законодательстве эта проблема также не разрешена². Например, в ст. 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» при перечислении лиц, подлежащих государственной защите, сотрудники правоохранительных и контролирующих органов не разграничиваются. В результате неясно, какие из перечисленных лиц отнесены к структурам правоохранительных органов из указанного Федерального закона, а какие нет.

Не дает ответа на этот вопрос обращение к Положению о координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567. Среди правоохранительных органов в нем указываются органы внутренних дел, органы Федеральной службы безопасности, войска национальной гвардии, органы уголовно-исполнительной системы, органы принудительного исполнения, таможенные органы, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации. При этом данный перечень не является исчерпывающим, поскольку в указанном Положении содержится упоминание и о других правоохранительных органах.

Более того, как справедливо отмечает Ю. А. Лукичев, в законодательстве, в официальных документах, а также в научной и учебной литературе рассматриваемый термин часто используется наряду с понятиями «правозащитные организации», «правоприменительные органы», «органы правопорядка» и др. При этом не раскрывается содержание названных понятий и не дается исчерпывающий перечень организаций и учреждений, входящих в такие органы³.

Даже краткий обзор мнений специалистов по поводу сходств и отличий указанных терминов свидетельствует о том, что в их рядах имеются серьезные разногласия в этом вопросе. Одни считают, что деятельность правоохранительных и правозащитных органов является схожей и поэтому основными субъектами такой деятельности являются правоохранительные органы (прокуратура, органы внутренних дел и др.)⁴. Это аргументируется тем, что основными направлениями деятельности таких органов является защита прав, свобод и законных интересов граждан.

Другие полагают, что государственные органы не могут быть отнесены к правозащитным, поскольку интересы государственных органов (публичный интерес) противоречат интересам граждан (частный интерес)⁵.

¹ Правоохранительные органы : курс лекций / под ред. Ю. А. Лукичева. — СПб. : Астерион, 2020. С. 11.

² Лукичев Ю. А. Проблемы дисциплины «Правоохранительные органы» // Право и образование. — 2017. — № 4. — С. 64–72.

³ Лукичев Ю. А. Проблемы дисциплины «Правоохранительные органы» // Право и образование. — 2017. — № 4. — С. 65.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

Третьи считают, что правоохранительная деятельность в основном связана с охраной прав граждан, в то время как правозащитные органы занимаются восстановлением нарушенного права граждан¹.

Наконец, существует позиция авторов, которые считают, что в правозащитной деятельности и деятельности правоохранительных органов существует объективное противоречие: права человека от нарушений со стороны государственных органов защищают сами государственные органы².

Нет четких, устоявшихся позиций и в разграничении понятий «правоохранительные органы» и «правоприменительные органы».

В современной учебной юридической литературе понятие «правоохранительные органы» фактически носит собирательный характер. Ввиду отсутствия единого критерия классификации это ведет к обилию разнообразных мнений. Если проанализировать учебники по дисциплине «Правоохранительные органы», то выяснится, что каждый автор вкладывают свое содержание в это понятие.

Давая определение понятия «правоохранительные органы», авторы, в первую очередь, стараются определиться в структурах, входящих в состав этих органов. В частности, в ряде учебников и других учебных изданий указывается, что к правоохранительным органам относятся специально созданные государством структуры³.

Есть мнение отдельных авторов о том, что правоохранительные органы — это государственные органы и негосударственные образования⁴. Другие утверждают, что правоохранительные органы — это специальные государственные органы, профессиональные объединения и особые физические лица⁵. Третьи считают, что к правоохранительным органам относится только государственный орган. И, наконец, существует позиция, согласно которой по характеру правового интереса правоохранительные органы подразделяются на государственные, общественные и частные⁶.

В учебнике под редакцией В. М. Бозрова приводятся примеры трактовки в учебной литературе термина «правоохранительные органы» в широком и узком понимании. Так, в широком понимании к правоохранительным органам следует относить суды, прокуратуру, адвокатуру, нотариат, органы юстиции, органы предварительного расследования, частные детективные и охранные организации, комиссии по делам несовершеннолетних и иные органы. В узком понимании данные органы составляют органы предварительного расследования (МВД России, Следственный комитет Российской Федерации, таможенные органы, ФСБ России и некоторые другие)⁷.

¹ Автономов А. С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. — М. : Фонд «Либеральная миссия», 2009. С. 21; Бутылин В. Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан. — М. : Изд-во Рос. экон. акад., 2001. С. 83; Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1972. С. 111; Тихонова Б. Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1972. С. 15.

² Лукичев Ю. А. Проблемы дисциплины «Правоохранительные органы» // Право и образование. — 2017. — № 4. — С. 65.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. А. Чекалин. — М. : Юрайт, 2007. С. 8; Суд и правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. В. Ершова. — М. : Юрайт, 2014. С. 25.

⁴ Гриненко А. В. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для вузов. — М. : Юрайт, 2019. С. 19.

⁵ Правоохранительные органы России : учебник / под ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. — М. : Юрайт, 2023. С. 24–25.

⁶ Правоохранительные органы : учебник / под ред. Н. П. Кирилловой, Н. Г. Стойко. — М. : Юрайт, 2023. С. 26.

⁷ Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для академ. бакалавр. / под. ред. В. М. Бозрова. — М. : Юрайт, 2023. С. 16.

В учебнике под редакцией В. В. Ершова высказывается мнение о том, что разумно включать в систему правоохранительных органов суды, но в то же время указывается на их особое положение и рекомендуется рассматривать их отдельно от всех других правоохранительных органов¹.

Некоторые авторы оспаривают правомерность включения в систему правоохранительных органов адвокатуры и нотариата, в то же время утверждают, что правоохранительную деятельность могут осуществлять различные органы государства, не являясь, по существу, правоохранительными².

Формулируя определение понятия «правоохранительные органы», авторы часто предварительно пытаются определить понятие правоохранительной деятельности, а затем уже на основе этого понятия обосновывают понятие правоохранительных органов, раскрывая это понятие через конкретные признаки³.

Чаще всего авторы рассматривают понятие правоохранительных органов посредством определения целей и задач, стоящих перед этими органами. Так, в учебном издании под редакцией М. П. Полякова правоохранительные органы определены как специальные органы, созданные государством в целях охраны права⁴. В учебнике под редакцией профессора В. В. Ершова правоохранительные органы — это специально созданные государством структуры, основной задачей которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с правонарушениями и их предупреждение⁵. В учебнике под редакцией профессора А. В. Гриненко «правоохранительные органы осуществляют правоохранительную деятельность в целях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также общества и государства от противоправных посягательств и иных нарушений закона»⁶.

В то же время в ряде учебников делается попытка разобраться в понятиях «охрана» и «защита» и на этом основании сформулировать понятие «правоохранительные органы»⁷.

В связи с вышеизложенным заслуживает внимания определение понятия искомого термина, предлагаемое В. С. Четвериковым, который считает, что «правоохранительный орган — это специальный уполномоченный государственный орган, осуществляющий от имени государства, на основании и в порядке определенном законодательством, правозащитные, контрольные, надзорные, правоприменительные, оперативно-розыскные, предварительного расследования (в форме дознания и предварительного следствия), административные, профилактические и иные государственные функции в интересах защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества, государства, обеспеченные методами убеждения и принуждения, а также иное специальное негосударственное учреждение, образованное в соответствии с законодательством для осуществления правоохранительных функций, на основе устава, зарегистрированного в определенном законом порядке»⁸. Как можно заметить, определение понятия «правоохранительные органы» дается с позиции широкого подхода, поскольку в него включаются и негосударственные правоохранительные структуры (адвокатура и нотариат).

¹ Суд и правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. В. Ершова. — М. : Юриспруденция, 2014. С. 26.

² Правоохранительные органы России : учебник / под ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. — М. : Юрайт, 2023. С. 22.

³ Правоохранительные и судебные органы России : учебник / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. — М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2014. С. 21–27.

⁴ Поляков М. П., Федулов А. В., Кузьменко Е. С. Правоохранительные органы России : краткий курс лекций. — М. : Юрайт, 2014. С. 8.

⁵ Суд и правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. / под ред. В. В. Ершова. — М. : Юрайт, 2014. — С. 25

⁶ Гриненко А. В. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для вузов. — М. : Юрайт, 2019. С. 19.

⁷ Там же. С. 20–21.

⁸ Четвериков В. С. Правоохранительные органы : учебник — М. : РИОР, 2014. С. 14.

Между тем некоторые авторы категорично утверждают, что главным отличием правоохранительных органов от других государственных структур является наличие права применять меры принуждения¹. С данным мнением следует согласиться, поскольку правоохранительный орган обязательно должен иметь возможность применения «принудительных полномочий».

Исключительный характер государственного принуждения в правоохранительной деятельности проявляется в правоприменении, направленном на обеспечение реализации правовых норм и выступающем одновременно формой этой реализации. Только правоохранительные органы имеют право применять к нарушителям норм права меры юридического воздействия или санкции, то есть принуждать правонарушителя исполнять предусмотренную в соответствующей норме права обязанность и заставлять его претерпеть неблагоприятные последствия правонарушения².

В этом же аспекте А. Г. Братко отмечает, что критериями отнесения какого-либо органа государства к правоохранительному выступают осуществление правоохранительной деятельности и возможность применения государственного принуждения³.

Ю. П. Соловей именно с возможностью принуждения связывает понятие правоохранительных органов, поскольку «... своим объединением под таким наименованием они обязаны имеющейся у них возможности действовать методом принуждения»⁴.

По мнению О. И. Бекетова и В. Н. Опарина, критерием отнесения тех или иных государственных органов к числу правоохранительных является принуждение. В частности, они отмечают: «Деятельность правоохранительных органов, очевидно, немыслима без принуждения либо реальной возможности такого принуждения для достижения определенных целей (с точки зрения права — исполнения обязанностей), главной из которых является пресечение правонарушений. Принуждение, безусловно, присутствует в природе полномочий правоохранительных органов, но характеризует оно, прежде всего, их права. Правами же данные органы наделяются в целях выполнения обязанностей, которые первичны»⁵.

Итак, именно наличие подобных свойств (основной для органа правоохранительной функции и возможности применения принуждения) является главным условием при отнесении того или иного субъекта к правоохранительному. Подобная характеристика правоохранительных органов (в узком смысле) исключает возможность отнесения к их числу нотариата и адвокатуры.

Таким образом, под правоохранительными органами следует понимать специально созданные государством органы, предназначенные для защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, охраны законности и правопорядка, обеспечения общественной и государственной безопасности и противодействия преступности, и наделенные для выполнения возложенных на них обязанностей правом применения мер государственного принуждения.

Рассмотренные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что употребляемые в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О полиции» термины «правоохранительные органы» и «государственные органы» соотносятся между собой как частное и целое. То есть правоохранительные органы являются разновидностью государственных органов. При этом примечательно, что термин «государственные органы» частично раскрывается в ч. 3 ст. 1 Феде-

¹ Поляков М. П., Федулов А. В., Кузьменко Е. С. Правоохранительные органы России : краткий курс лекций. — М. : Юрайт, 2014. С. 8.

² Саакян Д. О. О правоохранительной деятельности и правоохранительных органах в Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. 2013. № 1. С. 219.

³ Братко А. Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов. — М. : Изд-во Акад. МВД России, 1994. С. 8–11.

⁴ Цит. по: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учебное пособие. — М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2007. С. 231.

⁵ Бекетов О. И., Опарин В. Н. О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации // Полицейское право. — 2005. — № 1. — С. 46.

рального закона «О полиции», в соответствии с положениями которой к таким органам относятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы. Как можно заметить, при конструировании ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О полиции» упущено из внимания содержание данных терминов и их соотношение.

Использование формулировки «другие правоохранительные органы, государственные органы» в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О полиции» можно объяснить тем, что разработчики данного федерального закона хотели, с одной стороны, подчеркнуть правоохранительный характер деятельности полиции, с другой стороны, перечислить субъекты взаимодействия по степени их значимости для полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей. То есть данную формулировку следует рассматривать как «правоохранительные и иные государственные органы». В пользу этого вывода говорит то, что в ч. 2–4 ст. 10 Федерального закона «О полиции» термин «правоохранительные органы» не употребляется (используется термин «государственные органы»).

Поскольку в настоящей главе предметом рассмотрения являются вопросы, связанные со взаимодействием полиции с органами публичной власти, то следует разобраться с тем, что же собой представляют государственные органы и органы местного самоуправления.

Государственные органы — это основанные на Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве и иных нормативных правовых актах субъекты публичного управления, деятельность которых направлена на осуществление функций государства, то есть организацию, регулирование, охрану и (или) защиту ценных для человека (гражданина), общества и государства общественных отношений¹.

Составной частью государственных органов являются органы государственной власти — органы, через которые осуществляется государственная деятельность.

В соответствии с принципом разделения властей органы государственной власти подразделяются на:

- 1) законодательные (Федеральное Собрание Российской Федерации, представительный орган субъекта Российской Федерации);
- 2) судебные (Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации и др.);
- 3) исполнительные (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы и агентства и др.).

Органы законодательной власти занимаются организацией и охраной общественных отношений, принимая законы и осуществляя парламентский контроль.

Органы судебной власти реализуют функцию по охране и защите общественных отношений, осуществляя судебный контроль и разрешая юридические споры.

Органы исполнительной власти в рамках своих полномочий выполняют все вышеперечисленные функции. Организация управления общественными отношениями осуществляется посредством правотворческой деятельности, путем принятия необходимых для исполнения законов, подзаконных нормативных и индивидуальных актов управления. Регулирование общественных процессов связано с оперативным управлением теми же общественными отношениями непосредственно на местах. Охрана и защита осуществляются для профилактики, предупреждения, пресечения правонарушений и административного наказания физических и (или) юридических лиц.

Еще одной особенностью органов исполнительной власти является то, что какие-либо решения, принятые законодательной или судебной властью, касающиеся прав и обязанностей граждан, реализуются исключительно органами исполнительной власти. Именно поэтому органы исполнительной власти играют ключевую роль в обеспечении функций государства.

¹ Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Взаимодействие органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений : монография — Хабаровск : ДВЮИ МВД России, 2016. С. 31.

Указанное обстоятельство предопределило научное толкование государственного управления в широком и узком смысле. Первый связан с деятельностью всех органов государственной власти, второй — исключительно с органами исполнительной власти.

Как правило, органы исполнительной власти сами устанавливают юридически значимые правила, сами контролируют качество их исполнения, сами выявляют и наказывают нарушителей, таким образом, играя решающую роль в обеспечении государственной политики в отдельных сферах. Это касается, например, сферы противопожарной безопасности, дорожного движения, санитарных, противоэпидемиологических и других правил.

В деятельности органов исполнительной власти значительное место занимает противодействие правонарушениям, охватывая функции, которые направлены на реализацию полномочий по профилактике, предупреждению, пресечению правонарушений, применению мер административной ответственности. Для одних это основные функции (например, органы внутренних дел, органы ФСБ России), для других — дополнительные (органы государственной противопожарной службы, управления здравоохранением, образованием, культурой).

Неслучайный характер такого объема полномочий продиктован спецификой деятельности органов исполнительной власти — «превратить» слова в нормативных правовых актах и судебных решениях в реальные и осмысленные правоотношения.

Предоставлять объективные и субъективные права физическим и юридическим лицам, охранять правопорядок, осуществлять надзор за соблюдением различных правил безопасности, выявлять нарушителей, устанавливать и закреплять доказательства правонарушений, рассматривать в административно-юрисдикционном порядке дела об административных правонарушениях и исполнять решения о наказании — все это часть публичной деятельности органов исполнительной власти.

Более того, специфика реализации отдельных прав граждан, интересов общества и государства непосредственно связана с непрерывным мониторингом общественных отношений. Охрана государственной границы, общественного порядка, обеспечение противопожарной безопасности, постоянная готовность к оказанию скорой медицинской помощи и т. п. требуют круглосуточного осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных отдельными государственными полномочиями.

Такое разнообразие круга полномочий, их непрерывное осуществление или готовность к осуществлению становится объективным условием для создания большого количества специальных органов государственной власти. В связи с этим следует учитывать, что органы исполнительной власти существуют на двух уровнях:

- 1) федеральном (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы и агентства);
- 2) региональном (уровень субъектов Российской Федерации).

Так, на федеральном уровне, наряду с Правительством Российской Федерации, осуществляют деятельность более 70 федеральных министерств, служб и агентств.

Под руководством непосредственно Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а также находясь в ведении соответствующих федеральных министерств, федеральные органы исполнительной власти осуществляют специальные полномочия в самых важных для граждан, общества и государства областях. Названия таких органов исполнительной власти, как МВД России, Минздрав России, Минобороны России и т. п., говорят сами за себя, подсказывают предметную компетенцию по осуществлению государственных полномочий.

Поскольку органы исполнительной власти осуществляют деятельность по непосредственному исполнению многочисленных федеральных законов, то Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации необходимо распределить эту функцию между федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, в зависимости от того, кто руководит федеральным органом исполнительной власти — Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, утверждаются соответствующие положения, где в деталях устанавливаются исполнительно-распорядительные полномочия этого

органа по непосредственной организации, регулированию, охране и (или) защите конкретных общественных отношений.

Таким образом, можно заметить, что правоохранительные органы являются федеральными органами исполнительной власти. Исключение составляют прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации, которые к органам государственной власти не относятся¹ и представляют собой федеральные государственные органы.

На региональном уровне государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют органы, создаваемые на основе конституций или уставов субъектов Российской Федерации. К органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности, относят администрации или правительства, иные исполнительные органы (департаменты, главные управления, управления, комитеты, комиссии и др.). Следует отметить, что защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, охраны окружающей среды и экологической безопасности являются точкой соприкосновения и совпадения интересов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку согласно п. «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации эти вопросы составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Не менее значима роль в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, особенно в профилактике правонарушений, органов местного самоуправления (муниципальных органов), представляющих собой выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. К их выборным должностным лицам относятся главы исполнительных органов (администраций) и депутаты представительных органов.

Органы местного самоуправления действительно, с одной стороны, не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Однако, с другой стороны, Конституцией Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Так, органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют решение вопросов местного значения, под которыми в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно².

Круг вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления, отличается в зависимости от вида муниципального образования.

Общими для всех видов муниципальных образований являются следующие вопросы местного значения:

- 1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования;
- 2) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

¹ См.: ст. 129 Конституции Российской Федерации; ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

² См.: абз. 9 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта; организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

4) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

5) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

6) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин¹;

7) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции.

Дополнительно к вопросам местного значения городского и сельского поселений относится создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

К вопросам местного значения муниципального района, муниципального, городского округа относятся:

1) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

2) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией.

Обращает на себя внимание, что муниципальные образования вправе решать вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения, такие, как:

1) осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

2) предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности;

3) осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Соответственно, взаимодействие органов внутренних дел (полиции) с органами местного самоуправления может осуществляться в целях обеспечения общественного порядка на территории соответствующего территориального образования и выработки дополнительных механизмов по профилактике преступлений и административных правонарушений.

В рамках такого взаимодействия становится возможным содействовать развитию деятельности добровольных формирований, противодействовать распространению наркомании и незаконному обороту наркотиков, эффективно осуществлять профилактику терроризма и экстремизма, поддерживать работоспособность и развитие технических средств, обеспечивающих безопасность граждан, осуществлять информационное сопровождение деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений, эффективно реализовывать мероприятия по профилактике незаконного оборота оружия.

¹ За исключением муниципального района.

Анализ функций органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что ряд из них осуществляется ими самостоятельно, а другие — во взаимодействии с правоохранительными органами и иными органами государственного управления.

Таким образом, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности является важной функцией всех видов и уровней исполнительной власти (государственной федеральной и государственной субъектов Российской Федерации) и органов самоуправления.

§ 2. Понятие, правовые основы и принципы взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления

Общие правила внутренней организации МВД России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах, а также функции в сфере организации взаимодействия МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти установлены Регламентом МВД России, утвержденным приказом МВД России от 14 ноября 2022 г. № 855 (далее — Регламент МВД России).

МВД России как центральный орган федеральной исполнительной власти, согласно Регламенту МВД России, осуществляет взаимодействие с государственными органами посредством:

- 1) согласования проектов планов и показателей деятельности МВД России, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы;
- 2) исполнения поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- 3) внесения предложений МВД России о включении проектов федеральных законов в планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
- 4) подготовки проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов, проектов официальных отзывов Правительства Российской Федерации на законопроекты;
- 5) организации работы с поступившими в МВД России парламентскими запросами, запросами и обращениями сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и контроля за их рассмотрением;
- 6) обеспечения доступа к информации о деятельности МВД России.

В свою очередь, на полицию как составную часть единой централизованной системы МВД России возлагается достаточно большой круг обязанностей, связанных с необходимостью осуществления ею взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления. В частности, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О полиции» к таким обязанностям относятся:

- 1) обеспечение совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий (далее — публичные мероприятия) безопасности граждан и общественного порядка;

- 2) исполнение в пределах своих полномочий решения суда (судьи), письменных поручений следователя, руководителя следственного органа, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совер-

шении преступлений, о производстве иных процессуальных действий, оказании содействия в их осуществлении;

3) оказание содействия учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, в порядке, определяемом МВД России и ФСИН России;

4) принятие мер по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также информирование избирательных комиссий, комиссий референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах;

5) оказание по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иного содействия в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

6) участие совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

7) оказание содействия медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации, а также обеспечение медицинским работникам безопасных условий для доступа к этим лицам и их осмотра;

8) участие в порядке, определяемом МВД России и Росгвардией, 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;

9) участие в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

10) оказание содействия органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации;

11) участие совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

12) оказание содействия государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

13) оказание содействия пограничным органам ФСБ России в проведении мероприятий по защите Государственной границы Российской Федерации, участие в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима, обеспечение по представлениям пограничных органов ФСБ России временного ограничения или воспреещения доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы Российской Федерации во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооружен-

ных вторжений на территорию Российской Федерации или при воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы Российской Федерации и др.¹

Следует учитывать, что субъекты, с которыми может взаимодействовать полиция, не исчерпывается перечнем, содержащимся в Федеральном законе «О полиции».

Принимая во внимание направления деятельности полиции и возложенные на нее обязанности, организационные и правовые предпосылки для взаимодействия при их реализации содержатся, например, в федеральных законах от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних», от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и др.

Кроме того, поскольку полиция относится к федеральным органам исполнительной власти, большое значение имеют Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452. Указанные подзаконные нормативные правовые акты создают организационные основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, в том числе их взаимодействия с другими государственными органами.

Сами взаимоотношения МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, государственными и негосударственными организациями выстраиваются на основе совместных приказов о взаимодействии² либо специальных соглашений (договоров, протоколов), формы и порядок заключения которых нормативно регламентированы³, или заключаются инициативно в случаях, когда возникает необходимость

¹ См.: ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² См., напр.: приказ Росгвардии № 54, МВД России № 90 от 22 февраля 2019 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия; приказ МВД России № 77, Минобороны России № 66 от 6 февраля 2018 г. «Об организации взаимодействия при осуществлении деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ в Вооруженных силах Российской Федерации»; приказ Минюста России № 216, МВД России № 689 от 18 октября 2018 г. «Об утверждении Положения о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Министерства внутренних дел Российской Федерации, и их территориальных органов»; приказ МВД России № 367, МИД России № 10160, ФСБ России № 255 от 13 июня 2018 г. «О совершенствовании взаимодействия при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации» и др.

³ См., напр.: приказ МВД России от 27 ноября 2017 г. № 888 «Об утверждении Типовой формы соглашения о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и субъектом Российской Федерации, предусматривающего участие уполномоченной субъектом Российской Федерации организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов»; приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 319 «Об утверждении Требований к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа МВД России, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем»; приказ МВД России от 23 июня 2020 г. № 446 «Об утверждении примерной формы соглашения о взаимодействии между участниками государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность, и многофунк-

конкретизации порядка реализации закрепленных законодательством полномочий либо требуется регулирование нормативно не определенных, но не противоречащих действующему законодательству форм взаимодействия и сотрудничества¹.

Чаще всего взаимодействие осуществляется по вопросам реализации непосредственных задач охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, предупреждения правонарушений, пресечения и раскрытия преступлений, информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, подготовки кадров, социальной поддержки сотрудников и членов их семей².

Таким образом, круг субъектов взаимодействия органов внутренних дел по вопросам, отнесенным к компетенции МВД России, достаточно широк.

По количеству предметов взаимодействия, отраженных в совместных приказах и соглашениях, в первую очередь, можно выделить федеральные органы исполнительной власти правоохранительной направленности и их территориальные органы в субъектах Российской Федерации (Минобороны России, МЧС России Росгвардия, ФСБ России, ФСИН России, ФССП России, ФТС России)³. Немало задач решается во взаимодействии с Генпрокуратурой, Следственным комитетом, Минюстом России⁴. Имеются совместные приказы и соглашения о взаимодействии с Минздравом России, Минтрудом России, МИД России и другими государственными органами⁵.

циональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг».

¹ См., напр.: приказ МВД России от 21 февраля 2005 г. № 108 «Об объявлении Соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации»; соглашение о взаимодействии Законодательного Собрания Пермского края и ГУ МВД России по Пермскому краю от 16 сентября 2014 г.; соглашение ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 12 марта 2019 г. «О порядке взаимодействия между Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Управлением Федеральной службы судебных приставов по Ленинградской области» и др.

² См.: Кононов А. М., Петрова О. В. К вопросу о применении понятий «взаимодействие» и «сотрудничество» в соглашениях МВД России и его территориальных органов на региональном уровне с государственными органами и негосударственными организациями // Научный портал МВД России. — 2020. — № 1 (49). — С. 117–125.

³ См., напр.: приказ Росгвардии № 143, МВД России № 313 от 4 мая 2022 г. «Об утверждении Типовой формы соглашения об обеспечении правопорядка»; приказ Росгвардии № 188, МВД России № 417 от 26 июня 2017 г. «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием»; приказ Минобороны России № 330, МВД России № 417, МЧС России № 320, ФСБ России № 285, Росгвардии № 223, ФСО России № 92 от 25 июня 2019 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия в вопросах поиска, идентификации и обезвреживания (уничтожения) взрывоопасных предметов, самодельных взрывных устройств, авиационных бомб и фугасов на территории Российской Федерации» и др.

⁴ См., напр.: приказ Генпрокуратуры России № 247, СК России № 58, МВД России № 203, ФСБ России № 200 от 6 апреля 2017 г. «Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации со следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, органами внутренних дел Российской Федерации и органами федеральной службы безопасности при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации» и др.

⁵ См., напр.: приказ Минздрава России № 133, МВД России № 269 от 30 апреля 1997 г. «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами»; приказ Минздрава России № 414, МВД России № 633 от 20 августа 2003 г. «О взаимодействии учреждений здравоохранения и органов внутренних дел в оказании медицинской помощи несовершеннолетним, доставленным в органы внутренних дел»; приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» и др.

По отдельным вопросам МВД России взаимодействует с ЦИК России¹, Банком России², Счетной палатой Российской Федерации.

В рамках информационного взаимодействия партнерами МВД России выступают Минцифры России, государственные учреждения и государственные организации (например, «КонсултантПлюс», НПП «Гарант-Сервис» и т.п.), средства массовой информации и др.

Большое количество договоров о сотрудничестве в области обучения и подготовки кадров заключается территориальными органами МВД России с образовательными организациями³.

В субъектах Российской Федерации с МВД России активно сотрудничают региональные уполномоченные по правам человека, общественные объединения: епархии Русской Православной Церкви, отделения Ассоциации юристов России, всероссийских общественных организаций ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск, общественные организации патриотической направленности, волонтерские организации и др.⁴

Таким образом, взаимодействие органов и подразделений МВД России с государственными органами, государственными и негосударственными организациями в сфере правоохраны осуществляется на всех уровнях системы управления МВД России.

Принимая во внимание вышеизложенное, целесообразно рассмотреть сущность взаимодействия полиции, прежде всего, с государственными органами исполнительной власти (далее — государственные органы) и органами местного самоуправления.

Взаимодействие (interaction) с точки зрения философии представляет собой категорию, отражающую процессы воздействия субъектов друг на друга. Это одно из условий существования системы.

Взаимодействие — объективная и универсальная форма движения, развития, которая определяет существование и структурную организацию любой материальной схемы⁵.

Вид непосредственного, или опосредованного внешнего, или внутреннего отношения связи также рассматривается как взаимодействие⁶.

Наличие взаимодействия предопределено жизненной необходимостью самого существования данного явления, отражающего процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимной обусловленностью⁷.

Применительно к сфере внутренних дел взаимодействие означает согласованную деятельность различных субъектов предупреждения правонарушений и укрепления общественного порядка⁸, взаимное согласование действий двух или более участников, совместно решающих какую-либо общую задачу⁹, совместное участие и связь сотрудников, подразделе-

¹ См., напр.: приказ МВД России от 26 сентября 2007 г. № 835 «О порядке исполнения органами внутренних дел Российской Федерации представлений избирательных комиссий».

² См., напр.: приказ МВД России № 102, Банка России № ОД-113 от 5 февраля 2009 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством».

³ Кононов А. М., Петрова О. В. К вопросу о применении понятий «взаимодействие» и «сотрудничество» в соглашениях МВД России и его территориальных органов на региональном уровне с государственными органами и негосударственными организациями // Научный портал МВД России. — 2020. — № 1 (49). — С. 117–125.

⁴ Там же.

⁵ См.: Большой энциклопедический словарь. В 2 т. Т. 1. — М.: Сов. энцикл., 1991. С. 215.

⁶ См.: Большая советская энциклопедия. В 30 т. Т. 5. — М.: Сов. энцикл., 1971. С. 7.

⁷ Иезуитов А. Н. Философия взаимодействия. — СПб.: Б. и., 1993. — 58 с.

⁸ Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. — М.: Б. и., 1981. — 68 с.

⁹ См.: Ипакян А. П. Взаимодействие и координация: Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел: учебник / под ред. Г. Г. Зуйкова. — М.: ВШ МВД СССР, 1973. С. 82.

ний, организаций и органов, возникающие на основе разделения функций, полномочий и взаимных обязательств¹.

Таким образом, в большинстве проанализированных определений **взаимодействие** представляет собой *согласованную по целям, месту, времени применения сил и средств деятельность двух и более участников для решения конкретных задач*.

По **характеру связей** взаимодействие может быть *непосредственным* и *опосредованным*; по **продолжительности** — *постоянным* или *ситуативным*; по **режиму деятельности** — как *гласным*, так и *негласным*; по кругу участников — *внутренним* и *внешним*.

По **времени** взаимодействие может быть *кратковременным* и *длительным*. Первое обычно бывает при выполнении какой-либо конкретной задачи, второе — при систематическом, основанном на совместном использовании сил и средств субъектов взаимодействия.

Главная цель взаимодействия — обеспечение единства действий, взаимопомощи и объединения усилий для успешного решения общих задач. При этом взаимодействие и взаимная помощь должны быть четко согласованы как по цели (задаче) действий, так по месту и времени проведения совместных мероприятий.

Основными задачами взаимодействия полиции с государственными органами и органами местного самоуправления являются:

- 1) обеспечение в пределах своей компетенции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности выявления и пресечения угроз интересам Российской Федерации;
- 2) выявление, предупреждение и пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, привлечение правонарушителей к ответственности;
- 3) обмен информацией о результатах практической реализации своих полномочий в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- 4) организация комплексного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Взаимодействие полиции с государственными органами и органами местного самоуправления строится на основе ряда принципов. Принципы взаимодействия являются *основой*, на которой должны строиться все взаимоотношения между данными органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия. В то же время при отсутствии конкретных норм государственные органы и органы местного самоуправления должны руководствоваться общими принципами. К числу таких принципов относятся²:

1. Принцип законности. Данный принцип, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях полиции с государственными органами и органами местного самоуправления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении.

2. Принцип целесообразности. Является вторым по значимости принципом взаимодействия. Вполне естественно, что любые взаимодействия должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному.

3. Принцип самостоятельности полиции, государственных органов и органов местного самоуправления в пределах их компетенции. Государственные органы и полиция самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности государственных органов и органов местного самоуправления

¹ См.: Ульянов А. Д., Гайфулин В. В., Болдырев У. К., Можаяева И. Б. Организация управления органами внутренних дел : учебное пособие. — М. : Академия управления МВД России, 2018. С. 9.

² См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Части общая и особенная : учебное пособие / под ред. А. К. Дубровина. — Иркутск : ФГОУ ВПО ВСИ МВД России, 2008. — С. 123.

в пределах их компетенции не исключает, однако, контроля со стороны других органов за их деятельностью. Самостоятельность государственных органов и полиции означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

4. Принцип равноправия государственных органов и органов местного самоуправления. Сущность этого принципа заключается в том, что государственные органы и органы местного самоуправления (с одной стороны) и полиция (с другой стороны) вступают во взаимоотношения как равные субъекты права. Таким образом, равноправие предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении.

5. Принцип согласования интересов. Соблюдение принципа согласования интересов соотнобразуется с ограничениями компетенции взаимодействующих сторон, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию, реализации полномочий второй стороны. Указанный принцип в наибольшей степени из всех принципов подвержен правовому регулированию, и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации — согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления этих функций государственные органы, органы местного самоуправления и полиция создают специальные согласительные или координационные комиссии либо сами берут на себя их осуществление. И, наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в ходе которого дается оценка проделанному и устанавливается соответствие выполненного принятым решениям и достигнутым соглашениям. По результатам контроля устраняются отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

6. Принцип взаимной ответственности. Во взаимоотношениях полиции с государственными органами и органами местного самоуправления все стороны несут ответственность друг перед другом, а также равную (по общему правилу) ответственность перед обществом за эффективность своих действий.

7. Принцип гласности. Принцип гласности означает, что взаимодействие между полицией и государственными органами и органами местного самоуправления осуществляется открыто для общества.

Взаимодействие полиции с государственными органами и органами местного самоуправления по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности **обеспечивается:**

- 1) единым пониманием поставленных перед ними задач, твердым знанием общих и особых обязанностей и способов их выполнения всеми взаимодействующими органами;
- 2) знанием оперативной обстановки;
- 3) наличием устойчивой и бесперебойной связи, постоянной взаимной информации о полученных новых данных в оперативной обстановке и действиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

§ 3. Направления взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления

Прежде чем перейти к рассмотрению направлений взаимодействия органов внутренних дел, следует пояснить, что последние представляют собой не что иное, как функции. Данный вывод следует из анализа исследований в области общей теории управления, где под функциями понимаются именно составные части (направления) деятельности¹. В любом случае функция представляет собой внешнее проявление управленческих отношений в тех сферах, которые находятся в ведении органа государственной власти.

Соединяя понятия «направления» и «взаимодействие», следует уяснить, что *направление взаимодействия* — это согласованная деятельность двух и более субъектов, осуществляемая для успешного исполнения общих функций и достижения общей цели.

Применительно к деятельности полиции к таким направлениям можно отнести те, которые указаны в ст. 2 Федерального закона «О полиции». Их анализ, наряду с анализом российского законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, позволяет сделать вывод о том, что аналогичные направления деятельности имеются и в функциях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Так, например, согласно п. 18 ст. 25 Устава Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. № 40-ОЗ, губернатор области обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области и в соответствии с федеральным законодательством может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления муниципальных образований области и общественными объединениями.

В соответствии со ст. 30 Устава Еврейской автономной области Правительство ЕАО в пределах своих полномочий принимает меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью.

Аналогичные положения, определяющие полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, содержатся в конституциях (уставах) и иных нормативных правовых актах других субъектов Российской Федерации².

Следует также обратить внимание на Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Его особенностью является то, что он определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области профилактики правонарушений.

Так, согласно ст. 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с указанным законом, Федеральным законом от 21 декабря 2021 г.

¹ См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). — М. : Политиздат, 1973. С. 240; Караханов В.Е. Совершенствование оперативного управления горрайорганами в системе МВД, УВД. — М. : Акад. МВД СССР, 1979. С. 67.

² См., напр.: п. 6 ст. 84, ст. 91 Конституции Республики Коми, принятой Государственным Советом Республики Коми 17 февраля 1994 г.; п. 9 ст. 72 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия), принятой Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 г.; ст. 17 Конст. закона Республики Саха (Якутия) от 15 февраля 1995 г. № 51-1 «О Правительстве Республики Саха (Якутия)»; п. 12 ст. 42, п. 1, 11 ч. 3 ст. 44 Устава Санкт-Петербурга, принятого Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г.; п. 2, 13 ст. 37, п. 3 ст. 38 Устава Московской области, подписанного Губернатором Московской области 23 ноября 2022 г. № 197/2022-ОЗ, и др.

№ 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», другими федеральными законами в пределах своей компетенции:

- 1) осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений;
- 2) разрабатывают и принимают меры по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности на территориях субъектов Российской Федерации;
- 3) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на уровне субъектов Российской Федерации;
- 4) создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений;
- 5) утверждают и контролируют исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на профилактику правонарушений;
- 6) осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пп. 1, 7–10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;
- 7) осуществляют иные полномочия в сфере профилактики правонарушений.

Рассматривая полномочия органов местного самоуправления, следует обратиться к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В данном федеральном законе обращает на себя внимание понятие «вопросы местного значения». При этом перечень вопросов местного значения определяется в зависимости от вида муниципального образования. Фактически можно констатировать, что вопросы местного значения представляют собой направления деятельности муниципальных образований, которые реализуются посредством осуществления органами местного самоуправления предоставленных им полномочий.

Среди полномочий по решению указанных вопросов органы местного самоуправления муниципальных образований на основании ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделены правом принятия уставов, издания муниципальных правовых актов. В подобных нормативных правовых актах и можно обнаружить направления, по которым возможно взаимодействие органов внутренних дел (полиции) и органов местного самоуправления.

Например, анализ Устава городского округа «Город Хабаровск», утвержденного решением Хабаровской городской думы от 13 июля 2004 г. № 509, позволяет среди вопросов местного значения, в рамках которых может осуществляться взаимодействие органов внутренних дел (полиции) с органами местного самоуправления, выделить следующие:

- 1) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города Хабаровска и обеспечение безопасности дорожного движения на них;
- 2) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах города Хабаровска;
- 3) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- 4) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах города Хабаровска;
- 5) организация охраны общественного порядка на территории города Хабаровска муниципальной милицией;
- 6) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

7) создание условий для массового отдыха жителей города Хабаровска и организация обустройства мест массового отдыха населения;

8) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

9) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин и др. (ч. 1 ст. 9).

Таким образом, под *направлениями взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления* следует понимать их согласованную деятельность, осуществляемую на основе федеральных законов и подзаконных правовых актов для успешного исполнения общих функций и достижения общей цели в конкретно определенной сфере.

Поскольку органы внутренних дел (полиция), иные государственные органы и органы местного самоуправления в широком понимании являются субъектами по осуществлению государственного управления, для определения направлений их взаимодействия необходимо обратиться к рассмотрению функций государственного управления.

В теории административного права **функции государственного управления по видам управленческой деятельности** делятся на следующие:

1. *Основные функции* — всеобщие, типичные и имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех видов управленческих связей, обеспечивающие согласованность и упорядоченность в сфере государственного управления любых субъектов государственного управления.

К основным функциям государственного управления относятся:

1) информационное обеспечение деятельности государственных органов, то есть сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности;

2) прогнозирование и моделирование развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления (прогнозирование — предвидение на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа изменений в развитии и результате каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах; прогнозирование — это необходимый инструмент в деле принятия важнейших управленческих решений, без которого невозможно определить последствия социальных процессов, состояние общества в будущем, мобильность и эффективность деятельности государственных органов);

3) планирование — это определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций: экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т.д.; в процессе реализации функции планирования создаются программы по развитию отношений в различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные, региональные и комплексные программы), а также программы по изменению и улучшению деятельности органа государственного управления и его структуры;

4) организация — это формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении; организующая деятельность включает в себя действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления;

5) распорядительство — это оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т.д.);

6) руководство — это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство — это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой);

7) координация — согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления;

8) контроль — установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения, намечаемого и сделанного в системе государственного управления;

9) регулирование — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования; установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан;

10) учет — фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о наличии и движении документов, имеющих важное значение для государственного управления в целом; это фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию и функционирование государственного управления.

Учет предназначен для определения имеющегося в наличии количества каких-либо предметов, документов, фактов. Система учета, как правило, включает органы управления на федеральном, региональном, ведомственном и муниципальном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области.

2. *Специфические (специальные) функции* характеризуют особенности деятельности конкретного субъекта государственного управления¹.

Учитывая вышеизложенное, а также многочисленные направления взаимодействия, для более четкого представления об их видовом разнообразии, направления (функции) взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления, на наш взгляд, целесообразно разграничить по видам.

По сферам деятельности направления взаимодействия можно разделить на следующие:

- 1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;
- 2) обеспечение правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах;
- 3) обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- 4) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 5) противодействие незаконной миграции;
- 6) противодействие незаконному обороту оружия;
- 7) профилактика и предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;
- 8) профилактика алкоголизма;
- 9) профилактика незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании и противодей-

¹ См.: Административное право : учебник для вузов / под ред. Д. Н. Бахраха, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова. — М. : Норма, 2005. С. 38–43.

ствие правонарушений, связанным с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ;

10) противодействие экстремистской деятельности, предотвращение расовой, этнической и конфессиональной дискриминации;

11) обеспечение пожарной безопасности;

12) обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды;

13) предупреждение, ликвидация и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

14) профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов;

15) профилактика правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

16) противодействие терроризму, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

17) противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения;

18) повышение уровня доверия граждан к правоохранительным органам, иным государственным органам и местного самоуправления;

19) повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

По характеру управленческих задач, решаемых при осуществлении взаимодействия, направления взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления можно подразделить на общие, специальные и обеспечивающие.

К *общим* следует отнести:

1) прогнозирование и планирование мероприятий в определенной области;

2) правовое регулирование в определенной области;

3) организацию деятельности взаимодействующих субъектов в определенной области;

4) учет;

5) координацию.

К *специальным*:

1) защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств;

2) обеспечение правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах;

3) обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

4) обеспечение безопасности дорожного движения;

5) противодействие незаконному обороту оружия;

6) противодействие незаконной миграции;

7) профилактику и предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

8) профилактику алкоголизма;

9) профилактику незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании и противодействие правонарушениям, связанным с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ;

10) противодействие экстремистской деятельности, предотвращение расовой, этнической и конфессиональной дискриминации;

11) обеспечение пожарной безопасности;

12) обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды;

13) предупреждение, ликвидацию и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

14) профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

15) профилактику правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы;
16) противодействие терроризму, защиту потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

17) противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения;

18) повышение уровня доверия граждан к правоохранительным органам, иным государственным органам и местного самоуправления;

19) повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

К обеспечивающим:

- 1) правовое обеспечение;
- 2) материально-техническое обеспечение;
- 3) финансовое обеспечение;
- 4) информационно-аналитическое обеспечение;
- 5) научно-методическое обеспечение.

Для практического (прикладного) применения, исходя из анализа российского законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, направления взаимодействия, **в зависимости от сферы, объекта управления и характера реализуемых задач**, следует распределить следующим образом:

1) в области защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств:

- совершенствование системы профилактики правонарушений;
- разработка и реализация федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по профилактике правонарушений, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;
- развитие правовой грамотности и правосознания населения;
- выявление лиц, склонных к совершению правонарушений, и применение к ним мер профилактического воздействия;
- развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений, и контроля за ними;

- построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;
- информационно-аналитическое обеспечение;
- материально-техническое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение;
- иные направления, представляющие взаимный интерес;

2) в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах:

- привлечение граждан и общественных объединений к участию в охране общественного порядка;
- построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;
- информационно-аналитическое обеспечение;
- материально-техническое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение;
- иные направления, представляющие взаимный интерес;

3) в области защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

4) в области обеспечения безопасности дорожного движения:

- развитие системы предупреждения опасного поведения участников дорожного движения;
- обеспечение безопасного участия детей в дорожном движении;

- повышение уровня технического состояния эксплуатируемых транспортных средств, их активной и пассивной безопасности;
- развитие системы организации движения транспортных средств и пешеходов, повышение безопасности дорожных условий;
- развитие системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;
- совершенствование нормативно-правовой, организационной и научно-методической поддержки деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;
- информационно-аналитическое обеспечение;
- материально-техническое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение;
- иные направления, представляющие взаимный интерес;
- 5) в области противодействия незаконному обороту оружия:
 - совершенствование межведомственного взаимодействия;
 - совершенствование информационной и разъяснительной работы с гражданами в целях профилактики нарушений законодательства в области оборота оружия;
 - информационно-аналитическое обеспечение;
 - материально-техническое обеспечение;
 - научно-методическое обеспечение;
 - иные направления, представляющие взаимный интерес;
- 6) в области противодействия незаконной миграции:
 - совершенствование межведомственного взаимодействия;
 - совершенствование информационной и разъяснительной работы с гражданами и работодателями в целях профилактики нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;
 - развитие механизмов общественного контроля за расследованием преступлений, общественного мониторинга, независимой экспертизы в целях предотвращения роста уровня ксенофобии, социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
 - материально-техническое обеспечение;
 - научно-методическое обеспечение;
 - иные направления, представляющие взаимный интерес;
- 7) в сфере защиты прав несовершеннолетних:
 - обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
 - разработка и реализация целевых федеральных, региональных и муниципальных программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
 - организационно-методическое обеспечение и координация деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
 - организация отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;
 - социальная реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и защита их социально правовых интересов;
 - распространение санитарно-гигиенических знаний среди несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;
 - пропаганда здорового образа жизни;
 - выявление несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также семей, несовершеннолетние члены которых нуждаются в социальных услугах;
 - выявление несовершеннолетних, склонных к совершению правонарушений, и применение к ним мер профилактического воздействия;
 - выявление лиц, склоняющих несовершеннолетних к совершению правонарушений, и применение к ним мер профилактического воздействия;
 - привлечение организаций, предприятий, учреждений различных форм собственности, региональных отделений политических партий и общественных движений, обществен-

ных организаций, религиозных конфессий, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации к деятельности по профилактике правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних;

- материально-техническое обеспечение;
- информационно-аналитическое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение;
- иные направления, представляющие взаимный интерес;

8) в области профилактики алкоголизма:

— совершенствование нормативного правового регулирования в области противодействия злоупотребления алкогольной продукцией;

— пропаганда здорового образа жизни;

— привлечение негосударственных организаций и граждан к борьбе с пьянством и алкоголизмом;

— выявление причин и условий злоупотребления алкогольной продукцией и принятие мер по их устранению;

— научно-методическое обеспечение в области профилактики алкоголизма;

— иные направления, представляющие взаимный интерес;

9) в области противодействия незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ:

— научно-методическое обеспечение в области профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

— совершенствование нормативного правового регулирования в области раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ;

— пропаганда здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

— выявление причин и условий незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и принятие мер по устранению таких причин и условий;

— формирование и совершенствование единой государственной статистической отчетности в области функционирования системы профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

— реализация долгосрочных (федеральных) целевых программ и ведомственных программ, разработка и реализация региональных программ, направленных на осуществление мероприятий в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, наркомании;

— привлечение негосударственных организаций и граждан к борьбе с распространением наркомании и развитию сети учреждений медицинской реабилитации и социальной реабилитации больных наркоманией;

— выявление и побуждение больных наркоманией к лечению от наркомании и медицинской и (или) социальной реабилитации, а также побуждение лиц, эпизодически потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, к прохождению профилактических мероприятий;

— развитие системы комплексной реабилитации и ресоциализации условно осужденных, осужденных с отсрочкой отбывания наказания, признанных в установленном порядке больными наркоманией и изъявивших перед судом желание добровольно пройти курс лечения от наркомании, медицинскую и социальную реабилитацию, а также лиц, освобождающихся из мест лишения свободы;

— информационно-аналитическое обеспечение;

— иные направления, представляющие взаимный интерес;

10) в сфере противодействия экстремистской деятельности, расовой, этнической и конфессиональной дискриминации:

— выработка и реализация профилактических, воспитательных и пропагандистских мер, направленных на профилактику экстремистской деятельности;

— выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих экстремистской деятельности и развитию социальных и межнациональных конфликтов;

— выявление субъектов экстремистской деятельности и применение к ним мер профилактического воздействия;

— совершенствование мер организационного и оперативного характера, направленных на профилактику экстремистской деятельности организаций и физических лиц;

— совершенствование законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, профилактики проявлений экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости;

— привлечение к профилактике экстремистской деятельности общественных объединений и иных организаций, разделяющих принципы гражданского общества и толерантности;

— создание и применение в образовательных учреждениях всех уровней образовательных программ, направленных на формирование толерантного сознания, веротерпимости и обучение межкультурному диалогу;

— информационно-аналитическое обеспечение;

— научно-методическое обеспечение;

— иные направления, представляющие взаимный интерес;

11) в области обеспечения пожарной безопасности;

12) в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды;

13) в области предупреждения, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

14) в области профилактики правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы:

— совершенствование механизмов социальной адаптации и реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

— информационно-аналитическое обеспечение;

— научно-методическое обеспечение;

— иные направления, представляющие взаимный интерес;

15) в области противодействия терроризму, защиты потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей:

— совершенствование системы противодействия идеологии терроризма;

— определение и совершенствование мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

— выявление субъектов террористической деятельности и применение к ним мер профилактического воздействия;

— совершенствование организации и взаимодействия с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в области профилактики терроризма;

— материально-техническое обеспечение;

— информационно-аналитическое обеспечение;

— научно-методическое обеспечение;

— иные направления, представляющие взаимный интерес;

16) в области противодействия коррупции:

— выявление и последующее устранение причин коррупции и условий ее возникновения;

— определение и реализация профилактических мер, направленных на снижение уровня коррумпированности общественных отношений;

— обеспечение участия институтов гражданского общества в профилактике коррупции;

— материально-техническое обеспечение;

— информационно-аналитическое обеспечение;

— научно-методическое обеспечение;

17) в области повышения уровня доверия граждан к правоохранительным органам, иным государственным органам и органам местного самоуправления;

18) в области повышения уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

§ 4. Формы взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления

Форма представляет собой то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление или внешне выраженный результат управленческой деятельности (например, принятое управленческое решение). В этом и проявляется различие направлений и форм взаимодействия. Оно заключается в том, что направления представляют собой составные «блоки», части, которые в совокупности образуют содержание взаимодействия в определенной сфере деятельности. Формы же показывают, путем каких действий эти направления деятельности (функции) осуществляются.

Формы взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления — это однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы совместных действий органов внутренних дел (полиции), иных государственных органов и органов местного самоуправления либо их общий результат, посредством которых осуществляются направления (функции) взаимодействия в указанной сфере.

Формы взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления можно подразделить на:

1) организационные;

2) функциональные.

К организационным формам взаимодействия относятся следующие:

1. *Установление правовых основ взаимодействия* (например, принятие нормативных правовых актов и иных правовых актов, направленных на профилактику правонарушений¹).

2. *Образование совместных координационных и совещательных органов*, таких, как координационное совещание по обеспечению правопорядка при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации², межведомственных комиссий по профилактике правона-

¹ См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года»; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г., № Пр-2685; Закон Красноярского края от 7 июля 2009 г. № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» // Вед. высших органов гос. власти Краснояр. края. — 2009. — № 37 (333); закон Воронеж. обл. от 8 июля 2013 г. № 109-ОЗ «О профилактике алкогольной зависимости у несовершеннолетних в Воронежской области» // Молодой коммунар. — 2013. — 16 июля; закон Приморского края от 2 декабря 2009 г. № 536-КЗ «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции и профилактике алкоголизма на территории Приморского края» // Вед. Законодат. собр. Прим. края. — 2009. — 7 дек.

² См.: указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка».

рушений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях¹, антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и на территории муниципального образования², антитеррористические комиссии на территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования³, комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях⁴.

3. *Принятие комплексных программ профилактики правонарушений, экстремистской деятельности, терроризма, алкоголизма, наркомании, межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также в области обеспечения безопасности дорожного движения, планов совместных мероприятий, в том числе касающихся деятельности в особых условиях*⁵.

4. *Совместное планирование проводимых мероприятий.*

5. *Согласование принимаемых решений.*

6. *Реализация мероприятий по развитию системы организации движения транспортных средств и пешеходов и повышению безопасности дорожных условий:*

— разработка методик определения и ликвидации наиболее опасных участков дорог и планирование дорожных сетей с учетом требований их безопасности;

— разработка эффективных схем, методов и средств организации дорожного движения и требований к техническим средствам организации дорожного движения;

— разработка требований к транспортному планированию городов (в том числе в части определения мест для стоянок и парковок), обеспечивающему безопасное участие в дорожном движении транспортных средств и пешеходов;

— создание условий для обеспечения своевременности прибытия служб на место дорожно-транспортного происшествия;

— разработка и внедрение стандартов соответствия транспортной инфраструктуры требованиям качества и безопасности участников дорожного движения, а также стандартов ее обслуживания;

— создание единых центров управления дорожным движением;

¹ См.: постановление правительства Хабаровского края от 15 июля 2014 г. № 225-пр «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Хабаровского края» // Собр. законодательства Хабар. края. — 2014. — № 7. — Ч. 2; постановление администрации Вяземского муницип. района от 15 октября 2014 г. № 1197 «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений на территории Вяземского муниципального района» // Вестн. Вязем. муницип. района Хабар. края. — 2014. — 10 ноября.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров».

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»; Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму»; Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.

⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

⁵ См.: постановление правительства Еврейской автоном. обл. от 14 марта 2018 г. № 82-пп «О государственной программе Еврейской автономной области «Профилактика правонарушений и преступлений в Еврейской автономной области» на 2018–2022 годы» // Сб. правовых актов Еврейской автоном. обл. и иной офиц. инф.: сетевое изд. 2018. 16 марта. URL: <http://npa79.eao.ru/> (дата обращения: 15.01.2024); постановление Администрации муниципального образования «Городской округ город Магас» Республики Ингушетия от 26 октября 2020 г. № 151 «Об утверждении муниципальной программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту в МО г. Магас на 2021–2023 гг.» // Официальный сайт администрации г. Магас. URL: <https://admmagas.ru/administratsiya/7637-postanovlenie-151-ot-26-oktyabrya-2020-goda-ob-utverzhdenii-munitsipalnoj-programmy-kompleksnye-mery-protivodejstviya-zloupotrebleniya-narkoticheskikh-sredstv-i-ikh-nezakonnomu-oborotu> (дата обращения: 15.01.2024).

— иные мероприятия, представляющие взаимный интерес.

7. Реализация мероприятий по развитию системы оказания помощи пострадавшим в ДТП:

— разработка комплекса современных образцов компьютерных тренажеров, мультимедийных средств и анимационных фильмов для обучения участников дорожного движения и специалистов экстренных служб практическим навыкам оказания помощи пострадавшим и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий;

— разработка и внедрение новых технологий и методов оказания первой и экстренной медицинской помощи;

— оборудование улично-дорожной сети устройствами аварийно-вызывной связи;

— развитие инфраструктуры оказания помощи пострадавшим в ДТП;

— иные мероприятия, представляющие взаимный интерес.

8. Реализация мероприятий по совершенствованию организационного и методического обеспечения деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения:

— разработка и внедрение эффективных механизмов взаимодействия с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями и принципов субсидиарной ответственности всех уровней власти за результативность деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения;

— разработка и внедрение эффективных механизмов координации и контроля программной деятельности по повышению безопасности дорожного движения;

— развитие институтов саморегулируемых организаций;

— внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, а также развитие многопараметрической информационно-аналитической системы прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

— создание в субъектах Российской Федерации центров фото- и видеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения;

— иные мероприятия, представляющие взаимный интерес.

9. Реализация мероприятий по построению и развитию комплекса «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях.

10. Создание и формирование информационных банков данных:

— единого реестра предприятий торговли и питания, допустивших продажу несовершеннолетним табачных и винно-водочных изделий, а также предприятий, не принявших достаточных мер по предупреждению данного нарушения;

— о безнадзорных несовершеннолетних, доставленных в территориальные органы МВД России, а также несовершеннолетних, совершивших правонарушения;

— иные информационные банки данных.

К функциональным формам взаимодействия можно отнести:

1. *Проведение совместных совещаний* (например, с руководителями и специалистами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществляющих работу по выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, индивидуальную профилактическую работу с данной категорией, а также их социально-педагогическую реабилитацию).

2. *Проведение совместных инструктажей, в том числе учений и тренировок* (например, межведомственных антитеррористических учений и тренировок; учебных тренировок с персоналом государственных учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, образования, культуры и спорта; совместных инструктажей сил, заступающих на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; тактико-специальных учений по вопросам взаимодействия служб, привлекаемых к оказанию помощи пострадавшим и ликвидации последствий ДТП).

3. Проведение совместных мероприятий:

1) в области защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств, а также обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах:

— проведение разъяснительной работы с населением, в том числе через средства массовой информации:

по вопросам добровольной выдачи незаконно хранящегося оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ;

по вопросам постановки квартир и иных мест хранения имущества на централизованную охрану;

о порядке действий при совершении в отношении граждан правонарушений и преступлений;

о порядке и условиях возмездного изъятия оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств;

о порядке и условиях информирования органов внутренних дел о местах незаконного хранения оружия, о лицах, незаконно хранящих оружие, а также о подготавливаемых преступлениях, совершение которых планируется с применением оружия;

по вопросам соблюдения положений действующего законодательства в части установления ограничений продажи пива и другой алкогольной продукции;

иные мероприятия, представляющие взаимный интерес;

— создание общественных приемных и проведение встреч с гражданами по вопросам противодействия правонарушениям;

— проведение мероприятий с собственниками жилья, представителями домовых комитетов, управляющих компаний по оборудованию подъездов жилых домов домофонами, входов во вспомогательные помещения домов запорными устройствами;

— проведение совместных рейдов по обследованию технических помещений многоквартирных домов в целях недопущения возможности проникновения посторонних лиц;

— обеспечение охраны и правопорядка при проведении массовых мероприятий;

— проведение разъяснительной работы по вопросам соблюдения положений действующего законодательства в части установления ограничений продажи пива и другой алкогольной продукции;

— проведение мероприятий по вовлечению населения в деятельность по охране общественного порядка:

проведение разъяснительной работы среди трудовых коллективов района в целях создания добровольных формирований по охране общественного порядка на территории района (народных дружин), оказание помощи в их деятельности;

проведение ежегодных смотров-конкурсов «Лучшая народная дружина», «Лучший народный дружинник», «Лучший участковый уполномоченный полиции по взаимодействию с народными дружинами»;

— иные мероприятия;

2) в области защиты прав несовершеннолетних:

— демонстрация видеороликов по вопросам профилактики наркомании, алкоголизма, правонарушений, пропаганды здорового образа жизни;

— проведение акций, лекториев, конкурсов, лекций, бесед и т.п., направленных на пропаганду здорового образа жизни;

— распространение листовок, буклетов по вопросам профилактики правонарушений, алкоголизма, наркомании и формирования мотивации к ведению здорового образа жизни;

— проведение профилактической работы с семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию;

— проведение среди обучающихся образовательных организаций разъяснительной работы об ответственности за совершение правонарушений и преступлений, в том числе свя-

занных с хищениями чужого имущества, заведомо ложными сообщениями об актах терроризма, с экстремистской деятельностью;

— проведение совместных рейдов:

по выявлению фактов продажи несовершеннолетним спиртных напитков, а также обнаружению несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические или одурманивающие вещества;

по выявлению семей, находящихся в социально опасном положении, трудной жизненной ситуации;

по выявлению случаев и фактов жестокого обращения с детьми или фактов ненадлежащего исполнения родителями (законными представителями) несовершеннолетних своих обязанностей по воспитанию и содержанию детей;

по выявлению безнадзорных несовершеннолетних;

по местам жительства несовершеннолетних, осужденных к наказанию без изоляции от общества;

в образовательных организациях, общежитиях и иных местах концентрации несовершеннолетних в целях выявления и разоблачения групп несовершеннолетних антиобщественной направленности;

— проведение информационных встреч с несовершеннолетними, осужденными к наказанию без изоляции от общества;

— оказание комплексной помощи подросткам, освободившимся из мест лишения свободы, осужденным к наказанию без изоляции от общества;

— проведение проверок по местам жительства женщин, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, имеющих малолетних детей;

— вовлечение несовершеннолетних, состоящих на профилактических учетах, в культурно-массовые, физкультурные и спортивные мероприятия;

— вовлечение несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, в занятия спортом, кружки, клубы по интересам;

— проведение профилактической работы с семьями, в которых имелись факты самовольного ухода детей, оставшихся без попечения родителей; выяснение причин и принятие мер по недопущению самовольного ухода данной категории детей из учреждений профессионального образования;

— проведение в летний период в загородных центрах и оздоровительных лагерях профилактической работы с подростками, в том числе находящимися в социально опасном положении;

— проведение профилактических бесед правовой направленности с учащимися, в том числе с привлечением представителей религиозных организаций и конфессий;

— правовое обучение детей и подростков через предметы учебного плана «Право», «Обществознание», «Граждановедение», факультативные, элективные курсы, индивидуальные занятия и кружковую работу;

— иные мероприятия, представляющие взаимный интерес;

3) *в области профилактики алкоголизма и наркомании:*

— проведение добровольного тестирования учащихся и студентов образовательных организаций на предмет раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ;

— консультирование по вопросам профилактики и лечения от наркомании, медицинской и социальной реабилитации службами «телефонов доверия», в режиме горячей линии, другими интерактивными способами доведения информации;

— иные мероприятия, представляющие взаимный интерес;

4) в области обеспечения безопасности дорожного движения:

— проведение рейдов по выявлению и пресечению деятельности юридических и физических лиц, занимающихся незаконной перевозкой пассажиров на автомобильном транспорте;

— проведение мероприятий по развитию системы предупреждения опасного поведения участников дорожного движения;

развитие системы информационного воздействия на население в целях формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения;

проведение пропагандистских кампаний, направленных на формирование у участников дорожного движения стереотипов законопослушного поведения и понимание неотвратимости наказания;

вовлечение в информационную и профилактическую деятельность автотранспортных предприятий, страховых организаций, автошкол, общественных и профессиональных объединений;

разработка законодательных, организационных и методологических основ и создание сети центров по подготовке водителей транспортных средств;

улучшение качества контроля за соблюдением водителями и пешеходами требований безопасности дорожного движения;

иные мероприятия;

— мероприятия по обеспечению безопасного участия детей в дорожном движении:

создание федеральных экспериментальных центров (полигонов) «Детский автогород»;

развитие в субъектах Российской Федерации сети базовых, муниципальных и мобильных детских автогородков, учебных площадок и учебно-методических центров сопровождения деятельности по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма и оснащение их техническими средствами и научно-методическими материалами;

организация работы по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма в детских дошкольных учреждениях и школах (создание уголков и кабинетов безопасности дорожного движения, подготовка учебных программ и методических материалов для проведения занятий с детьми по безопасному участию в дорожном движении, подготовка и повышение квалификации преподавателей, организация внеклассной работы и др.);

организация и стандартизация перевозок детей специализированными транспортными средствами (школьный автобус);

иные мероприятия;

— мероприятия по повышению уровня технического состояния эксплуатирующихся транспортных средств, их активной и пассивной безопасности: стимулирование внедрения и использования новых технологий для минимизации человеческой ошибки при управлении транспортным средством, обеспечение мер поддержания транспортных средств в технически исправном состоянии, а также внедрение современных средств активной и пассивной безопасности транспортных средств;

разработка требований к конструктивной, активной и пассивной безопасности транспортных средств;

совершенствование системы подготовки и непрерывного повышения квалификации специалистов, ответственных за обеспечение безопасного функционирования автомобильного транспорта;

разработка и внедрение интеллектуальных транспортных систем на автомобильном транспорте;

оснащение уполномоченных специалистов техническими средствами контроля за соблюдением владельцами транспортных средств установленных требований по параметрам перевозок при использовании цифровых тахографов;

реализация мер поддержания транспортных средств в технически исправном состоянии, а также ужесточение контроля за техническим состоянием транспортных средств и их безопасностью;

- привлечение детей к проведению профилактической работы по предупреждению дорожно-транспортного травматизма среди сверстников, развитие сети отрядов юных инспекторов движения, иных профильных объединений учащихся;

- проведение лекций и бесед с различными категориями участников дорожного движения в организациях и общественных формированиях;

- организация профилактической работы во время школьных каникул (проведение бесед, массовых мероприятий, специальных профильных смен в оздоровительных лагерях);

- иные мероприятия, представляющие взаимный интерес;

5) *в области противодействия коррупции:*

- проведение просветительских и воспитательных мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией 9 декабря;

- проведение просветительских и воспитательных мероприятий по разъяснению ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности в период оказания гражданам бесплатной юридической помощи;

- иные мероприятия;

6) *в области противодействия терроризму и экстремизму:*

- разъяснение населению, в том числе с использованием СМИ, сущности терроризма и его общественной опасности с участием представителей общественных организаций, религиозных организаций и конфессий, правоохранительных органов;

- осуществление социальной реабилитации граждан, отбывших наказание за совершение преступлений террористической и экстремистской направленности;

- проведение мероприятий, посвященных Дню солидарности в борьбе с терроризмом;

- проведение разъяснительной работы с руководителями торговых центров, рынков, предприятий розничной торговли о целесообразности оборудования данных объектов системами видеонаблюдения и кнопками экстренного вызова Росгвардии;

- проведение мероприятий, направленных на развитие национальных культур народов, проживающих на территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации;

- проведение дополнительных (внеплановых) обследований потенциально опасных объектов (энергетики, водоснабжения, взрыво- и пожароопасных предприятий), мест массового пребывания людей накануне важных общественно-политических, массовых мероприятий;

- проверка деятельности общественных объединений, религиозных и иных некоммерческих организаций;

- содействие религиозным организациям в подготовке и проведении мероприятий, направленных на развитие межконфессионального диалога и сотрудничества в целях укрепления мира и согласия;

- проведение мероприятий по выявлению фактов осквернения зданий и иных сооружений, в том числе посредством нанесения нацистской атрибутики или символики, лозунгов экстремистского характера;

- иные мероприятия, представляющие взаимный интерес;

7) *в области противодействия незаконному обороту оружия:*

- проведение работы, направленной на добровольную сдачу гражданами незаконно находящегося у них оружия;

- проведение оперативно-профилактических мероприятий, направленных на выявление и привлечение к ответственности лиц, нарушающих законодательство в области оружия;

- иные мероприятия.

8) *в области противодействия незаконной миграции:*

- проведение работы, направленной на профилактику правонарушений среди иностранных граждан, повышение их правовой культуры, предотвращение незаконной миграции, а также легализацию трудовых доходов;

- проведение оперативно-профилактических мероприятий, направленных на выявление и привлечение к ответственности руководителей и должностных лиц предприятий и ор-

ганизаций различных форм собственности, нарушающих установленный порядок привлечения иностранной рабочей силы;

— иные мероприятия.

4. *Проведение конкурсов, акций, фестивалей:*

а) проведение фестивалей молодежной уличной культуры;

б) проведение молодежных профилактических акций «Самое ценное — это жизнь, от вредных привычек откажись!», «Выбери жизнь» в социально значимые даты;

в) проведение конкурсов по пропаганде здорового образа жизни, в том числе среди молодежных агитбригад, муниципальных молодежных центров;

г) проведение конкурсов на лучшую организацию воспитательной работы, направленной на профилактику алкоголизма, табакокурения, незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ, наркомании, среди профессиональных образовательных организаций, в том числе в общежитиях профессиональных образовательных организаций;

д) проведение широкомасштабных акций «Внимание — дети!», «Внимание — пешеход!», «Вежливый водитель», «Зебра» и др.;

е) проведение конкурсов-смотров на лучшие издания, пропагандирующие безопасность дорожного движения;

ж) проведение конкурсов и соревнований по знанию Правил дорожного движения Российской Федерации;

з) проведение соревнований юношеских автомобильных школ, автовеломотокартклубов;

и) иные мероприятия.

5. *Проведение совместных семинаров-совещаний:*

а) по проблемам в области профилактики правонарушений, защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств, а также обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах;

б) с педагогами, инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних МВД России по раннему выявлению детей, склонных к употреблению психоактивных веществ, а также детей с психическими отклонениями;

в) по проблемам профилактики правонарушений среди школьников;

г) иные мероприятия, представляющие взаимный интерес.

6. *Проведение ежегодного мониторинга:*

а) наркоситуации;

б) профилактики правонарушений;

в) информационного пространства в целях недопущения распространения призывов к нарушению общественного порядка, возникновению межэтнических конфликтов, пропаганды экстремистской идеологии;

г) ключевых показателей состояния межнациональных отношений в российских регионах и социологического исследования по вопросам формирования общероссийской гражданской нации;

д) вредных привычек среди несовершеннолетних в целях раннего выявления несовершеннолетних группы риска, начавших употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, до возникновения у них признаков алкогольной зависимости, а также несовершеннолетних с факторами высокого риска раннего начала употребления алкогольной и спиртосодержащей продукции и возникновения алкогольной зависимости;

е) в иных сферах (по иным направлениям).

7. *Проведение социологических исследований:*

а) по определению масштабов распространения незаконного употребления наркотиков;

б) по вопросу удовлетворенности населения состоянием общественного порядка;

в) по иным вопросам, представляющим взаимный интерес.

8. *Проведение круглых столов:*

а) для студентов, учащихся, руководителей образовательных организаций по теме «Национальная толерантность — основа крепкого общества» с участием представителей религиозных конфессий, национальных объединений, молодежных организаций и движений;

б) для студентов, учащихся, руководителей образовательных организаций по проблемам в области обеспечения безопасности дорожного движения с участием молодежных организаций и движений, представителей правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления;

в) с участием представителей общественных организаций, правоохранительных органов по вопросам реализации антикоррупционной политики, пропаганды в СМИ негативного отношения к коррупции;

г) с участием представителей религиозных конфессий, национальных объединений, молодежных организаций и движений по проблемам профилактики экстремизма и терроризма;

д) по иным темам, представляющим интерес.

9. Проведение семинаров-тренингов:

а) для специалистов органов исполнительной власти и местного самоуправления, специалистов муниципальных учреждений в сфере образования, здравоохранения, культуры, в том числе секретарей антинаркотических комиссий городских округов и муниципальных районов, специалистов муниципальных библиотек;

б) по подготовке добровольцев из числа молодежного актива для работы по популяризации здорового образа жизни и профилактике незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ, наркомании;

в) по иным направлениям, представляющим взаимный интерес.

10. Проведение форумов, конференций, в том числе секций:

а) по профилактике поведенческих болезней, социальной адаптации молодежи, склонной к девиантному поведению и употреблению психоактивных веществ;

б) по вопросам безопасности дорожного движения;

в) по вопросам профилактики детского дорожно-транспортного травматизма;

г) по вопросам межнационального и конфессионального согласия;

д) по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности в общественных местах;

е) по иным вопросам, представляющим интерес.

11. Проведение целевых проверок, комплексных оперативно-профилактических операций и оперативно-профилактических мероприятий:

а) комплексных оперативно-профилактических мероприятий по противодействию незаконному обороту наркотиков, уничтожению наркосодержащих растений, пресечению каналов поступления наркотиков в незаконный оборот (например, межведомственная комплексная оперативно-профилактическая операция «Мак»);

б) ежегодной межведомственной комплексной оперативно-профилактической операции «Подросток»;

12. Совместное оказание помощи подчиненным органам, а также обучение кадров:

а) оказание методической помощи органам исполнительной власти и местного самоуправления в вопросах организации работы по профилактике правонарушений, охране общественного порядка;

б) оказание методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам реализации кадровой политики на муниципальной службе, в том числе по работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

в) проведение обучающих семинаров по тематике противодействия терроризму, преступности, охране общественного порядка;

г) организация подготовки кадров, осуществляющих психологическое, медико-педагогическое и правовое сопровождение при решении задач по профилактике беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних;

д) по иным направлениям, представляющим интерес.

13. *Проведение совместных занятий:*

а) с педагогическим составом детских дошкольных и образовательных учреждений, например, по теме «Меры безопасности при совершении террористического акта в детских дошкольных и образовательных учреждениях. Порядок первоочередных действий, необходимая линия поведения персонала и учащихся при совершении (угрозе) взрыва, захвата»;

б) на курсах оказания помощи пострадавшим в ДТП;

в) на курсах повышения квалификации педагогических работников;

г) по иным направлениям, представляющим интерес.

14. *Изучение и распространение положительного опыта (в том числе зарубежного), взаимное использование возможностей взаимодействующих субъектов для повышения квалификации работников* (например, обобщение опыта работы школ по изучению правил безопасного поведения на улицах и дорогах, участие в разработке примерных планов общешкольных мероприятий по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма на предстоящий учебный год, в обеспечении наглядными пособиями и пр.).

15. *Взаимный обмен информацией:*

а) о выявлении фактов проявлений экстремизма на национальной и религиозной почве со стороны указанных объединений, в том числе возможных попыток распространения экстремистской идеологии и литературы;

б) о выявлении фактов свободного доступа на объекты повышенной опасности;

в) по иным фактам, представляющим взаимный интерес.

16. *Обмен нормативными правовыми актами, информационно-аналитическими материалами, а также методическими разработками, касающимися вопросов противодействия правонарушениям:*

а) разработка, изготовление и распространение методических пособий для учителей общеобразовательных организаций по вопросам профилактики правонарушений и борьбы с преступностью, формирования мотивации к ведению здорового образа жизни;

б) разработка и издание учебно-методических пособий и комплектов плакатов по оказанию помощи пострадавшим в ДТП;

в) подготовка ежедневных информационных материалов для СМИ об изменениях в организации, условиях дорожного движения, о наличии препятствий, автомобильных заторов и других проблемах безопасности дорожного движения;

г) разработка методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждении и действиях, направленных на ликвидацию их последствий;

д) разработка рекомендаций по взаимодействию органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями по вопросам адаптации и интеграции мигрантов;

е) иные документы и материалы.

17. *Коллегиальная подготовка информации для представления в вышестоящие органы.*

18. *Информационно-пропагандистское сопровождение взаимодействия органов внутренних дел, государственных органов и органов местного самоуправления:*

а) распространение печатной продукции (буклеты, плакаты, брошюры, памятки, листовки, журналы) по тематике профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции, алкоголизма, профилактики рецидивной преступности, наркомании и преступности среди несовершеннолетних);

б) размещение постоянных рубрик правоохранительной направленности о результатах деятельности территориальных органов МВД России (в том числе о профилактике правонарушений, раскрытии преступлений, о криминогенной ситуации);

в) освещение в средствах массовой информации деятельности органов государственной власти, местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

г) размещение на официальных порталах субъектов Российской Федерации, высших органов исполнительной власти, а также территориальных органов МВД России информации о работе коллегиальных совещательных, координационных органов по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также о проводимых мероприятиях в данной сфере;

д) размещение и трансляция на видеоэкранах в общественных местах видеороликов по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции, алкоголизма, профилактики рецидивной преступности, правонарушений среди несовершеннолетних);

е) размещение социальной наружной рекламы по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции и т.д.);

ж) создание и ведение тематических телепередач по пропаганде культуры поведения участников дорожного движения;

з) распространение брошюр, плакатов, листовок, памяток, рисунков и обращений к населению по безопасности дорожного движения, деятельности Госавтоинспекции;

и) участие представителей правоохранительных органов в качестве консультантов и рецензентов изданий, кино-, видеопродукции, социальной рекламы, сценических постановок по безопасности дорожного движения, а также содействие в организации дальнейшего их использования;

к) организация трансляций обращений к участникам дорожного движения посредством радиоустановок (громкоговорящих установок) на вокзалах, предприятиях, в общественном транспорте, крупных торговых центрах, а также в иных общественных местах;

л) подготовка специализированных передач по вопросам профилактики терроризма для последующей их трансляции на местных телеканалах и радиостанциях;

м) подготовка ежедневных информационных материалов для СМИ об изменениях в организации, условиях дорожного движения, о наличии препятствий, автомобильных заторов и других проблемах безопасности дорожного движения;

н) размещение информации антитеррористического содержания, в том числе видеороликов, в социальных сетях, региональных информационных ресурсах сети «Интернет»;

о) иные мероприятия.

19. *Заслушивание на заседаниях координационных и совещательных органов отчетов о проделанной работе и ее результатах*, в том числе на собраниях, на заседаниях в иных органах отчетов отдельных должностных лиц (например, отчет участкового уполномоченного полиции перед населением о проделанной работе, отчет руководителя территориального органа МВД России о проведенной работе перед представительным органом муниципального образования).

§ 5. Процедура взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления

Взаимодействие органов внутренних дел (полиции) с другими государственными органами исполнительной власти и местного самоуправления, как мы выяснили, чрезвычайно разнообразно и должно разрабатываться с учетом конкретного вида деятельности. Поэтому

подробно изложить механизм можно лишь путем скрупулезной регламентации каждого направления взаимодействия с учетом его форм.

Вместе с тем в теории административного права и процесса выработан универсальный механизм, который в наиболее общих формах может раскрыть последовательность любых управленческих действий, в том числе направленных на взаимодействие по вопросам профилактики правонарушений, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Отдельные элементы такой последовательности называются **процессуальными стадиями**, следование которым в ходе государственного управления приводит к необходимому управленческому результату.

Таких стадий выделяют пять.

Первая стадия — возбуждение управленческого дела.

Вторая стадия — подготовительная (уточнение организационных, правовых, технических, финансовых, материальных, кадровых, территориальных, предметных и иных деталей взаимодействия).

Третья стадия — рассмотрение и принятие по управленческому делу решения (согласование деталей и принятие протокола (регламента или плана) взаимодействия).

Четвертая стадия — пересмотр решения (уточнение протокола (регламента или плана) взаимодействия в случае каких-либо неучтенных на стадии принятия решения деталей протокола (плана) взаимодействия).

Пятая стадия — исполнение окончательно принятого управленческого решения (реализация протокола (регламента или плана) взаимодействия).

Первая стадия — начало управленческого дела.

На этой стадии определяются:

1. *Предмет (направления)* взаимодействия, например, профилактика правонарушений несовершеннолетних в области безопасности дорожного движения; противодействие экстремизму, наркотизму, незаконной торговле; привлечение граждан к участию в охране общественного порядка; формирование у граждан устойчивого критического отношения к правонарушениям амбивалентного типа или, например, обсуждение порядка совместных действий, распределение или перераспределение полномочий и т. д.

Конкретное направление взаимодействия определяется, исходя из прогнозов и сложившейся криминогенной и (или) административно-деликтной ситуации. К этому можно добавить степень важности общественных отношений, ценность которых может резко возрасти в случае изменения их законодательного регулирования.

Например, запрет на продажу алкоголя или табака в ночное время, бесспорно, будет сопровождаться незаконной торговлей соответствующими товарами; появление в социальных сетях «информационных вбросов» о систематических насильственных действиях в отношении отдельных групп лиц, объединенных социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежностью, может спровоцировать ответный рост экстремистских настроений.

2. *Цель* взаимодействия, например, снижение количества совершаемых правонарушений за период времени, аналогичный предыдущим; снижение уровня латентности правонарушений; повышение уровня доверия населения правоохранительным органам; улучшение состояния правоохраны общественных отношений, ставших предметом профилактики от противоправного посягательства.

3. *Субъекты* взаимодействия — государственные и муниципальные органы (аппараты, департаменты, управления, комитеты, отделы, отделения, в том числе государственные и муниципальные СМИ), а также иные субъекты, например, общественные объединения граждан с учетом их функций и компетенции.

Например, по вопросам профилактики незаконной торговли субъектами взаимодействия выступают управление организации охраны общественного порядка территориального органа МВД России на региональном уровне (по линии органов внутренних дел), аппарат уполномо-

ченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (по линии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), управление (отдел) торговли, питания и бытового обслуживания муниципального образования (по линии органов местного самоуправления), а также ассоциация рестораторов, некоммерческие партнерства саморегулируемых организаций и т.д. К субъектам, освещающим это мероприятие, можно отнести государственные региональные и муниципальные газеты, гостелерадиокомпании.

Форма реализации первой стадии — информационное письмо (отправленное по почте, электронной почте, факсимильной связью), телеграмма, телефонограмма, сообщение в СМИ.

Вторая стадия — подготовительная.

Между субъектами взаимодействия:

1. *Уточняется предмет (направление)* взаимодействия. Необходимость в этом возникает в случае поступления в инициативное подразделение территориального органа МВД России на региональном уровне дополнительных предложений от предполагаемых субъектов взаимодействия государственных органов исполнительной власти и (или) органов местного самоуправления. Например, предложение расширить взаимодействие по профилактике молодежного экстремизма до профилактики экстремизма в целом или, наоборот, предложение сконцентрировать усилия на противодействии молодежному экстремизму в конкретных его проявлениях (например, нетерпимость на почве национальной, религиозной или языковой принадлежности).

2. *Уточняются субъекты* взаимодействия. Необходимость в этом возникает в связи с уточнением предмета взаимодействия, а также возможной инициативы со стороны ранее не приглашенных субъектов.

3. *Определяется круг конкретных должностных лиц* (как правило, из числа руководителей аппарата, департамента, управления, комитета, отдела или отделения территориального органа МВД России на региональном уровне, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления), уполномоченных принимать решения о взаимодействии, а также назначать своих представителей для подготовки и непосредственного взаимодействия. Как правило, такие должностные лица назначаются из числа наиболее опытных и подготовленных государственных и (или) муниципальных служащих, способных на высоком профессиональном уровне осуществлять полномочия в конкретно определенной сфере.

4. *Определяются форма, время и место взаимодействия.*

Формы взаимодействия органов внутренних дел с государственными органами и органами местного самоуправления подразделяются на организационные и функциональные.

Время и место взаимодействия устанавливаются в зависимости от выбранной формы и направления. В большинстве случаев местом выбираются помещения взаимодействующих субъектов, технически приспособленные для публичных выступлений и их обсуждения. Вместе с тем это могут быть студии гостелерадиокомпаний, актовые залы, залы приемов и торжеств образовательных и научных организаций, способные принять не только непосредственных участников профилактических мероприятий, но и большое количество других лиц.

Семинары-совещания, круглые столы, форумы, конференции и другие мероприятия, направленные на координацию деятельности органов внутренних дел, государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления, например, в сфере профилактики молодежного экстремизма, могут быть организованы в актовых залах учебных заведений. Очевидно, приглашение на такие мероприятия обучающихся даст двойной эффект. С одной стороны, будет достигнуто соглашение о взаимодействии, выработаны общая стратегия и тактика противодействия молодежному экстремизму, с другой — можно говорить о профилактике в молодежной среде. Результат такого мероприятия будет выше, если на него пригласить представителей государственных, общественных и частных СМИ.

Другим примером может служить выработка алгоритма взаимодействия участкового уполномоченного полиции и членов народных дружин по профилактике правонарушений,

совершаемых в общественных местах на конкретном административном участке. Такое взаимодействие начинается с процесса создания народной дружины, основанного на Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», нормы которого устанавливают соответствующий правовой механизм совместных действий органов внутренних дел и органов местного самоуправления.

5. Определяется способ взаимодействия.

Форма реализации стадии — информационное письмо (отправленное по почте, электронной почте, факсимильной связью), телеграмма, телефонограмма, совещание, видеоконференцсвязь, рабочая встреча и т. д.

Третья стадия — рассмотрение и принятие решения.

Особенность данной стадии заключается в том, что рассмотрение и принятие решения может быть сопряжено с непосредственной реализацией (исполнением), то есть третья стадия может «поглощать» пятую (исполнение решения).

Таким образом, на третьей стадии могут существовать два вида решений: первый связан только с принятием самого решения о взаимодействии между органами внутренних дел, государственными органами и органами местного самоуправления; второй — с принятием решения и его одновременной реализацией.

Выделение второго вида решений обусловлено тем, что общественные отношения в области государственного управления, в том числе в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, носят динамичный характер и не всегда целесообразно и даже возможно сначала провести совещание или принять программу, а уже потом организовывать мероприятия. Кроме того, отдельные решения отличаются простотой в подготовке и реализации. Например, для того чтобы провести круглый стол, конференцию, совместные занятия, не всегда надо проводить совещание для определения времени и места их проведения. Достаточно все согласовать посредством телефонной связи, разослать информационные письма.

Рассмотрим виды решений.

1. К первой группе, которая связана с рассмотрением и принятием решений, реализуемых в отдаленной временной перспективе, следует отнести:

1. Проведение совместных совещаний по вопросам обеспечения правопорядка (например, координационного совещания по обеспечению правопорядка на территории субъекта Российской Федерации, заседания антинаркотической комиссии и т. д.), по итогам которых утверждается их протокол. В данном протоколе могут быть отражены решения, о которых договорились взаимодействующие субъекты в ходе совещания, и их дальнейшие действия (проведение семинаров, совместных занятий, акций и т. д.), в том числе время, когда будет обсужден ход реализации принятых решений¹. Кроме того, например, в случае проведения координационного совещания по обеспечению правопорядка на территории субъекта Российской Федерации на основании протокола совещания губернатором может быть утверждено распоряжение об утверждении решений данного совещания².

2. Принятие региональной, муниципальной программы в области обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности. Например, в Хабаровском крае — это государственная программа «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае»³. Особенностью данных программ является то, что

¹ См. напр.: Протокол совместного расширенного заседания координационного совещания по обеспечению правопорядка в Курганской области, межведомственного Совета по профилактике правонарушений при Правительстве Курганской области от 22 сентября 2015 г. № 25 // Российская газета. — 2009. — 30 октября.

² См. напр.: распоряжение губернатора Псковской области от 1 ноября 2012 г. № 48-рг «Об утверждении решения Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Псковской области» // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1153325> (дата обращения: 15.01.2024).

³ См.: постановление правительства Хабаровского края от 31 декабря 2013 г. № 482-пр «Об утвер-

в них отражаются запланированные мероприятия, определяются субъекты, их реализующие, и т. д. Кроме того, на основе данных программ в дальнейшем могут быть разработаны и утверждены планы мероприятий по реализации отдельных положений программы.

3. Принятие решения о проведении профилактических операций или плана мероприятий по реализации отдельных направлений профилактики правонарушений. В качестве примера можно привести распоряжение губернатора Хабаровского края от 3 марта 2009 г. № 118-р «О проведении в Хабаровском крае ежегодной межведомственной комплексной профилактической операции “Подросток”». Особенность подобных решений состоит в том, что в них отражаются конкретные мероприятия, сроки или периодичность их проведения, а также субъекты, на которых возлагается их реализация.

II. Ко второй группе, связанной с принятием решения и одновременной его реализацией, следует отнести:

1. Проведение круглых столов, конференций по проблемам профилактики экстремизма, обеспечения безопасности дорожного движения, правонарушений, связанных с потреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции, на базе взаимодействующих субъектов, в том числе с привлечением общественности и освещением в СМИ. Такое решение способствует выработке единого подхода, концепции взаимодействующих субъектов для решения существующих проблем в области профилактики правонарушений, повышению правовой грамотности граждан, приобретению ими знаний о правилах поведения в определенных местах (общественных местах, помещениях для отправления религиозных ритуалов и т. д.), в определенной ситуации (когда становится очевидцем правонарушения, ДТП, возгорания, обнаруживает подозрительный предмет и т. д.). По итогам подобных мероприятий может быть издан сборник докладов, излагающий единый подход взаимодействующих субъектов к решению обсужденных проблем, в том числе механизм взаимодействия, либо утвержден проект методических рекомендаций, где очерчивается предмет и пошагово устанавливается алгоритм взаимодействия субъектов.

2. Проведение семинаров-совещаний, в ходе которых доводится информация о сложившейся наркоситуации, состоянии правопорядка на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования, состоянии межнациональных отношений, о количестве и видах правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, или иных проблемах, и одновременно оговариваются подходы к изменению сложившейся ситуации, взаимодействию субъектов. Кроме того, подобные мероприятия могут быть использованы для обучения народных дружинников приемам и методам охраны общественного порядка. Итогом подобных мероприятий может быть утверждение проекта методических рекомендаций либо утверждение протокола подобного совещания. В последнем случае такое мероприятие можно отнести к первой группе решений, если в протоколе семинара-совещания отражаются решения с указанием вида мер и времени их реализации.

3. Разработка и утверждение методических рекомендаций, в которых, например, содержится описание алгоритма взаимодействия субъектов при реализации отдельных направлений профилактики правонарушений (при поступлении несовершеннолетнего в состоянии наркотического опьянения в медицинскую организацию; получении сообщения о концентрации групп, которые высказывают идеи расового превосходства, и т. д.).

4. Проведение совместных занятий, на которых могут быть доведены педагогические и психологические приемы и методы воздействия на лиц, потенциально склонных к совершению правонарушений (лиц, которые впервые употребили наркотические средства, допустили нарушение правил дорожного движения и т. д.), общения с гражданами; разъяснение традиций, свойственных представителям определенных культур, вероисповеданий и т. д.

В ходе таких занятий могут быть розданы информационные материалы, например, памятки, буклеты и т. д.

5. Разработка и изготовление памяток для сотрудников органов внутренних дел, иных взаимодействующих лиц, в которых описывается их алгоритм действий в определенной ситуации.

6. Разработка и изготовление памяток и иной печатной продукции, предназначенной для раздачи взаимодействующими субъектами при проведении различных мероприятий, например, содержащих:

- сведения о правилах поведения в общественных местах;
- сведения, разъясняющие порядок действий при угрозе террористического акта, при совершении ДТП;
- сведения о правилах дорожного движения;
- сведения, ориентированные на родителей, например, как определить, что ребенок потребляет наркотические и психотропные вещества, что делать, если ребенок не хочет идти в школу, и т. д.

7. Проведение теле-, радиопередач, ток-шоу в прямом эфире по определенной тематике с участием представителей взаимодействующих субъектов (органы внутренних дел, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления), общественности в режиме обратной связи (по телефону, с помощью интернет-мессенджеров: WhatsApp, ICQ и др.) либо подготовка цикла таких передач с определенной периодичностью.

8. Проведение конкурсов (например, профессионального мастерства) на знание правил дорожного движения, правил поведения в случае угрозы совершения террористического акта, правил оказания первой помощи. Мероприятия могут предусматривать награждение победителей.

9. Проведение акций, например: «Соблюдай дистанцию», «Спорт — это здоровая жизнь», «Нет наркотикам», «Нет насилию в семье», «Осторожно — дети!» и т. д. Данные мероприятия также могут предусматривать поощрение, выдачу свидетельств участника, сувенирной продукции, распространение памяток и иной печатной продукции агитационного характера.

10. Изготовление, размещение в сети «Интернет», на официальных сайтах взаимодействующих субъектов, а также трансляция на видеозэкранах в общественных местах видеороликов по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции, алкоголизма, профилактики рецидивной преступности, правонарушений среди несовершеннолетних).

11. Изготовление и размещение социальной наружной рекламы по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции и т. д.).

12. Проведение совместных учений, например, по отработке действий в случае поступления сообщения о готовящемся террористическом акте, при вводе режима чрезвычайной ситуации и т. д.

13. Иные решения.

Форма реализации третьей стадии — принятое совместное решение (в устной или письменной форме) или непосредственное проведение указанных выше мероприятий.

Четвертая стадия — пересмотр решения.

Данная стадия необязательна и применяется в случае необходимости корректировки разработанных и уже принятых планов совместных мероприятий между органами внутренних дел, другими государственными органами и органами местного самоуправления по взаимодействию в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности или профилактики правонарушений.

Причинами этого могут быть:

— изменения законодательства, касающиеся предмета, цели, задачи и (или) субъекта взаимодействия;

— создание, реорганизация или ликвидация государственных органов, органов местного самоуправления, в компетенции которых находятся или находились вопросы профилактики соответствующих правонарушений;

— чрезвычайная ситуация, которая делает невозможным проведение совместных мероприятий, например, по профилактике правонарушений, во время или в месте, указанных в решении, и т. д.

Пятая стадия — исполнение окончательно принятого решения.

На этой стадии осуществляется непосредственная реализация решений, принятых совместно органами внутренних дел, государственными органами и органами местного самоуправления.

Как правило, это происходит двумя способами (последовательный и параллельный), отдельно или в сочетании друг с другом, что устанавливается в принятой программе мероприятий, протоколе взаимодействия или ином решении.

Последовательный способ предполагает начало деятельности одного субъекта взаимодействия лишь после окончания деятельности предыдущего субъекта (например, органы внутренних дел при проведении профилактических мероприятий обнаруживают несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, о чем уведомляют комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданные высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления органы опеки и попечительства).

Параллельный способ предполагает одновременную деятельность двух и более субъектов взаимодействия по совместной профилактике правонарушений. Например, проведение разъяснительной работы должностными лицами органов внутренних дел, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с детьми в школах по вопросам поведения в общественных местах, соблюдения правил дорожного движения и т. д.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключаются смысл и значение взаимодействия и сотрудничества как принципа деятельности полиции?

2. Охарактеризуйте место и роль государственных органов и органов местного самоуправления в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

3. Назовите нормативные правовые акты, составляющие правовую основу взаимодействия полиции с государственными органами и органами местного самоуправления.

4. Каковы особенности выстраивания взаимоотношений МВД России с другими государственными органами?

5. На каких принципах строится взаимодействие органов внутренних дел (полиции) с другими государственными органами и органами местного самоуправления? Охарактеризуйте их.

6. Назовите основные задачи взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с другими государственными органами и органами местного самоуправления.

7. Что следует понимать под направлениями взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления? Назовите их.

8. Что следует понимать под формами взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления? Назовите их.

9. Какова процедура взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с государственными органами и органами местного самоуправления?

ГЛАВА 13. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБОРОТОМ ОРУЖИЯ

§ 1. Правовая основа взаимодействия полиции с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия

Современный вектор развития российского законодательства характеризуется ужесточением правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему, усилением ответственности за их нарушение. Данные меры являются вынужденными, учитывают правоприменительную практику, связанную с правонарушениями в этой сфере, и призваны благоприятно повлиять на криминогенную обстановку в обществе. Чем выше уровень контроля за оборотом оружия, тем меньше общее количество насильственных преступлений, совершаемых в обществе. В этих условиях особое внимание уделяется эффективности реализации уполномоченными субъектами законодательства Российской Федерации в сфере контроля за оборотом оружия.

Основным нормативным актом, определяющим правила оборота оружия в Российской Федерации, является Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». Оружие является источником повышенной опасности и должно находиться под контролем государства в лице его компетентных органов. В зависимости от целей его использования соответствующими субъектами, а также по основным параметрам и характеристикам оружие подразделяется на:

гражданское оружие — оружие, предназначенное для использования гражданами Российской Федерации в целях самообороны, для занятий спортом и охоты, а также в культурных и образовательных целях;

служебное оружие — оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством Российской Федерации 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;

боевое ручное стрелковое и холодное оружие — оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на вооружение государственных военизированных организаций, а также отнесенное к продукции военного назначения в соответствии с законодательством Российской Федерации о военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами.

К *наградному оружию* относится гражданское, боевое короткоствольное ручное стрелковое и холодное оружие, полученное гражданами Российской Федерации в качестве награды на основании указа Президента Российской Федерации, постановления Правитель-

ства Российской Федерации, наградных документов глав иностранных государств и глав правительств иностранных государств, а также на основании приказов руководителей государственных военизированных организаций.

Контроль за оборотом гражданского и служебного оружия на территории Российской Федерации осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия (Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации), или его территориальный орган и органы, уполномоченные Правительством Российской Федерации выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также уполномоченные органы государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к гражданскому и служебному оружию, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании и законодательством Российской Федерации о стандартизации (ст. 28 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»).

Пунктом 7 части 1 статьи 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» задача по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия возложена на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия).

МВД России в соответствии с подп. 21 п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации¹ участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в мероприятиях по контролю за оборотом оружия. Органы внутренних дел Российской Федерации, играя ведущую роль в предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, располагая административно-юрисдикционными, оперативно-розыскными, а также уголовно-процессуальными возможностями, вносят весомый вклад в работу по противодействию незаконному обороту оружия.

В соответствии с п. 59 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации² органы внутренних дел по месту жительства (пребывания) владельцев имеют право проверять условия хранения зарегистрированного оружия.

Полиция, являясь частью системы органов внутренних дел, в соответствии с п. 21 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» обязана участвовать в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, 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; в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику; уничтожать оружие, боеприпасы, патроны к оружию, изъятые полицией по уголовным делам. Реализация полицией предоставленных полномочий основывается на тесном взаимодействии с Росгвардией.

Взаимодействие представляет собой основанную на законе, согласованную по цели, месту и времени деятельность независимых друг от друга в административном отношении органов, которая выражается в наиболее целесообразном сочетании присущих этим органам средств и методов, используемых при решении конкретных задач. По своему содержанию взаимодействие полиции и Росгвардии означает взаимную помощь в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

Совместная деятельность полиции и Росгвардии в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия является залогом успешного решения стоящих перед правоохранительными органами задач и выражается в наиболее целесообразном сочетании форм совместной деятельности, направленных на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений против общественной безопасности и общественного порядка.

Взаимодействие основано на принципах законности, соблюдения и уважения конституционных прав и свобод человека и гражданина, комплексном использовании сил и средств взаимодействующих субъектов, согласованности планирования совместных мероприятий, персональной ответственности взаимодействующих субъектов за своевременность, качество проведения и результаты совместных мероприятий, непрерывности взаимодействия, самостоятельности в выборе применяемых средств и методов деятельности.

Основными задачами взаимодействия являются:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности;
- обеспечение согласованного выполнения действий в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- оптимальное сочетание сил, средств и методов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- эффективное проведение мероприятий при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Необходимость взаимодействия полиции с территориальными органами Росгвардии при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия обусловлена следующими основными причинами:

- наличие у полиции широкого круга правовых и организационных возможностей по решению задач в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- отсутствие территориальных органов Росгвардии в отдельных местностях;
- невозможность проведения Росгвардией проверочных мероприятий самостоятельно без содействия полиции;
- общая трудоемкость деятельности по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Правовой основой взаимодействия полиции и Росгвардии при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия являются:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).
2. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».
3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
4. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».
5. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».
6. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

8. Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 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».

9. Приказ МВД России № 90, Росгвардии № 54 от 22 февраля 2019 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия».

10. Приказ Росгвардии № 188, МВД России № 417 от 26 июня 2017 г. «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием».

11. Приказ Росгвардии № 372, МВД России № 506 от 9 августа 2018 г. «Об утверждении Порядка выдачи направления на проведение контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом и Порядка организации проведения контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом».

Ответственность за организацию и состояние взаимодействия в пределах компетенции возлагается на руководителей соответствующих территориальных органов МВД России и Росгвардии.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, его территориальных органов и органов внутренних дел по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

§ 2. Формы взаимодействия полиции с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия

Взаимодействие полиции и Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия осуществляется в определенных формах, являющихся выражением содержания совместной деятельности (их конкретизация находит отражение в межведомственных нормативных актах, принятых в установленном порядке):

1. Участие 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 Российской Федерации.

Содержание этой формы взаимодействия отражено в Порядке 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 граждан¹.

¹ Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 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».

Основное условие ее реализации — местом жительства гражданина (владельца оружия) является сельское поселение либо отдаленная, труднодоступная местность, в которых отсутствует подразделение территориального органа Росгвардии, и невозможность проведения проверочных мероприятий Росгвардией самостоятельно.

Основанием участия 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 Российской Федерации является наличие мотивированного письменного запроса подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии и (или) ее территориальных органов. Запрос за подписью руководителей (начальников) или иных уполномоченных должностных лиц подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии направляется в территориальный орган МВД России на районном уровне.

Поводами для проведения мероприятий являются обращения граждан Российской Федерации в Росгвардию или ее территориальные органы по следующим вопросам:

- продление срока действия или переоформления разрешений (лицензий) на хранение, хранение и ношение оружия и патронов;
- приобретение (получение во временное пользование) оружия и патронов;
- нарушение условий хранения (сохранности) оружия и патронов, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан.

В соответствии с п. 10.3 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке¹ участковый уполномоченный полиции при выполнении на обслуживаемом административном участке задач в пределах компетенции участвует 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, поэтому проверку условий хранения (сохранность) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан Российской Федерации, чаще проводит именно этот сотрудник полиции на закрепленном за ним административном участке, где проживают граждане, обратившиеся в Росгвардию.

При проведении проверки подлежат установлению следующие обстоятельства:

1. Соответствие условий хранения оружия и патронов требованиям пп. 59, 60 и 61 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации², а именно:

— принадлежащие гражданам Российской Федерации оружие и патроны, а также иницирующие и воспламеняющие вещества и материалы (порох, капсюли) для самостоятельного снаряжения патронов к гражданскому огнестрельному длинноствольному оружию 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; хранение оружия, патронов, а также иницирующих и воспламеняющих веществ и материалов (порох, капсюли) для самостоятельного снаряжения патронов к гражданскому огнестрельному длинноствольному оружию гражданами Российской Федерации *в местах временного пребывания* должно осуществляться с соблюдением условий, исключающих доступ к ним посторонних лиц; граждане Российской Федерации, являющиеся членами спортивных стрелковых обществ и клубов, могут хранить принадлежащее им оружие и патроны

¹ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

на спортивных стрелково-стендовых объектах по месту проведения тренировочных стрельб и соревнований;

— должностные лица государственных органов, лица, подлежащие государственной защите, военнослужащие и сотрудники государственных военизированных организаций, находящиеся на пенсии, а также лица, награжденные оружием, хранят имеющееся у них оружие и патроны по месту жительства в порядке, указанном выше; награжденные оружием военнослужащие и сотрудники государственных военизированных организаций, которым разрешено хранение и ношение табельного оружия, могут хранить в установленном порядке наградное оружие и патроны по месту военной службы (службы);

— хранение иностранными гражданами приобретенного в Российской Федерации оружия разрешается в течение 10 дней на основании лицензии на его приобретение, выданной Росгвардией; временное хранение оружия и патронов, ввезенных иностранными гражданами в Российскую Федерацию в целях охоты, участия в спортивном мероприятии, выставке или в историко-культурном мероприятии с возможностью экспонирования, должно осуществляться указанными гражданами в условиях, обеспечивающих сохранность оружия и патронов.

2. Соответствие моделей, количества, серий, номеров оружия, а также калибра патронов и их количества учетным данным, указанным в лицензиях на приобретение оружия и (или) патронов либо разрешениях на хранение или хранение и ношение оружия.

Срок выполнения полицией мероприятий на основании запроса подразделения Росгвардии составляет не более 5 рабочих дней со дня получения указанного запроса, если законодательством Российской Федерации не установлен иной срок (п. 10.4. Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти)¹.

Результаты проверки оформляются актом обследования условий хранения оружия и патронов, который составляется в двух экземплярах, один из которых по завершении проверки вручается гражданину — владельцу оружия лично (под роспись), второй — должностному лицу Росгвардии, инициировавшему проверку.

При выявлении в процессе проверки нарушений условий хранения (сохранности) оружия и патронов, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, за которые предусмотрена административная ответственность, оружие и патроны изымаются в порядке, предусмотренном КоАП РФ². Изъятые оружие и патроны подлежат передаче в территориальные органы Росгвардии либо в органы внутренних дел. Оружие и патроны, изъятые и признанные вещественными доказательствами по уголовным делам, передаются в территориальные органы Росгвардии только лишь после окончания рассмотрения дел в судебном порядке.

Об изъятии оружия и патронов составляется протокол (акт), в котором указываются вид, тип, модель, калибр, серия и номер изымаемого оружия, а также вид и количество патронов *либо* делается соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или административном задержании в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Протокол (акт) об изъятии оружия и патронов направляется в территориальный орган Росгвардии.

Кроме того, в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» основаниями изъятия оружия органами внутренних дел являются:

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

² Ст. 20.8 «Нарушение правил производства, приобретения, продажи, передачи, хранения, ношения, коллекционирования, экспонирования, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, а также нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием».

— ношения оружия гражданами, находящимися в состоянии опьянения, невыполнение лицом, осуществляющим ношение оружия, законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, нарушение гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, пересылки оружия;

— аннулирование в установленном порядке лицензии и (или) разрешения на приобретение оружия и разрешения на хранение или хранение и ношение оружия;

— смерть собственника гражданского оружия или смерть гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие.

При получении сотрудником полиции сведений о смерти собственника оружия в случае если местом его жительства являлось сельское поселение либо отдаленная, труднодоступная местность, в которой отсутствует подразделение территориального органа Росгвардии, принимаются установленные законодательством Российской Федерации меры по изъятию оружия и патронов с последующей их передачей в территориальные органы Росгвардии либо в органы внутренних дел.

В случае непосредственного выявления сотрудниками полиции нарушений правил оборота оружия при выполнении ими функциональных обязанностей, в том числе при осуществлении процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий, профилактического обхода административного участка, проведения индивидуальной профилактической работы с гражданами, принимаются меры в пределах компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Обмен информацией о фактах утраты (изъятия) оружия.

Содержание этой и последующих форм взаимодействия полиции и Росгвардии отражено в Порядке взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия¹.

В случае установления должностным лицом подразделения лицензионно-разрешительной работы территориального органа Росгвардии факта утраты (хищения) зарегистрированного в территориальном органе Росгвардии оружия им незамедлительно информируются об указанном событии оперативный дежурный соответствующего территориального органа МВД России на районном уровне и территориальный орган Росгвардии, в котором зарегистрировано оружие.

При поступлении в территориальный орган Росгвардии информации об утрате оружия с нарезным стволом сведения об утрате (хищении) оружия в течение 3 суток с момента поступления указанной информации направляются территориальным органом Росгвардии в территориальный орган МВД России на региональном уровне по месту регистрации указанного оружия в целях организации направления контрольных пуль и гильз утраченного оружия в федеральное государственное казенное учреждение «Экспертно-криминалистический центр МВД России» для проверки и постановки на учет в федеральной пулегильзотеке.

В свою очередь, полиция информирует о фактах утраты оружия территориальный орган Росгвардии, в котором оно зарегистрировано. Так, при поступлении в территориальный орган МВД России информации об утрате оружия (за исключением информации, поступившей из территориального органа Росгвардии) указанным территориальным органом МВД России в течение 3 суток с момента поступления такой информации направляются сведения об утрате (хищении) оружия в территориальный орган Росгвардии, в котором указанное оружие зарегистрировано.

При изъятии полицией оружия в местах его хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования за незаконное изготовление, приобретение, продажу, передачу, хранение или перевозку не позднее 3 рабочих дней с момента изъятия оружия территориальным орга-

¹ Приказ МВД России № 90, Росгвардии № 54 от 22 февраля 2019 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия».

ном МВД России, изъявшим такое оружие, направляются сведения об изъятии полицией оружия в местах его хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования в территориальный орган Росгвардии, в котором оно зарегистрировано.

3. Хранение, передача изъятых, добровольно сданного и (или) найденного оружия.

О приеме от любых лиц изъятых, добровольно сданного и (или) найденного оружия (кроме принятого от соответствующего территориального органа Росгвардии) территориальный орган МВД России на региональном (районном) уровне в течение 3 суток направляет в территориальный орган Росгвардии, в котором зарегистрировано оружие, сведения о его приеме на хранение.

Установлен общий срок хранения оружия. Оружие находится на хранении в территориальном органе МВД России на районном уровне не более 60 дней со дня его изъятия (находки, сдачи). После этого оно:

— передается на хранение (при наличии мест и условий хранения) в соответствующий территориальный орган Росгвардии;

— передается на склад вооружения МВД России по соответствующему субъекту Российской Федерации (при отсутствии мест и условий хранения оружия в соответствующем территориальном органе Росгвардии).

О перемещении оружия на склад вооружения МВД России территориальный орган МВД России на районном уровне в течение 3 рабочих дней с момента перемещения указанного оружия информирует территориальный орган Росгвардии, передавший на хранение это оружие, посредством направления письма почтовой связью, по электронной почте или по каналам факсимильной связи.

Изъятые должностными лицами Росгвардии оружие, а также найденное и добровольно сданное в войска национальной гвардии Российской Федерации оружие принимается на хранение в помещение для хранения оружия территориального органа Росгвардии, однако до оборудования в территориальном органе Росгвардии помещений для хранения оружия оно может быть передано на хранение в территориальный орган МВД России на районном уровне. В этом случае информация о наличии мест и условий хранения оружия в территориальном органе МВД России на районном уровне, а в случае их отсутствия — о возможности передачи на хранение оружия в ближайшие территориальные органы МВД России на районном уровне предоставляется территориальным органом МВД России на региональном уровне в территориальный орган Росгвардии для принятия решения о его месте хранения в течение 3 рабочих дней с момента получения запроса от территориального органа Росгвардии о необходимости передачи такого оружия. Запрос оформляется посредством направления письма почтовой связью, по электронной почте или по каналам факсимильной связи.

Прием оружия между территориальными органами МВД России и органами Росгвардии осуществляется на основании письменного обращения уполномоченного должностного лица территориального органа Росгвардии или должностного лица, определенного правовыми актами руководителя территориального органа МВД России на региональном, районном уровнях, по ведомости приема-передачи оружия и патронов к оружию. Ведомость приема-передачи оружия и патронов к оружию оформляется в двух экземплярах, по одному для каждой стороны.

Изъятые, добровольно сданное оружие (за исключением изъятых полицией по уголовным делам) выдается владельцу с мест хранения Росгвардии. При хранении оружия в подразделениях МВД России такое оружие на основании письменного обращения уполномоченного должностного лица территориального органа Росгвардии передается территориальному органу Росгвардии с мест хранения подразделения МВД России для его возврата владельцу.

О возврате собственнику оружия, изъятых полицией по уголовным делам, территориальный орган МВД России на региональном (районном) уровне в течение 3 рабочих дней с момента возврата собственнику изъятых полицией по уголовным делам оружия информирует территориальный орган Росгвардии, в котором оно зарегистрировано, посредством направления письма почтовой связью, по электронной почте или по каналам факсимильной связи.

4. Информирование полицией Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации о предоставлении сотрудникам полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием.

Доступ полиции к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием, осуществляется путем обращения к центральному ссылочному массиву системы информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности МВД России (ЦСМ СЦУО). Механизм доступа к банкам данных определен Порядком предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием¹.

Доступ к ЦСМ СЦУО предоставляется сотрудникам полиции, имеющим учетную запись сервиса управления доступом к информационным системам и ресурсам единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, в соответствии с заявкой руководителя (начальника) структурного подразделения центрального аппарата МВД России, территориального органа МВД России.

Заявка, подписанная руководителем (начальником) структурного подразделения центрального аппарата МВД России, территориального органа МВД России, его структурного подразделения, направляется в федеральное казенное учреждение «Главный информационно-аналитический центр МВД России» (ФКУ «ГИАЦ МВД России») или информационный центр соответствующего территориального органа МВД России.

При поступлении заявки уполномоченные должностные лица ФКУ «ГИАЦ МВД России» или информационного центра соответствующего территориального органа МВД России предоставляют сотрудникам полиции, указанным в ней, доступ к ЦСМ СЦУО, о чем письменно уведомляют Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Для прекращения доступа сотрудников полиции к ЦСМ СЦУО руководители (начальники) структурных подразделений центрального аппарата МВД России, структурных подразделений территориальных органов МВД России в течение суток письменно информируют ФКУ «ГИАЦ МВД России» или информационный центр соответствующего территориального органа МВД России о прекращении доступа с указанием причины и даты прекращения доступа.

5. Проведение контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом.

Контрольный отстрел (за исключением вновь изготовленного оружия) проводится в подразделениях тылового обеспечения территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях на основании направления на проведение контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом.

Выдача органами Росгвардии направления на проведение контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом регламентирована Порядком выдачи направления на проведение контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом².

Направление выдается юридическим лицам и гражданам Российской Федерации, владеющим оружием, по месту учета оружия должностным лицом Росгвардии или ее террито-

¹ Приказ МВД России № 417, Росгвардии № 188 от 26 июня 2017 г. «Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием».

² Приказ МВД России № 506, Росгвардии № 372 от 9 августа 2018 г. «Об утверждении Порядка выдачи направления на проведение контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом и Порядка организации проведения контрольного отстрела из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом».

риального органа, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, в соответствующий территориальный орган МВД России.

Протокол контрольного отстрела оружия и опись оружия, представленного для контрольного отстрела, не позднее трех рабочих дней с даты их составления направляются в территориальный орган Росгвардии, выдавший направление.

6. Информирование полицией территориального органа Росгвардии об уничтожении оружия.

Об уничтожении состоящего на учете в территориальном органе Росгвардии и изъятого полицией по уголовным делам оружия территориальный орган МВД России на региональном уровне не позднее 10 рабочих дней со дня уничтожения такого оружия направляет в территориальный орган Росгвардии, в котором оно зарегистрировано, сведения об уничтожении оружия.

Передача оружия для уничтожения, за исключением оружия, изъятого полицией по уголовным делам, в территориальные органы Росгвардии осуществляется со складов вооружения МВД России по соответствующим субъектам Российской Федерации на основании письменного обращения территориального органа МВД России на региональном уровне либо территориального органа Росгвардии по ведомости приема-передачи оружия и патронов к оружию.

Перевозка (транспортирование) изъятого, добровольно сданного оружия с мест хранения МВД России с целью уничтожения указанного оружия осуществляется по решению командующего округом войск национальной гвардии Российской Федерации силами и средствами Росгвардии. Законами и подзаконными нормативными актами могут быть установлены иные формы взаимодействия полиции и Росгвардии в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите нормативные акты, закрепляющие правовые механизмы оборота оружия в Российской Федерации.
2. Перечислите виды оружия, подлежащего контролю МВД России и Росгвардии.
3. Дайте определение и перечислите принципы взаимодействия полиции с подразделениями Росгвардии в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.
4. Сформулируйте задачи взаимодействия полиции с подразделениями Росгвардии в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.
5. Назовите нормативные акты, закрепляющие формы взаимодействия полиции с подразделениями Росгвардии в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.
6. Перечислите формы взаимодействия полиции с подразделениями Росгвардии в сфере обеспечения государственного контроля за оборотом оружия.
7. Раскройте порядок 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 Российской Федерации.
8. Раскройте порядок обмена между полицией и Росгвардией информацией о фактах утраты (изъятия) оружия.
9. Раскройте порядок хранения, передачи изъятого, добровольно сданного и (или) найденного оружия.

ГЛАВА 14. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

§ 1. Правовая основа организации участия граждан в охране общественного порядка

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации¹ является основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности, а также основой для конструктивного взаимодействия в этой сфере сил обеспечения общественной безопасности и институтов гражданского общества, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Одним из базовых принципов этой деятельности провозглашено взаимодействие сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности.

Практика совместной деятельности органов внутренних дел и представителей общественности уже показала, что последние могут существенным образом повысить результативность мероприятий по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Важным стимулом к активизации деятельности по участию граждан в охране общественного порядка становятся ситуации, в том числе экстремальные, требующие сплочения и консолидации усилий всего общества. События 90-х годов прошлого века, связанные с совершением серии террористических актов в городах России, продемонстрировали именно это. Население проявило максимальную активность, внимательность к вопросам повышения личной и общественной безопасности в местах своего проживания.

В недавнем прошлом советское государство постоянно принимало меры по расширению участия общественности в охране общественного порядка, в осуществлении мер по организационному укреплению и совершенствованию деятельности народных дружин, углублению их взаимодействия с правоохранительными структурами. За работу этих общественных формирований отвечали руководители предприятий и учреждений, местных органов исполнительной власти, органов внутренних дел. Через средства массовой информации велась активная пропаганда важности и полезности этого вида деятельности.

В начале 90-х гг. прошлого столетия система взаимодействия органов внутренних дел с общественностью была практически полностью разрушена и на время незаслуженно забыта.

Сегодня взаимоотношения общественности и органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка придан новый импульс, и они строятся на основе Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, федеральных конституционных законов, федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О полиции» полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности общественных

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Особая роль в регулировании этого вида деятельности отведена Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». На его основе разработано и функционирует региональное законодательство, дополняющее некоторые аспекты этого правового института.

Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» представляет собой правовую основу для организации участия граждан в охране общественного порядка, ставя перед обществом цель — создать правовые условия для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Участие граждан в охране общественного порядка определяется как оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах. Граждане Российской Федерации допускаются к охране общественного порядка не как часть или структура какого-либо правоохранительного органа или органа исполнительной власти, а как самостоятельный субъект.

Таким образом, для граждан страны создан правовой механизм, обеспечивающий их участие в деятельности по охране общественного порядка. К его элементам следует отнести специальный правовой статус лиц, входящих в народные дружины, общественные формирования правоохранительной направленности; совокупность определенных законом гарантий правовой и социальной защиты народных дружинников и внештатных сотрудников полиции; возможность участия в деятельности коллективных формирований охраны общественного порядка и т. д.

В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» закреплены принципы и формы участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка, ограничения, связанные с их участием в этой деятельности, роль органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления в обеспечении участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка, создании и деятельности народных дружин.

Институт участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка сочетает в себе как процессуальные, так и материальные нормы различных отраслей права, которые взаимно обуславливают основания, формы и порядок реализации гражданами права на участие в этой деятельности во взаимодействии с правоохранительными органами, органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в соответствии с принципами добровольности; законности; приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принцип добровольности означает невозможность привлечения гражданина к этому виду деятельности против его воли. При этом определение того, что лежит в основе добровольности, значения не имеет, хотя и должно учитываться при организации работы с гражданами. Одновременно следует учитывать, что отказ гражданина от взятых на себя обязательств следует рассматривать как основание прекращения дальнейшего сотрудничества. Так, например, отказ внештатного сотрудника полиции от обязанности выполнять распоряжения уполномоченных сотрудников полиции, отданные в установленном порядке и не противоречащие законодательству Российской Федерации, послужит основанием (в случае его неоднократности) к исключению его из числа внештатных сотрудников полиции.

Принцип законности состоит в точном и строгом соблюдении, исполнении и применении законов, определяющих статус и полномочия граждан, принимающих участие в охране общественного порядка. При этом следует учесть, что нарушение ими требований

административного, уголовного законодательства предполагает возможность привлечения их к установленной законом ответственности.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина содержит важное напоминание о центральном месте прав и свобод человека и гражданина при организации любого вида правоохранительной деятельности.

Поскольку деятельность граждан по охране общественного порядка связана с применением (по необходимости) принуждения, она может заключать в себе существенную угрозу правам и свободам человека и гражданина. Отсюда следует, во-первых, та особая значимость, которая придана законодателем общеправовому принципу уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина применительно к деятельности полиции; во-вторых, подробная детализация правовых предписаний, призванных гарантировать реализацию данного принципа в повседневной деятельности полиции. Любое ограничение прав и свобод человека применимо только тогда, когда такие ограничения предусмотрены законодательством¹.

Право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом, предполагает возможность гражданина в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья воспользоваться всей совокупностью средств защиты своих интересов, включая применение физической силы к лицу, допустившему противоправные действия в отношении гражданина.

Взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления как принцип позволяет говорить о комплексном подходе к вопросам охраны общественного порядка с участием представителей общественности, что положительным образом должно отражаться на эффективности решения поставленных перед взаимодействующими субъектами задач. Формы и порядок взаимодействия определяются нормативными актами, закрепляющими подходы к взаимодействию, специфику их содержания, критерии оценки результатов совместной работы.

Законом также закреплен принцип недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Гражданин, участвующий в мероприятиях по охране общественного порядка, не является должностным лицом ни одной из перечисленных структур, поэтому на него не распространяются полномочия их представителей, в том числе те, которые касаются применения мер государственного принуждения, существенно ограничивающих конституционные права и свободы граждан.

Участие в охране общественного порядка осуществляется гражданами как индивидуально, так и в составе коллективных формирований. На законодательном уровне дана классификация форм участия граждан в охране общественного порядка, которые образуют содержание этой деятельности. К ним относятся:

- содействие органам внутренних дел (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;
- участие граждан в деятельности народных дружин.

¹ Бекетов О. И., Шухман Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://zavyalovskiy.pf/about/sotsialnaya-sfera/narodnye-druzhiny/Komment%20k%20FZ.doc> (дата обращения: 12.01.2024).

§ 2. Содействие органам внутренних дел (полиции)

и иным правоохранительным органам.

Участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести

Содействие граждан органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам выражается в различных формах. Одна из них — **информирование органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку**. Под правонарушением здесь понимается преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность¹.

Конкретизация способов информирования органов внутренних дел о правонарушениях, порядке приема и реализации уполномоченными субъектами полученной информации нашла отражение в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Порядке функционирования «телефонов доверия», входящих в систему «горячей линии МВД России» по приему и учету сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации², Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях³.

Полиция в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» обязана принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования.

Способы и сроки проверки информации граждан о правонарушениях определены уголовно-процессуальным и административным законодательством Российской Федерации.

Участие в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов как форма содействия органам внутренних дел фактически является наиболее распространенной. Речь идет, прежде всего, о совместном патрулировании улиц, площадей, скверов и других общественных мест в целях профилактики преступлений и административных правонарушений.

В целях профилактики правонарушений несовершеннолетних и выявления негативных последствий в подростковой среде органы внутренних дел организуют рейды в местах

¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 22 августа 2012 г. № 808 «О создании системы “горячей линии МВД России”».

³ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

проведения досуга молодежи с участниками благотворительной деятельности — добровольцами (волонтерами) — физическими лицами, осуществляющими добровольческую (волонтерскую) деятельность в общественно полезных целях¹.

Участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — одна из целей благотворительной деятельности. Для этого органы внутренних дел заключают с физическими лицами — добровольцами гражданско-правовые договоры, предметом которых является безвозмездное оказание услуг. В рамках действия этих договоров предусматривается возмещение расходов добровольцев на питание.

Участие в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов как форма содействия выражается в конкретной помощи органам правопорядка по профилактике преступлений и правонарушений, когда требуется реализация комплексного подхода в решении задач по охране общественного порядка, согласованность действий, привлечение дополнительных сил и средств. Проведение спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий характеризуется наличием ряда особенностей (значительное число участников и зрителей, высокая вероятность возникновения конфликтных ситуаций, сопряженных с угрозой жизни и здоровью присутствующих и т. д.), которые требуется учесть при организации проведения мероприятий по охране общественного порядка.

Участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению. Ярким примером этой формы содействия органам внутренних дел выступает участие общественности в работе общественных советов при территориальных органах МВД России, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции путем:

- привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

- участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

- проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

- обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

- осуществления общественного контроля за деятельностью полиции².

Правовой механизм функционирования общественных советов определен Порядком образования общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации и формирования состава этих советов, а также утверждения положений о них³.

Граждане вправе оказывать иное содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рассмотрим предметно формы участия граждан в охране общественного порядка.

Участие в поиске лиц, пропавших без вести, как форма участия в охране общественного порядка представляет собой оказание гражданами помощи органам внутренних

¹ Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

³ Приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668».

дел (полиции) и иным правоохранительным органам в поиске лиц, пропавших без вести, жизни и здоровью которых может угрожать опасность или в отношении которых могут совершаться противоправные деяния. Установлен возрастной ценз для лиц, изъявивших желание принять участие в этом виде деятельности, — 18 лет.

Правовой основой деятельности органов внутренних дел по поиску лиц, пропавших без вести, является совместный приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, Следственного комитета Российской Федерации № 5 от 16 января 2015 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц».

Учитывая рекомендации и данные, полученные от органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления, граждане могут самостоятельно определять порядок формирования и работы поисковых групп, места предполагаемого поиска, решать иные задачи, нацеленные на установление местонахождения лиц, пропавших без вести.

Участвовать в поиске лиц, пропавших без вести, вправе добровольцы (волонтеры). Известны на всю страну благотворительные организации «ЛизаАлерт», «Доброспас» и т. д. Это некоммерческие объединения, ставящие своей основной задачей оперативное реагирование и гражданское содействие в поиске пропавших всех категорий.

Граждане при участии в поиске лиц, пропавших без вести, имеют право:

- оказывать помощь органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в мероприятиях по поиску лиц, пропавших без вести;

- получать от органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, общедоступную информацию о лицах, пропавших без вести, месте их предполагаемого поиска, иную общедоступную информацию, необходимую для эффективного поиска лиц, пропавших без вести;

- осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

Наряду с правами, на граждан при участии в поиске лиц, пропавших без вести, возлагается ряд обязанностей:

- не создавать препятствия своими действиями сотрудникам органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов при реализации данными сотрудниками своих полномочий по поиску лиц, пропавших без вести;

- сообщать сотрудникам органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, должностным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления информацию о фактах, имеющих значение для поиска лиц, пропавших без вести; полиция, имея несоизмеримо большие возможности по реализации информации о разыскиваемом лице, должна располагать всей полнотой сведений, полученных гражданами в ходе поиска лиц, пропавших без вести;

- оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 4 мая 2012 г. № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи» к мероприятиям по оценке обстановки и обеспечению безопасных условий для оказания первой помощи отнесены определение угрожающих факторов для собственной жизни и здоровья и жизни и здоровья пострадавшего; устранение угрожающих факторов для жизни и здоровья; прекращение действия повреждающих факторов на пострадавшего и т. д.

§ 3. Организация деятельности внештатных сотрудников полиции

Одной из наиболее эффективных форм участия граждан в охране общественного порядка является внештатное сотрудничество. Порядок организации деятельности внештатных сотрудников полиции, наряду с Федеральным законом «Об участии граждан в охране обще-

ственного порядка», конкретизируется в Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции¹.

К внештатному сотрудничеству привлекаются граждане, достигшие возраста 18 лет, по следующим направлениям деятельности полиции:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений;
- поиск лиц;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Реализуются эти направления деятельности в более конкретных формах, выраженных в совместном патрулировании с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками патрульно-постовой службы полиции общественных мест, участии в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий, пропаганде правовых знаний среди населения.

Учитывая особый характер деятельности внештатного сотрудника полиции, воплощение в его лице для населения «представителя власти», закон прямо запрещает некоторым категориям граждан претендовать на замещение этой должности, а именно:

- имеющим неснятую или непогашенную судимость;
- в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- ранее осужденным за умышленные преступления;
- включенным в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- страдающим психическими расстройствами, болезнью наркоманией или алкоголизмом;
- признанным недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;
- подвергнутым неоднократно в течение года, предшествующего дню привлечения к внештатному сотрудничеству с полицией, в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;
- не соответствующим требованиям к состоянию здоровья внештатных сотрудников полиции, установленным федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел;
- имеющим гражданство (подданство) иностранного государства.

Подбор кандидатов на должности внештатных сотрудников полиции осуществляется сотрудниками подразделений центрального аппарата МВД России, территориальных органов МВД России, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Личные и деловые качества лица, выбранного в качестве кандидата для зачисления в качестве внештатного сотрудника полиции, изучаются и проверяются. Результаты проверки оформляются рапортом сотрудника, ее проводившего, на имя руководителя территориального органа МВД России с указанием вывода о возможности либо невозможности зачисления кандидата в качестве внештатного сотрудника полиции.

Решение о зачислении лица в качестве внештатного сотрудника полиции оформляется приказом руководителя территориального органа МВД России. После издания приказа о зачислении внештатному сотруднику полиции подразделением по работе с личным составом выдается под роспись удостоверение внештатного сотрудника полиции установленного образца.

Учет результатов работы внештатного сотрудника полиции ведется ответственным сотрудником органа внутренних дел в учетной карточке внештатного сотрудника полиции.

¹ Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

Внештатные сотрудники полиции не являются должностными лицами органов внутренних дел Российской Федерации и принимают участие в деятельности полиции под непосредственным руководством сотрудника полиции, закрепленного за ними. В связи с этим в приказе о назначении лица в качестве внештатного сотрудника полиции указывается сотрудник полиции, координирующий его деятельность. Замена ответственного сотрудника полиции также оформляется приказом руководителя территориального органа МВД России.

На ответственного сотрудника полиции возложены дополнительные обязанности, содержание которых характеризуется нацеленностью на эффективную реализацию внештатным сотрудником своих полномочий:

- давать внештатному сотруднику полиции конкретные поручения, инструктировать о способах их выполнения и контролировать их исполнение;
- участвовать в проведении занятий по обучению внештатного сотрудника полиции формам и методам работы по охране правопорядка и профилактике правонарушений;
- повышать правовую грамотность внештатных сотрудников полиции;
- распространять положительный опыт деятельности внештатных сотрудников полиции, вносить предложения по ее совершенствованию в органе внутренних дел.

Одновременно ответственному сотруднику запрещается:

- поручать внештатному сотруднику полиции самостоятельное производство следственных действий, проведение (участие в проведении) оперативно-розыскных мероприятий, составление протоколов об административных правонарушениях, а также проверку заявлений и сообщений о преступлениях и об административных правонарушениях;
- привлекать внештатного сотрудника полиции к участию в мероприятиях, заведомо связанных с риском для его жизни и здоровья;
- знакомить внештатного сотрудника полиции с документами, содержащими сведения, отнесенные к государственной тайне, и иную информацию ограниченного пользования.

Правой статус внештатного сотрудника полиции характеризуется наличием прав и обязанностей. Его права:

- требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;
- принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;
- знакомиться с документами, определяющими правовое положение внештатного сотрудника полиции, а также получать в установленном порядке информацию, необходимую для участия в охране общественного порядка;
- оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» обязанностей в сфере охраны общественного порядка;
- осуществлять иные права, предусмотренные Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», другими федеральными законами.

Внештатные сотрудники полиции вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в том случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Внештатные сотрудники полиции при участии в охране общественного порядка обязаны:

- знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка;
- выполнять распоряжения уполномоченных сотрудников полиции, отданные в установленном порядке и не противоречащие законодательству Российской Федерации;
- соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;
- оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков;
- иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение внештатного сотрудника полиции.

За противоправные действия при участии в охране общественного порядка внештатные сотрудники полиции несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Так, например, ст. 19.36 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции, участвующими в охране общественного порядка, действий, повлекших нарушение или незаконное ограничение прав и законных интересов граждан или организаций, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Как и любой вид правоохранительной деятельности, результаты работы внештатного сотрудника подлежат оценке с точки зрения ее эффективности. Эффективность деятельности внештатного сотрудника полиции оценивается не реже одного раза в год. Критериями оценки выступают не только количественные, но и качественные показатели. Результаты оценки оформляются рапортом ответственного сотрудника и докладываются руководителю территориального органа МВД России с выводом о целесообразности продолжения дальнейшего сотрудничества. Внештатные сотрудники полиции за активное содействие органам внутренних дел Российской Федерации, за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, могут поощряться в установленном порядке.

Законом предусмотрены основания исключения из числа внештатных сотрудников полиции:

- на основании личного заявления внештатного сотрудника полиции;
- при наступлении обстоятельств, при которых граждане не могут быть назначены внештатными сотрудниками полиции;
- в связи с неоднократным невыполнением предъявляемых к внештатным сотрудникам полиции требований или фактическим самоустранением внештатного сотрудника полиции от выполнения возложенных на него обязанностей;
- в связи с прекращением гражданства Российской Федерации;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Прекращение полномочий внештатного сотрудника полиции оформляется приказом руководителя органа внутренних дел. При этом его удостоверение изымается для уничтожения, а учетная карточка хранится в органе внутренних дел в течение трех лет, после чего подлежит уничтожению.

§ 4. Участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и в деятельности народных дружин

Граждане, достигшие возраста 18 лет, вправе участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица.

Под общественным объединением правоохранительной направленности понимается не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка. Их деятельность, как правило, ориентирована на охрану общественного порядка в какой-то определенной сфере (например, в сфере экологии)¹.

Общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения в региональный реестр².

¹ Закон Белгородской области от 19 января 2000 г. № 87 «Об участии населения в охране окружающей среды на территории Белгородской области».

² Приказ МВД России от 21 июня 2014 г. № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности».

Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются:

- содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- участие в предупреждении и пресечении правонарушений;
- распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Конкретными формами взаимодействия подразделений полиции и общественных объединений правоохранительной направленности являются:

- совместный анализ состояния охраны общественного порядка;
- планирование совместных мероприятий по профилактике правонарушений;
- инструктаж и обучение членов общественных объединений формам и методам работы по охране общественного порядка;
- обеспечение общественного порядка на административных участках совместно с участковыми уполномоченными полиции и т. д.¹

Решения о создании общественных объединений правоохранительной направленности принимаются гражданами на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации не установлена необходимость уведомления органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований), территориального органа МВД России.

Порядок создания, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений правоохранительной направленности определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» с учетом положений Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Не могут быть учредителями или участниками общественного объединения правоохранительной направленности граждане:

- имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- ранее осужденные за умышленные преступления;
- включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;
- признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;
- имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Общественные объединения правоохранительной направленности при участии в охране общественного порядка имеют право в пределах территории, на которой они созданы:

- информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;
- оказывать содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам при их обращении в мероприятия по охране общественного порядка;
- осуществлять иные права, предусмотренные федеральными законами.

¹ Административная деятельность полиции : учебник / под ред. Ю. Н. Демидова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 424.

Общественные объединения правоохранительной направленности при участии в охране общественного порядка обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также нормы, предусмотренные их учредительными документами.

Организации, в которых созданы общественные объединения правоохранительной направленности по месту работы или учебы граждан, в пределах своей компетенции могут предоставлять участникам этих объединений льготы и компенсации за счет собственных средств. Сюда относятся, например, предоставление дополнительных дней отдыха, премирование, компенсация оплаты коммунальных услуг при проживании в служебном помещении и т. д.

Участие граждан в деятельности народных дружин — следующая форма участия граждан в охране общественного порядка.

Народная дружина представляет собой основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Они создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации не установлена необходимость уведомления органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований), территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям представительных органов внутригородских муниципальных образований). При этом на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина. Народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка только после внесения их в региональный реестр в установленном порядке¹.

Порядок создания, реорганизации и (или) ликвидации народных дружин определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» с учетом положений Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Не могут быть учредителями народных дружин граждане:

- имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- ранее осужденные за умышленные преступления;
- включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;
- признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;
- подвергнутые неоднократно в течение года, предшествующего дню создания народной дружины, в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

¹ Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности».

— имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Создание народных дружин при политических партиях, религиозных объединениях, а также создание и деятельность политических партий и религиозных объединений в народных дружинах запрещены.

Народные дружины действуют в соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, а также уставом народной дружины.

Народные дружины решают стоящие перед ними задачи во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами.

Основными направлениями деятельности народных дружин являются:

— содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

— участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

— участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

— распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Народные дружинники привлекаются к охране общественного порядка по следующим направлениям работы отдельных подразделений полиции:

— при дежурных частях территориальных органов внутренних дел (для обеспечения свідетельской базы и выполнения оперативных поручений дежурного по органу внутренних дел);

— совместно с участковыми уполномоченными полиции территориальных органов внутренних дел (оказывают помощь в жилом секторе во время приема граждан, в проверке припаркованного бесхозного автотранспорта, при отработке закрепленного участка и поквартирном обходе);

— совместно с сотрудниками подразделений по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних (оказывают помощь сотрудникам инспекции по делам несовершеннолетних при поквартирном обходе под учетных неблагополучных семей, проводят профилактические беседы с «трудными» подростками в школах) и т. д.¹

Руководство деятельностью народных дружин осуществляют командиры народных дружин, избранные членами народных дружин по согласованию с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям внутригородских муниципальных образований), территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления могут создаваться координирующие органы (штабы), порядок создания и деятельности которых определяется законами субъектов Российской Федерации².

Планы работы народных дружин, место и время проведения мероприятий по охране общественного порядка, количество привлекаемых к участию в охране общественного по-

¹ Административная деятельность полиции : курс лекций. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. канд. юрид. наук., проф. В. А. Кудина. — М. : ДГСК МВД России, 2018. С. 693.

² Галиев Р. С., Баньковский А. Е., Ярцев Т. В. Порядок создания, регистрации и организации деятельности народных дружин : учебно-практическое пособие. — Барнаул : Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2021. С. 25.

рядка народных дружинников подлежат согласованию с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориальным органом МВД России, иными правоохранительными органами. Порядок взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами определяется совместным решением народных дружин, органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа МВД России, иных правоохранительных органов.

В народные дружины принимаются на добровольной основе граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, способные по своим деловым и личным качествам исполнять обязанности народных дружинников. В народные дружины не могут быть приняты граждане:

- имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- ранее осужденные за умышленные преступления;
- включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;
- признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;
- подвергнутые неоднократно в течение года, предшествующего дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;
- имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Наличие указанных обстоятельств является основанием для исключения из народной дружины. Народные дружинники также могут быть исключены:

- на основании личного заявления народного дружинника;
- при совершении народным дружинником, участвующим в охране общественного порядка, противоправных действий либо бездействия, повлекших нарушение прав и свобод граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;
- в связи с неоднократным невыполнением народным дружинником требований устава народной дружины либо фактическим самоустранением от участия в ее деятельности;
- в связи с прекращением гражданства Российской Федерации.

МВД России утвержден Порядок подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи¹. Целью подготовки народных дружинников является получение знаний, умений и навыков, необходимых в их деятельности.

Основными задачами подготовки народных дружинников являются:

- ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников, и их практическое применение при участии в охране общественного порядка;
- формирование, закрепление, развитие у народных дружинников практических навыков действий при участии в охране общественного порядка;
- ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка;
- поддержание у народных дружинников постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений;
- формирование навыков оказания первой помощи.

¹ Приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи».

Народные дружинники перед участием в мероприятиях по охране общественного порядка проходят инструктаж. На инструктаже они должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, быть одетыми в форменную одежду и (или) иметь отличительную символику народного дружинника, иметь опрятный внешний вид. Инструктажи проводятся должностными лицами территориального органа МВД России на районном уровне с обязательным участием оперативного дежурного территориального органа МВД России. К участию в инструктажах привлекаются руководители и наиболее опытные сотрудники подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и оперативно-розыскную деятельность.

Правовой статус народных дружинников характеризуется совокупностью прав и обязанностей. Они вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка имеют право:

- требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;
- принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;
- оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» обязанностей в сфере охраны общественного порядка;
- применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством Российской Федерации (перед применением физической силы народный дружинник обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения действий, угрожающих жизни и здоровью народного дружинника или иных лиц); народный дружинник имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, если промедление в ее применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан или народного дружинника либо может повлечь иные тяжкие последствия; при применении физической силы необходимо действовать с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяется физическая сила, характера и силы оказываемого ими сопротивления; после применения физической силы народный дружинник обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, первую помощь, а также в случае необходимости принять меры по обеспечению оказания ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

О применении физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина, народный дружинник обязан незамедлительно уведомить командира народной дружины, который не позднее трех часов с момента ее применения информирует об этом соответствующий территориальный орган МВД России.

Народным дружинникам при участии в охране общественного порядка запрещается применять физическую силу для пресечения правонарушений (за исключением применения физической силы для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости), в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения.

Перечень прав дружинников, закрепленных в законе, не является исчерпывающим и может быть расширен другими федеральными законами.

К числу обязанностей народных дружинников относится:

- знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка;
- при объявлении сбора народной дружины прибывать к месту сбора в установленном порядке;

- соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;
- принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений;
- выполнять требования уполномоченных сотрудников органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, не противоречащие законодательству Российской Федерации;
- оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков;
- иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение народного дружинника.

Народные дружинники могут привлекаться к участию в охране общественного порядка в их рабочее или учебное время с согласия руководителя организации по месту их работы или учебы.

Наряду с правами и обязанностями, законодатель закрепил ответственность народных дружинников в рамках законодательства Российской Федерации за совершение противоправных действий. Кроме того, действия народных дружинников, нарушающие права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Положения Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» распространяется на деятельность народных дружин, формируемых из числа членов казачьих обществ с учетом особенностей, закрепленных в Федеральном законе от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

Назначение командиров народных дружин из числа членов казачьих обществ осуществляется атаманами окружных (отдельских) казачьих обществ по согласованию с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям внутригородских муниципальных образований), территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Народные дружинники из числа членов казачьих обществ выполняют обязанности по охране общественного порядка в форменной одежде, установленной для членов соответствующего казачьего общества, с использованием символики народного дружинника.

Планы работы народных дружин из числа членов казачьих обществ, место и время проведения мероприятий по охране общественного порядка, количество привлекаемых к участию в охране общественного порядка народных дружинников из числа членов казачьих обществ согласовываются с атаманами окружных (отдельских) казачьих обществ, органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям внутригородских муниципальных образований), территориальным органом МВД России, иными правоохранительными органами.

§ 5. Взаимодействие органов внутренних дел с субъектами частной детективной и охранной деятельности при охране общественного порядка

В связи с продолжающимся реформированием органов внутренних дел Российской Федерации, снижением плотности наружных нарядов территориальных органов МВД России районного уровня, учитывая оперативную обстановку на территориях обслуживания, руководством территориальных органов МВД России принимаются системные меры по расши-

рению масштаба доверительных отношений с населением и привлечению к охране общественного порядка на обслуживаемой территории субъектов частной детективной и охранной деятельности.

Согласно статистике, большая часть охранников — бывшие сотрудники органов внутренних дел и отставные военнослужащие. Также в эту профессию нередко приходят люди, работавшие ранее в органах государственной безопасности, прежде всего, в правоохранительных структурах. Их опыт может быть востребован и полезен обществу в рамках осуществления частной детективной и охранной деятельности.

Правовой статус субъектов частной детективной и охранной деятельности закреплен Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». В соответствии с ч. 4 ст. 3 указанного закона 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 в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Взаимодействие органов внутренних дел с организациями, осуществляющими частную охранную деятельность, частными детективами строится как непосредственно, так и через ассоциации частных охранных организаций и объединения частных детективов.

Правила оказания содействия частными охранными организациями правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, и частными детективами правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений¹ устанавливают порядок оказания содействия правоохранительным органам:

частным охранным организациям — в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, на основании соглашения об обеспечении правопорядка, заключенного с соответствующим правоохранительным органом (его структурным подразделением) (далее — соглашение об обеспечении правопорядка)²;

частным детективам — в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений на основании соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений, заключенного с соответствующим правоохранительным органом (его структурным подразделением) (далее — соглашение о предупреждении и раскрытии преступлений)³.

Для заключения соглашения об обеспечении правопорядка частная охранная организация направляет соответствующее письменное обращение в орган внутренних дел с приложением документов и материалов, характеризующих деятельность этой организации, а также перечня обязанностей, которые она готова взять на себя.

Такое обращение рассматривается в сроки и в порядке, которые установлены для рассмотрения обращений граждан. По результатам рассмотрения правоохранительный орган принимает решение о целесообразности (нецелесообразности) заключения соглашения об обеспечении правопорядка, о чем уведомляет частную охранную организацию.

В соглашении об обеспечении правопорядка может предусматриваться порядок осуществления следующих обязанностей:

— участие работников частной охранной организации в обеспечении правопорядка в местах проведения массовых мероприятий;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности».

² Приказ Росгвардии № 143, МВД России № 313 от 4 мая 2022 г. «Об утверждении Типовой формы соглашения об обеспечении правопорядка».

³ Приказ МВД России от 12 мая 2022 г. № 323 «Об утверждении типовой формы соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений».

— содействие работников частных охранных организаций в вызове дежурных служб в случае обращения граждан в местах осуществления охраной деятельности;

— содействие работников частной охранной организации органам внутренних дел в розыске лиц, подозреваемых в совершении преступления либо объявленных в розыск по иным основаниям;

— незамедлительное информирование работниками частных охранных организаций органа внутренних дел о ставших им известными нарушениях общественного порядка, готовящихся, совершаемых и совершенных правонарушениях и преступлениях;

— организация совместных патрулей, в состав которых включаются сотрудники органов внутренних дел или других правоохранительных органов, в том числе с использованием транспортных средств частной охранной организации, оказывающей услуги по охране объектов или имущества на объектах с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны;

— предоставление органу внутренних дел имеющихся в частной охранной организации или используемых на охраняемых объектах технических средств охраны, средств аудио- и видеонаблюдения для использования их в целях обеспечения общественной безопасности.

При необходимости в соглашении об обеспечении правопорядка предусматривается порядок предоставления органом внутренних дел частной охранной организации информации о происшествиях, криминальной обстановке, лицах, находящихся в розыске, приемах и тактике совершения преступлений, а также других сведений, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну.

В целях своевременного направления информации о совершенных преступлениях и правонарушениях, а также оперативного реагирования на поступившие сообщения разрабатывается алгоритм передачи соответствующей информации и ориентировок работникам частных охранных структур, осуществляющих охрану объектов на подконтрольной территории. Для указанных целей частным охранным организациям выделяется единая радиочастота, посредством которой доводится информация об оперативной обстановке на пультах централизованной охраны частных охранных организаций.

Для заключения соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений частный детектив направляет соответствующее письменное обращение в орган внутренних дел с приложением документов и материалов, характеризующих деятельность частного детектива, а также перечня обязанностей, которые он готов взять на себя. Такое обращение рассматривается в сроки и порядке, которые установлены для рассмотрения обращений граждан. По результатам рассмотрения правоохранительный орган принимает решение о целесообразности (нецелесообразности) заключения соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, о чем уведомляет частного детектива.

В соглашении о предупреждении и раскрытии преступлений может предусматриваться порядок осуществления следующих обязанностей:

— содействие частных детективов розыску лиц, подозреваемых в совершении преступления либо объявленных в розыск по иным основаниям;

— информирование органа внутренних дел частными детективами о ставших им известными фактах о готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях и административных правонарушениях.

При необходимости в соглашении о предупреждении и раскрытии преступлений предусматривается порядок предоставления правоохранительными органами частному детективу информации о происшествиях, криминальной обстановке в соответствующем районе, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну.

В случае необходимости в целях координации содействия в обеспечении правопорядка, предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений федеральные органы исполнительной власти создают координационные органы.

В целях повышения эффективности взаимодействия в вопросах охраны общественного порядка, учитывая важность задач подготовки работников частных охранных организаций

к действиям в чрезвычайных ситуациях, представители частных охранных организаций привлекаются к организации и проведению совместных учений территориальных органов МВД России с частными охранными организациями по отражению нападений на охраняемые объекты и практических занятий с руководителями частных охранных организаций по отработке алгоритма действий сотрудников частных охранных организаций по прибытию на охраняемый объект, тактике и методике задержания правонарушителей и реагированию на срабатывание технических средств охраны.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите основные нормативные акты, регулирующие участие граждан в охране общественного порядка.
2. Назовите принципы участия граждан в охране общественного порядка.
3. В чем выражается содействие граждан органам внутренних дел при охране общественного порядка?
4. Раскройте содержание деятельности граждан по участию в поиске лиц, пропавших без вести.
5. Дайте правовую характеристику деятельности внештатных сотрудников полиции.
6. Дайте правовую характеристику участия граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.
7. Дайте правовую характеристику участия граждан в деятельности народных дружин.
8. Назовите признаки, исключающие возможность участия граждан в деятельности народных дружин.
9. По каким направлениям осуществляется взаимодействие органов внутренних дел с субъектами частной детективной и охранной деятельности при охране общественного порядка?
10. Каковы полномочия субъектов частной детективной и охранной деятельности при охране общественного порядка?

ГЛАВА 15. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

§ 1. Система и структура подразделений по охране общественного порядка

С самого зарождения государственности проблема обеспечения общественного порядка в целом и правопорядка в частности всегда стояла во главе угла для представителей власти. Обеспечение должного уровня и состояния общественного порядка является залогом благоприятных условий для развития гражданского общества, состояния защищенности прав и интересов населения, а также экономического прогресса. Это и есть основные факторы, детерминирующие стремление любого государства к общественному порядку, в отсутствие которого нормальное функционирование общества становится невозможным.

Общественный порядок является одним из ключевых понятий, определяющих состояние общественных отношений, качество жизни граждан. Все без исключения представители гражданского общества заинтересованы в охране общественного порядка. Общество справедливо ожидает от публичной власти эффективного управления в данной области. Состояние общественного порядка объективно отражает социальное благополучие граждан.

Центральным федеральным органом исполнительной власти в области охраны общественного порядка является МВД России и входящая в его систему полиция. Организация деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка неразрывно связана со взаимодействием с иными субъектами охраны общественного порядка, о чем речь пойдет ниже. Но, прежде всего, следует обратить внимание на само понятие общественного порядка и правопорядка как его элемента. Обобщая теоретические разработки в отношении такой категории, как общественный порядок, можно сделать вывод, что данная категория традиционно рассматривается в двух смыслах: в узком и широком.

В широком смысле общественный порядок есть некая социальная категория. При этом в данную категорию входят такие системные факторы, как сознательно-идеологические отношения, экономическая основа, а также соответствие поведения участников этих отношений уже сложившимся социальным нормам.

В узком значении общественный порядок — это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества. Основываясь на данном определении, можно сформулировать понятие правопорядка, под которым следует понимать порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами правил, установленных исключительно в нормах права. Таким образом, правопорядок есть часть, элемент общественного порядка. Данные понятия неразрывно связаны между собой. Можно сказать, что правопорядок осуществляется через охрану общественного порядка и, напротив, охраняя правопорядок, полиция охраняет и общественный порядок в целом.

Правовой основой организации и деятельности службы полиции по охране общественного порядка (далее — ООП) являются законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие охрану общественного порядка. Данными актами определяется организация, устанавливаются обязанности и права органов внутренних дел, формы и методы их деятельности по охране общественного порядка. Задачи и функции службы охраны общественного порядка, формы и методы деятельности ее аппаратов и подразделений устанавливаются ведомственными нормативными правовыми актами МВД России на основе действующего законодательства.

Помимо Конституции Российской Федерации, к числу правовых основ охраны общественного порядка следует отнести ряд законодательных актов. Так, принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» позволило придать целостность всей профилактической подсистеме законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы правопорядка. Помимо упомянутого закона, ее составляют кодифицированные акты об уголовной или административной ответственности, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и другие федеральные законы, содержащие нормы, регулирующие отдельные вопросы организации профилактики правонарушений.

Безусловно, к числу правовых основ охраны общественного порядка следует отнести и Федеральный закон «О полиции». В соответствии со ст. 1 данного законодательного акта охрана общественного порядка представляет собой одну из составляющих назначения полиции. Ряд направлений деятельности полиции прямо связан с охраной общественного порядка (предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; обеспечение правопорядка в общественных местах; производство по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний).

Система подразделений по охране общественного порядка состоит из трех звеньев. Высшее звено этой системы — Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ГУОО-ОП МВД России). Являясь центральным отраслевым подразделением, то есть субъектом управления всеми подразделениями по охране общественного порядка, оно в пределах своей компетенции осуществляет общее руководство, реализуя свои функции через соответствующие аппараты на уровне субъектов Российской Федерации.

ГУОООП МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим функции министерства по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию в области охраны общественного порядка¹.

Основными задачами ГУОООП МВД России являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики по вопросам деятельности Главного управления;
- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования по вопросам деятельности Главного управления;
- организация в пределах предоставленных прав обеспечения безопасности граждан и правопорядка в общественных местах, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий;
- организация деятельности территориальных органов МВД России по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних;

¹ Приказ МВД России от 18 июня 2011 г. № 849 «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации».

— организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений по вопросам деятельности Главного управления и др.

Второе звено рассматриваемой системы составляют управления, отделы, отделения обеспечения (охраны) общественного порядка МВД России, входящих в состав Российской Федерации республик, ГУМВД, УМВД России по субъекту Российской Федерации, строевые и специальные подразделения полиции. Аппараты данного звена в пределах предоставленной компетенции осуществляют общее руководство подразделениями ООП, организуют и проводят на своем уровне мероприятия, связанные с охраной общественной безопасности. Они состоят из отделов (отделений).

Третье звено охватывает соответствующие отделения (группы) территориальных органов внутренних дел, включая подчиненные этим органам строевые специальные подразделения полиции. Распределение функций, возлагаемых на подразделения ООП, между инспекторским составом аппаратов данного звена происходит по линейному принципу.

Аппараты ООП первого и второго звеньев в основном осуществляют организаторскую деятельность, акцентируя основное внимание на обеспечении повседневного организационно-методического руководства подведомственными аппаратами и подразделениями на местах. Функции по непосредственной практической охране общественного порядка они выполняют лишь в случаях осложнения оперативной обстановки (массовых мероприятий, чрезвычайных происшествий, стихийных бедствий и т. п.).

Аппараты ООП третьего уровня являются непосредственными организаторами и исполнителями практического осуществления задач и функций, возложенных на данные подразделения. Они организуют патрульно-постовую службу по охране общественного порядка, обеспечивают реализацию других функций на территории конкретного города, района, на объектах транспорта.

Основным содержанием деятельности подразделений ООП органов внутренних дел является непосредственное принятие мер, направленных на предупреждение, пресечение и раскрытие правонарушений, совершаемых в общественных местах, и привлечение к ответственности лиц, виновных в их совершении. При этом основное внимание уделяется работе по профилактике правонарушений, разъяснительной работе среди населения, правовой пропаганде, выявлению причин и условий, способствующих нарушению общественного порядка, и принятию мер по их устранению.

§ 2. Силы и средства подразделений по охране общественного порядка

Силы ООП включают в себя личный состав самих подразделений по ООП, других служб и подразделений органов внутренних дел, а также лиц, которые в установленном порядке взаимодействуют с ними.

Особенности этих сил заключаются в том, что они:

- являются наиболее многочисленными силами органов внутренних дел;
- представляют собой вооруженный отряд, осуществляющий свою деятельность на основе действующего законодательства, специальных уставов и положений;
- обладают различными тактическими возможностями для обеспечения общественного порядка и противодействия преступности;
- осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии с общественными объединениями, участвующими в охране общественного порядка.

Основным ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим организацию охраны общественного порядка, является приказ 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»¹.

¹ Приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879 «Об утверждении Наставления об организации

В соответствии с п. 3 данного приказа обеспечение правопорядка осуществляется силами и средствами территориальных органов МВД России. Кроме того, к решению соответствующих задач в установленном порядке привлекаются подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации и иные силы и средства, поступившие в оперативное подчинение на основе плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах.

Все силы службы ООП принято подразделять на следующие группы:

- 1) основные;
- 2) дополнительные;
- 3) приданные;
- 4) взаимодействующие.

Представленная классификация ранее имела нормативное закрепление в ведомственных нормативных актах органов внутренних дел¹. В настоящее время рассматриваемая классификация, хотя и не закреплена нормативно, имеет большое теоретическое и организационное значение и по-прежнему актуальна при организации деятельности полиции по охране общественного порядка.

Основные силы включают в себя личный состав подразделений полиции, непосредственной задачей которого является охрана общественного порядка. К ним относятся:

— подразделения полиции и их личный состав, предназначенные для несения патрульно-постовой службы в границах района, города, на объектах транспорта (в МВД России созданы строевые и специальные подразделения — роты, батальоны, полки ППСП), а также руководящий и инспекторский состав аппаратов данной службы МВД, ГУ МВД, УМВД России по субъектам, УТ;

— специальные моторизованные соединения и воинские части войск национальной гвардии Российской Федерации, поскольку они предназначены для несения патрульно-постовой службы, участия в обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и решения других задач; руководители УМВД России по субъектам Российской Федерации в отношении воинских частей оперативного назначения (на период выполнения задач по охране общественного порядка) являются старшими оперативными начальниками;

— сотрудники специальных учреждений полиции (специальных приемников, центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее — ЦВСНП)) (они обеспечивают специальные функции по охране общественного порядка).

Дополнительные силы. Как было отмечено выше, в составе полиции имеются и другие службы, которые выполняют свои линейные задачи путем выделения соответствующих видов нарядов. Таковыми видами являются посты и патрули дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции. Кроме того, к дополнительным силам по охране общественного порядка следует отнести наряды вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации. Для перечисленных подразделений охрана общественного порядка является дополнительной задачей. Таким образом, эти силы относятся к дополнительным силам патрульно-постовой службы полиции.

Приданные силы — это передаваемые на определенное время в органы внутренних дел с учетом сложившейся оперативной обстановки подразделения для усиления охраны общественного порядка. К ним могут быть отнесены: а) части, подразделения вооруженных сил Министерства обороны Российской Федерации; б) специальные подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации; в) личный состав слушателей и курсантов об-

в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах.

¹ См.: Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 81 «Об организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению правопорядка в общественных местах» (утратил силу).

разовательных учреждений МВД России (например, курсанты Санкт-Петербургского университета МВД России в качестве приданных сил выполняют задачи по охране общественного порядка на различных мероприятиях, проводимых в Санкт-Петербурге: военный Парад победы 9 мая, футбольные матчи и др.).

Приданные силы привлекаются:

— для обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении крупных массовых мероприятий (Олимпийских игр, спартакиад, фестивалей), при возникновении больших очагов опасных инфекционных заболеваний людей и животных, при катастрофах самолетов, при возникновении крупных лесных пожаров, при проведении республиканских, краевых и областных профилактических операций;

— для усиления борьбы с преступностью при проведении операций по поиску и задержанию групп вооруженных преступников, при резком увеличении опасных преступлений на территории того или иного города.

Взаимодействующие силы, как правило, участвуют в обеспечении общественного порядка в соответствии с порядком, установленным нормативными актами, регламентирующими их деятельность.

К ним относятся:

— местные органы ФСБ России и, в частности, пограничной службы ФСБ (ПС ФСБ России); Федеральной таможенной службы (ФТС России);

— народные дружины, рабочие отряды содействия полиции, частные охранники, казаки и другие силы общественности.

Используемые для охраны общественного порядка технические средства позволяют повысить мобильность, маневренность и наступательность нарядов полиции, обеспечивают оперативное управление нарядами и подразделениями в процессе решения соответствующих задач, повышая эффективность их осуществления.

Средства, используемые при охране общественного порядка, можно подразделить на четыре основные группы:

1. Транспортные средства: автомобили, предназначенные для патрулирования; вертолеты и бронетранспортеры войск национальной гвардии Российской Федерации и др.

2. Средства связи, управления и контроля: средства радиосвязи, проводная связь, мобильная связь, средства системы ГЛОНАСС, средства сигнализации и средства усиления речи, аппаратные программные комплексы.

3. Вооружение, снаряжение, специальные средства: табельное оружие, средства ограничения подвижности, бронежилеты, щиты защитные, палки специальные, шлемы, специальные газовые средства, электрофонари.

4. Служебные животные: патрульные собаки, лошади.

В соответствии с требованиями приказа МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879 обеспечение правопорядка осуществляется на основе плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах. Разработку плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах осуществляют сотрудники отделов (отделений, групп) по охране общественного порядка территориальных органов МВД России на районном уровне, подразделений на транспорте (за исключением линейных отделений (пунктов) полиции).

В случае отсутствия в штатном расписании территориального органа МВД России подразделений ООП разработку осуществляет заместитель начальника полиции по ООП данного территориального органа МВД России.

В плане-расчете использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах указываются:

1) описание границ и характеристика территории обслуживания;

- 2) 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;
- 3) информация о силах и средствах, участвующих в обеспечении правопорядка;
- 4) перечень постов и маршрутов патрулирования нарядов полиции, сотрудников (военнослужащих) Росгвардии;
- 5) иная необходимая информация.

План-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах составляется в том числе с учетом предоставления информации территориальным органом Росгвардии или отдельно дислоцированным подразделением (органом) территориального органа Росгвардии в порядке, установленном совместными нормативными правовыми актами.

Корректировка плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах проводится при изменении содержащихся в нем данных в течение пяти дней с момента получения территориальным органом МВД России соответствующей информации.

План-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах оформляется на стандартных листах формата А4 в соответствии с установленным в органах внутренних дел порядком делопроизводства.

Документы, приобщаемые к плану-расчету, постранично нумеруются, прошнуровываются, опечатываются печатью территориального органа МВД России на районном уровне, подразделения на транспорте и формируются в единый сборник под титульным листом.

План-расчет состоит из следующих разделов:

- описание границ и характеристика территории обслуживания¹;
- расчет нарядов, обеспечивающих правопорядок в местах расположения критически важных и (или) потенциально опасных объектов, объектов особой важности и жизнеобеспечения²;
- средства нарядов, задействованных в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности (далее — ООП и ООБ) на улицах и в иных общественных местах;
- обязательные нормы ежесуточного выставления личного состава и схема связи нарядов;
- перечень постов и маршрутов патрулирования нарядов, задействованных в ООП и ООБ;
- карты (схемы) территории обслуживания;
- лист согласования;
- листы корректировок.

При необходимости допускается включение в план-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах иных разделов, имеющих значение при организации деятельности сил, задействованных в ООП и ООБ на территории обслуживания.

Разработанный план-расчет визируется (на листе согласования) начальником полиции территориального органа МВД России на районном уровне, подразделения на транспорте или по его поручению заместителем начальника полиции по ООП (лицами, исполняющими их обязанности) и представляется на согласование в территориальные органы МВД России³, задействованные в составе сил, участвующих в ООП и ООБ, не входящие в состав соответствующих территориальных органов МВД России на районном уровне, подразделений на транспорте, но выполняющие свои основные задачи на территории их обслуживания, в территориальный орган

¹ Для подразделений на транспорте характеристика территории обслуживания составляется с учетом объектов, находящихся в оперативном обслуживании.

² За исключением территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

³ За исключением подразделений полиции, наряды которых задействованы на сопровождении поездов дальнего следования и пригородного сообщения, а также пассажирских речных и морских судов.

Росгвардии или отдельно дислоцированное подразделение (орган) территориального органа Росгвардии, участвующие в ООП и ООБ в установленном порядке.

Согласованный в установленном порядке план-расчет утверждается начальником территориального органа МВД России на районном уровне, руководителем подразделения на транспорте либо лицами, исполняющими их обязанности.

Утвержденный в установленном порядке план-расчет регистрируется в подразделении делопроизводства и режима (секретариате) территориального органа МВД России на районном уровне, подразделении на транспорте с определением соответствующего грифа ограничения доступа (по мере заполнения плана-расчета, в зависимости от перечня сведений, подлежащих засекречиванию) и хранится в дежурной части данного территориального органа МВД России.

К сформированному плану-расчету использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах по установленной форме подготавливаются выписки из плана-расчета.

Выписки делают в необходимом количестве экземпляров (в зависимости от числа подразделений, которым их будут направлять), визируют начальником полиции территориального органа МВД России на районном уровне, подразделения на транспорте или по его поручению заместителем начальника полиции по ООП (лицами, исполняющими их обязанности) и представляют на согласование в территориальные органы МВД России, задействованные в составе сил, участвующих в ООП и ООБ, не входящие в состав соответствующих территориальных органов МВД России на районном уровне, подразделений на транспорте, но выполняющие свои основные задачи на территории их обслуживания, в территориальный орган Росгвардии или отдельно дислоцированное подразделение (орган) территориального органа Росгвардии, участвующие в ООП и ООБ в установленном порядке, регистрируют и заверяют печатью в установленном порядке.

Выписки из плана-расчета формируются отдельным делом, которое регистрируется в установленном порядке и используется при организации несения службы и маневре силами и средствами на территории обслуживания.

Выписки из плана-расчета оформляются на бумажном и электронном носителях, содержат краткое воспроизведение (извлечение) частей плана-расчета и направляются в вышестоящий территориальный орган МВД России для организации и осуществления контроля за несением службы нарядами, маневра на региональном уровне, в том числе на окружном и межрегиональном (на транспорте) уровнях, а также в подчиненные структурные подразделения и строевые подразделения полиции, задействованные ООП и ООБ на территории обслуживания, и в территориальный орган Росгвардии, воинскую часть войск национальной гвардии Российской Федерации, отдельно дислоцированное подразделение (орган) территориального органа Росгвардии, участвующие в ООП и ООБ на улицах и в иных общественных местах по месту дислокации территориального органа МВД России.

Руководителями подразделений, указанными в п. 20 Наставления об организации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (по линии Госавтоинспекции — командиром строевого подразделения ДПС либо начальником подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России на районном уровне), на основе плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах разрабатывается карточка на маршрут патрулирования (карточка на пост), в которой отражаются краткие сведения из плана-расчета, касающиеся особенностей конкретного маршрута патрулирования или поста, определяются порядок несения службы, взаимодействия с другими нарядами, задействованными по плану-расчету, обязанности сотрудников, а также основная информация об участковых уполномоченных полиции¹, обслуживающих административные участки на данном маршруте патрулирования².

¹ За исключением территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

² Карточка поста (маршрута патрулирования) строевого подразделения ДПС ГИБДД МВД России со-

В отдельных случаях в карточках предусматриваются варианты (алгоритмы) действий наряда по специальным планам.

Карточка на маршрут патрулирования (карточка на пост) составляется на плотной бумаге формата А6 (для патрулей на автотранспортных и иных технических средствах, нарядов сопровождения допускается иной формат) и хранится в дежурной части территориального органа МВД России¹ или в дежурном отделении (группе) строевого подразделения ДПС Госавтоинспекции для выдачи нарядам, задействованным в ООП и ООБ, перед заступлением на службу².

Необходимо отметить, что многообразие задач и функций полиции по охране общественного порядка обуславливает существование различных форм деятельности. Форма охраны общественного порядка — это внешнее выражение расстановки сил и средств полиции, отражающее содержание их конкретной деятельности по решению оперативно-служебных задач.

В органах внутренних дел используются формы охраны общественного порядка, закрепленные в законах, приказах, положениях, уставах, наставлениях, отдельных инструкциях и других нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность полиции.

Основными формами охраны общественного порядка являются:

- 1) операция;
- 2) целевое оперативно-профилактическое мероприятие;
- 3) комплексное профилактическое мероприятие; рейд;
- 4) заслон;
- 5) оцепление;
- 6) тактическая отработка патрульных участков и др.

Выбор и применение конкретных форм охраны общественного порядка проводятся с учетом целей, задач, состояния оперативной обстановки, наличия сил и средств, необходимых для проведения практических правоохранительных мероприятий. В практической деятельности полиции активно используются локальные, районные (городские), а также широкомасштабные (всероссийские, межрегиональные и региональные) операции, комплексные профилактические и целевые мероприятия, другие формы охраны общественного порядка и противодействия преступности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие «общественный порядок» в широком и узком смыслах.
2. Раскройте правовые основы административной деятельности полиции по охране общественного порядка
3. Назовите уровни системы подразделений МВД России по охране общественного порядка.
4. Перечислите основные задачи Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
5. Раскройте специфику системы подразделений МВД России по охране общественного порядка на транспорте.
6. Каково значение плана-расчета использования сил и средств по охране правопорядка на улицах и в иных местах? Раскройте его содержание.
7. Какие силы полиции по охране правопорядка вам известны? Как их можно классифицировать?
8. Перечислите формы охраны общественного порядка, применяемые полицией.

составляется с учетом требований нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ДПС.

¹ Для подразделений на транспорте, в том числе в дежурных частях линейного отдела или пункта полиции.

² Допускается ношение маршрутных карточек в электронном виде (в карманном планшете).

ГЛАВА 16. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Правовая основа деятельности и организационное построение дежурных частей территориальных органов МВД России

Дежурная часть занимает особое положение в системе органов внутренних дел, так как ее работа напрямую сказывается на результатах функционирования системы в целом, а деятельность направлена непосредственно на организационное обеспечение выполнения задач в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что является характеризующим признаком дежурной части как элемента системы управления. Именно дежурная часть осуществляет оперативное управление всеми силами и средствами территориального органа, участвующими в охране общественного порядка, обеспечивая непрерывный круглосуточный сбор, обработку и передачу информации об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, прием, регистрацию поступивших в дежурную часть заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, чрезвычайных ситуациях и происшествиях, а также своевременное и незамедлительное реагирование на них, выработку верного управленческого решения, обеспечивающего оптимальное маневрирование нарядами при изменении оперативной обстановки, своевременное информирование руководства, взаимодействующих субъектов обеспечения правопорядка, контроль хода исполнения принятых решений и отданных распоряжений.

Необходимо также отметить, что дежурные части, помимо функций, закрепленных в ведомственных нормативных актах, выполняют задачу по формированию у населения положительного имиджа министерства в целом и его структурных подразделений, обеспечивая рост доверия к ним, положительно влияют на расширение взаимодействия с населением в сферах охраны общественного порядка и противодействия преступности. В значительной степени это относится к вопросам, напрямую влияющим на оперативную обстановку, — в работе по приему, регистрации и разрешению заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях; при раскрытии преступлений в дежурные сутки, что в той или иной мере оценивается населением как результат деятельности органа на территории обслуживания.

Правовую основу деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О полиции», иные законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, правовые акты МВД России, а также законы субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданные в пределах их компетенции.

Перечень нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность дежурных частей МВД России, не исчерпывается приведенным перечислением. В сферу обязанностей сотрудников дежурных частей, помимо выполнения обыденных, повседневных задач, входят и вопросы реагирования органов внутренних дел на сообщения о террористических актах,

возникновении нештатных ситуаций, связанных с чрезвычайными обстоятельствами и чрезвычайными ситуациями. Правовую основу деятельности дежурных частей в указанных условиях составляют нормативные акты, имеющие гриф ограничения доступа и рассматриваются в соответствующих темах данного учебника.

Обобщая сведения о правовой основе деятельности дежурных частей, следует отметить, что дежурные части органов внутренних дел МВД России, являющиеся одним из элементов системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, как и все остальные подразделения в данной системе, в своей деятельности руководствуются общими для полиции принципами, которые регламентированы федеральным законом «О полиции»; к их числу следует отнести оперативность, законность, профессионализм личного состава, открытость и публичность, общественное доверие и поддержку граждан, взаимодействие и сотрудничество, использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Однако следует иметь в виду, что не только закон «О полиции» является основой деятельности. Первостепенное значение имеет Конституция Российской Федерации, далее в иерархии следует указать общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты МВД России.

Дежурные части, являясь элементом системы МВД России, также представляют собой многоуровневую систему, состоящую из взаимосвязанных, подчиненных подразделений. Взаимосвязь элементов системы предопределяет ее форму, то есть ее организационную структуру. Все элементы системы дежурных частей органов внутренних дел взаимосвязаны между собой и входят в систему в целом. Они оказывают друг на друга управляющее воздействие и информационно обеспечивают деятельность системы в целом.

Рассмотрим элементы системы дежурных частей, расположенных на разных уровнях структурных подразделений МВД России.

В нормативно-правовых актах система дежурных частей представлена следующими элементами:

- дежурные части территориальных органов МВД России на окружном уровне (дежурные части управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу);

- дежурные части территориальных органов МВД России на межрегиональном уровне (дежурные части линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте);

- дежурные части территориальных органов МВД России на региональном уровне (дежурные части министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации);

- дежурные части территориальных органов МВД России на районном уровне (дежурные части управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям; линейных отделов, отделений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах);

- дежурные части территориальных органов МВД России на районном уровне на части территории административного центра субъекта Российской Федерации (дежурные части управлений, отделов, отделений МВД России по районам);

- дежурные части отделов полиции территориальных органов МВД России, входящих в структуру территориального органа внутренних дел по району, муниципальному образованию;

- дежурные части линейных отделов (отделений, пунктов) полиции в составе линейных управлений, линейных отделов, линейных отделений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Кроме перечисленных, к элементам системы дежурных частей можно отнести дежурные части образовательных организаций МВД России. Деятельность данных подразделений и выполняемые задачи определяются руководителями организаций.

Нельзя обойти вниманием, рассматривая организационную структуру дежурных частей МВД России, первый уровень организационного построения системы дежурных частей, имеющий характерные отличия от общего организационного построения — Ситуационный центр¹ Главного управления оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ГУОР МВД России). Созданное в июле 2022 г.², данное подразделение продолжило реализацию задач и функций ранее действовавшего Оперативного управления МВД России.

Ситуационный центр (далее — СЦ) ГУОР МВД России выполняет в повседневной деятельности часть общих для всех дежурных частей функций: сбор информации об оперативной обстановке, реагирование на внештатные ситуации, координацию и руководство силами и средствами при проведении межведомственных и межрегиональных мероприятий, а также руководство силами и средствами МВД России при возникновении внештатных, критических ситуаций как межрегионального, так и локального характера.

Для понимания задач и функций дежурных частей МВД России, а также полномочий сотрудников дежурных частей, следует рассмотреть требования нормативных актов, регламентирующих деятельность, в частности, ГУОР МВД России как органа, обеспечивающего организационно-методическое обеспечение деятельности дежурных частей и контролирующего их деятельность в порядке подчиненности.

Следует отметить, что нормативную основу деятельности ГУОР МВД России составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры по вопросам деятельности, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты президента и Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты МВД России.

Так, согласно п. 1 Положения о ГУОР МВД России³ «Главное управление оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющим в пределах своей компетенции функции министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области:

— организации и обеспечения в установленном порядке комплексного применения и участия сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, в мероприятиях по обеспечению правовых режимов военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции, чрезвычайных ситуаций и режима повышенной готовности в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также выполнения задач территориальной обороны, при пресечении массовых нарушений общественного порядка и угроз общественной безопасности, в особых условиях природного, биологического, техногенного или социального характера и в иных подобных, опасных для граждан, общества и государства условиях;

¹ Приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 318 «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2022 г. № 353 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 “О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации”».

³ Приказ МВД России от 18 июля 2022 г. № 535 «Об утверждении Положения о Главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации».

— сбора, анализа и обобщения информации о ежесуточной оперативной обстановке в субъектах Российской Федерации;

— организационно-методического обеспечения деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности их объектов;

— правопорядка в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, организациях, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты;

— мобилизационной подготовки, мобилизации и гражданской обороны в системе МВД России».

Пункт 6 указанного положения раскрывает предназначение ГУОР МВД России: «Главное управление в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России, совместно с органами, организациями и подразделениями системы МВД России обеспечивает эффективность деятельности дежурных частей... обеспечение безопасности и антитеррористической защищенности объектов органов, организаций и подразделений системы МВД России...».

Согласно п. 10 к числу основных функций ГУОР МВД России, характерных и для дежурных частей территориальных органов внутренних дел всех уровней, относятся:

— осуществление непрерывного круглосуточного сбора, анализа и обобщения информации об общественно-политической, социальной и оперативной обстановке на территории Российской Федерации, происшествиях с личным составом МВД России; доклад руководству министерства о ее изменении, оценка полноты и своевременности поступивших сведений; подготовка информационных материалов о чрезвычайных происшествиях и особо опасных преступлениях, иных событиях, которые могут оказать влияние на изменение оперативной обстановки;

— обеспечение круглосуточного приема, анализа и учета сообщений, поступающих на телефон доверия МВД России, входящих в систему горячей линии МВД России по приему и учету сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации;

— организация сбора информации об общественно-политической, социальной и оперативной обстановке на территориях субъектов Российской Федерации и взаимообмен ею с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— организационное обеспечение приема и регистрации сотрудниками дежурных частей территориальных органов МВД России заявлений, сообщений, иной информации о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях;

— координация деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России в области приема и регистрации заявлений, сообщений, иной информации о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях, а также по своевременному реагированию на осложнения оперативной обстановки.

Может возникнуть закономерный вопрос: каким образом подразделение центрального аппарата МВД России осуществляет методическое обеспечение деятельности подчиненных подразделений, посредством каких механизмов? Ответ достаточно прост — в структуре аппаратов управления МВД России ГУ МВД России, УМВД России по субъектам Российской Федерации созданы и эффективно функционируют Оперативные управления (группы).

По аналогии с ГУОР МВД России Оперативные управления (группы) в структуре региональных органов внутренних дел осуществляют функции и реализуют задачи по организационному и методическому обеспечению подчиненных дежурных частей территориальных органов внутренних дел МВД России на районном уровне. Для выполнения данных задач в структуре оперативных управлений созданы отделы по руководству дежурными частями территориальных органов внутренних дел. Отметим, что в положении о ГУОР МВД России

это также нашло отражение: в упомянутом п. 10 говорится, что к сфере деятельности ГУОР МВД России относится «организационно-методическое обеспечение деятельности дежурных частей, подразделений по оперативному управлению силами и средствами органов внутренних дел...» и обеспечение «участия в установленном порядке в осуществлении ведомственного контроля за деятельностью территориальных органов МВД России, в том числе в инспектированиях, осуществления целевых выездов для проведения проверок территориальных органов МВД России и оказания практической помощи в части, касающейся организации служебной деятельности, по вопросам деятельности Главного управления».

Большое значение в деятельности подразделений дежурных частей имеет вопрос об осуществлении контроля за ее деятельностью. Глава 10 «Контроль и надзор за деятельностью полиции» Федерального закона «О полиции» четко определяет субъектов, осуществляющих функции контроля за деятельностью полиции, при этом вид контроля определен как государственный¹, осуществляемый Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. Следует обратить внимание на тот факт, что к функциям государственного контроля относятся и внутриведомственный контроль, осуществляемый на основании ведомственных нормативных правовых актов.

При всем этом следует понимать, что формы и методы надзора (контроля) могут быть разнообразными, но все они ориентированы на обеспечение законности в деятельности дежурных частей, соблюдение прав граждан, доставленных в органы внутренних дел, и совершенствование деятельности как непосредственно дежурной части, так и органа внутренних дел в целом. Приведенные выше формы контроля имеют внешний характер, контроль же, осуществляемый сотрудниками органов внутренних дел, является внутренним.

Внутриведомственный контроль за деятельностью дежурной части осуществляется:

- уполномоченными на проверку должностными лицами в пределах их полномочий, определенных приказом руководителя (начальника) территориального органа МВД России;
- сотрудниками вышестоящего территориального органа МВД России в пределах полномочий, указанных в предписании на право проверки;
- сотрудниками, замещающими должности в подразделениях собственной безопасности органов внутренних дел, в отношении дежурных частей территориальных органов МВД России, находящихся в их оперативном обслуживании.

Руководитель территориального органа МВД России определяет систему контроля за деятельностью дежурной части, перечень руководителей, допущенных к проведению проверок, и пределы их полномочий; организует ежедневную проверку готовности заступающей дежурной смены к выполнению служебных задач; проверяет состояние служебных помещений дежурной части, соблюдение установленного порядка хранения вооружения, боеприпасов, специальных средств, средств защиты, обороны, связи, оперативной и криминалистической техники.

Контроль со стороны руководителя территориального органа МВД России и его заместителей может осуществляться в разных формах: проверка деятельности дежурной части и ее сотрудников непосредственно на месте; ежедневная проверка начальником территориального органа МВД России готовности заступающей дежурной смены к выполнению служебных задач, оценка работы сменяющегося наряда; заслушивание докладов дежурных дежурной части на оперативных совещаниях при начальнике территориального органа; проведение плановых и внеплановых проверок работы дежурной части; заслушивание мнения руководителей служб и подразделений о работе дежурных смен; изучение мнения населения, рассмотрение писем, предложений и жалоб граждан.

Контроль осуществляется путем проведения проверок несения службы дежурной смены, обоснованности принимаемых решений по организации реагирования по поступившим заявлениям, сообщениям и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, об организациях выездов следственно-оперативной

¹ См. ст. 49 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

группы на места происшествий, управления дежурными нарядами, сохранности оружия и боеприпасов, порядка ведения служебной документации, обеспечения антитеррористической защиты собственных объектов, технической укреплённости, организации работы с доставленными и задержанными, наличия и порядка ведения служебной документации.

Записи о проверках дежурной части, проведенных уполномоченными на проверку должностными лицами, производятся в Книге приема и сдачи дежурств, а сотрудниками вышестоящего территориального органа МВД России — в Книге замечаний и предложений проверяющих.

Важную роль в осуществлении контроля за деятельностью дежурной части играет непосредственно ее руководитель — начальник дежурной части, который:

- контролирует осуществление дежурным нарядом непрерывного слежения за изменением оперативной обстановки, организацией работы по раскрытию преступлений в дежурные сутки, обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан;

- отвечает за своевременную подготовку проектов оперативных сводок о преступлениях, правонарушениях и чрезвычайных происшествиях, объективное и полное информирование руководства вышестоящего территориального органа МВД России об оперативной обстановке;

- обеспечивает потребности оперативного управления и повседневной организации работы территориального органа МВД России (принимаются меры реагирования на конкретные правонарушения и преступления, вносятся необходимые коррективы в расстановку сил и средств);

- осуществляет контроль за правильностью ведения книг, журналов, картотек и другой служебной документации;

- контролирует соблюдение требований учетно-регистрационной дисциплины в подчиненном подразделении, а также полноту и качество ведения необходимой служебной документации в этом направлении деятельности;

- контролирует выполнение оперативными дежурными распоряжений и указаний руководства территориального органа МВД России;

- осуществляет контроль за строгим соблюдением порядка хранения, выдачи и приема оружия сотрудникам территориального органа МВД России;

- осуществляет текущее и ежемесячное подведение итогов работы дежурных нарядов территориальных органов МВД России.

Сотрудниками вышестоящего территориального органа МВД России проверка организации деятельности дежурных частей осуществляется, как правило, по таким направлениям, как обеспечение сохранности вооружения, боеприпасов, специальных средств; состояние учетно-регистрационной дисциплины и законности; расстановка подразделения на дежурные сутки.

При осуществлении контроля со стороны руководства территориального органа МВД России особое внимание обращается на штатную численность дежурной части (наличие некомплекта); соблюдение формы одежды и наличие у сотрудников дежурной части личных карточек с указанием фамилии, имени, отчества и занимаемой должности, служебных удостоверений, табельного огнестрельного оружия, ведение служебной документации, знание и выполнение служебных обязанностей. Пристальное внимание уделяется работе с доставленными и задержанными. В целом контроль за работой дежурной части является элементом поддержания эффективности и законности ее функционирования.

Внешний надзор и контроль деятельности дежурных частей являются специфическими видами государственной деятельности, которые имеют разные аспекты своего проявления; они рассмотрены в соответствующей главе учебника.

Следует отметить, что дежурные части вышестоящих территориальных органов МВД России (например, на уровне МВД России, региональном уровне) выполняют в основном возложенные на них задачи управленческого характера: обеспечивают сбор и анализ информации, ее оценку с последующим докладом руководителю подразделения; контроль за деятельностью нижестоящих подразделений системы дежурных частей по общему установленному порядку функционирования и отдельным элементам как в рамках повседневной де-

тельности, так и при осложнении оперативной обстановки; обеспечивают и поддерживают межведомственное взаимодействие.

§ 2. Организация деятельности дежурных частей МВД России.

Состав дежурной смены дежурной части.

Права дежурной смены дежурной части

Для выполнения возложенных на территориальный орган МВД России задач в территориальном органе МВД России формируется суточный наряд, включающий в себя дежурную смену дежурной части и наряды, обеспечивающие выполнение задач непосредственно на территории обслуживания.

Говоря об основных задачах дежурных частей территориальных органов МВД России, следует отметить, что в процессе своей деятельности дежурные части выступают как орган оперативного управления, выполняющий возложенные на дежурную службу задачи, и как орган, обеспечивающий межведомственное и межотраслевое взаимодействие, а также контроль за деятельностью всех остальных подразделений, привлекаемых к охране общественного порядка.

В соответствии с основным нормативным документом, регламентирующим деятельность дежурных частей, на них возлагается выполнение следующих основных задач:

- сбор и анализ информации об оперативной обстановке, своевременное доведение ее до руководителей подразделений, нарядов и других заинтересованных лиц;

- прием и регистрация поступивших заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, иных обращениях, поступающих от физических и юридических лиц, а также управление силами и средствами территориальных органов МВД России на всех уровнях организационной структуры, в том числе подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации, в целях раскрытия пресечения и раскрытия преступлений и административных правонарушений;

- осуществление разбирательства с лицами, доставленными в территориальные органы МВД России, в том числе их фотографирование и дактилоскопирование;

- обеспечение установленного порядка содержания, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

- обеспечение сохранности оружия, боеприпасов, специальных средств, специальной и криминалистической техники, средств связи, защиты и другого имущества, числящегося за дежурной частью, а также приема и сохранности найденных сданных в полицию документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества;

- оперативное реагирование и организация первоначальных действий при подготовке к переводу на работу в условиях военного времени, проведения других мероприятий, связанных с действиями органов внутренних дел в период мобилизации и в военное время, мероприятий по гражданской обороне, а также по действиям территориального органа МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций)

- обеспечение охраны и обороны территориального органа МВД России, поддержание пожарной безопасности¹.

Содержание административной деятельности полиции, ее смысл и назначение составляет совокупность реализуемых ею функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами. В административной деятельности полиции функции разделяют по целеполаганию и характеру управленческих задач, в первом случае выделяя две

¹ Приказ МВД России от 15 ноября 2021 г. № 890 дсп «Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России».

больших группы взаимосвязанных и взаимообусловленных функций — внутриорганизационные и внешние, во втором случае — общие, обеспечивающие и специальные¹.

Основные задачи дежурной части территориальных органов МВД России, как и функции, обеспечивающие выполнение этих задач, можно разделить по направлениям информационно-аналитического и организационно-распорядительного обеспечения.

К реализации информационно-аналитической функции дежурной части можно отнести деятельность по работе с информацией об оперативной обстановке на территории обслуживания, о результатах работы нарядов по обеспечению правопорядка, прием и первичное разрешение поступающих обращений граждан. Реализуя организационно-распорядительную функцию, дежурная часть обеспечивает своевременное реагирование на поступающую информацию о преступлениях, административных правонарушениях, чрезвычайных ситуациях и происшествиях; руководит нарядами, принимая первоочередные меры к раскрытию преступлений в течение дежурных суток; осуществляет межведомственное взаимодействие в интересах обеспечения общественного порядка; обеспечивает пожарную и антитеррористическую безопасность и пропускной режим и многое другое.

Рассматривая организационно-штатное построение дежурной части, следует обратить внимание на состав дежурной смены. В соответствии с требованием приказа МВД России², дежурную часть как самостоятельное подразделение территориального органа внутренних дел МВД России возглавляет начальник дежурной части, имеющий заместителя. Непосредственно дежурная смена формируется в следующем составе: начальник смены дежурной части, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, инженер-электроник, помощник оперативного дежурного, помощник оперативного дежурного (по телеграфной связи), помощник оперативного дежурного по линии «02» вводится для обслуживания прямых линий связи. Численность смен формируется таким образом, чтобы обеспечить четырехсменный график работы. Для ряда подразделений МВД России организационно-штатная структура может формироваться в особом порядке по согласованию с МВД России.

В соответствии с ведомственными нормативными актами персональную ответственность за работу дежурной части несет начальник органа внутренних дел, который в целях организации эффективной работы дежурной части обязан осуществлять подбор, расстановку и воспитание кадров, контролировать выполнение дежурными сменами своих обязанностей, оказывая практическую помощь, обеспечивать обучение в рамках служебной и боевой подготовки сотрудников дежурной части, а так же лично принимать участие в проведении служебных занятий, внедрять передовой опыт. В целях реализации возложенных на дежурные части задач соответствующие подразделения обеспечиваются необходимыми помещениями и техническими средствами.

Непосредственно работу дежурной части организует ее начальник, который обязан:

- обеспечивать эффективное выполнение возложенных на дежурную смену задач, готовность заступающей смены к несению службы;
- оценивать деятельность сменяющегося наряда;
- организовывать раскрытие преступлений по горячим следам;
- контролировать соблюдение законодательства при разрешении заявлений и сообщений, разбирательстве с задержанными и доставленными в органы внутренних дел;
- анализировать работу дежурной части с целью внедрения в ее деятельность передовых форм и методов руководства силами и средствами;
- обеспечивать подбор, расстановку, воспитание и обучение кадров дежурной части;

¹ Административная деятельность полиции : курс лекций. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. канд. юрид. наук., проф. В. А. Кудина. — М. : ДГСК МВД России, 2018. С. 167.

² Приказ МВД России 19 марта 2002 г. № 255 деп «Об оргштатном и техническом обеспечении дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации и порядке представления оперативной информации».

— разрабатывать должностные инструкции сотрудников дежурной части, исходя из стоящих перед ними задач, с учетом сложившейся оперативной обстановки;

— решать в установленном порядке вопросы обеспечения дежурной части документацией, вооружением, средствами защиты, связи, оперативной, электронно-вычислительной и криминалистической техникой, автотранспортом, другим имуществом согласно штатной и табельной положенности, контролировать правильность и целесообразность их использования, своевременность материально-технического оснащения дежурной части;

— осуществлять контроль за правильностью ведения журналов, картотек и другой служебной документации;

— обеспечивать соблюдение режима секретности, установленного порядка хранения вооружения и спецсредств, средств защиты, обороны, связи и специальной техники;

— контролировать выполнение дежурными распоряжений и указаний руководства.

Персональную ответственность за выполнение возложенных на дежурную часть задач несет начальник смены, а в органах внутренних дел, где в штатном расписании эта должность не предусмотрена, — помощник начальника дежурной части — оперативный дежурный.

Рассматривая деятельность дежурной части как органа, совмещающего аналитическое и управленческое воздействие на подчиненные элементы организационной структуры территориального органа внутренних дел МВД России, следует более подробно остановиться на некоторых из них, имеющих особенное значение.

Говоря о задачах дежурной части территориального органа МВД России, следует отметить, что особого внимания требует выполнение сотрудниками дежурной смены дежурной части обязанностей в рамках решения задачи соблюдения прав и обязанностей полиции после доставления граждан в служебные помещения дежурной части. В случаях доставления в территориальные органы МВД России граждан, в отношении которых в связи с фактическими обстоятельствами их доставления необходимо принятие решений с выполнением процессуальных действий, сотрудники дежурных частей руководствуются федеральным законом «О полиции», УПК РФ, КоАП РФ, Наставлением о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан¹, определяющими порядок действий в отношении указанных лиц. Основания, по которым лица подлежат доставлению в служебные помещения органов МВД России и задержанию, предусмотрены, соответственно, пп. 13 и 14 ч. 1 ст. 13 и ч. 2 ст. 14 федерального закона «О полиции».

Реализуя организационно-аналитическую функцию, дежурная смена обязана постоянно вести мониторинг состояния оперативной обстановки, собирать, обобщать и анализировать данные о ее изменениях, докладывая начальнику органа с предложениями о мерах реагирования, а в случаях, не терпящих отлагательства, самостоятельно принимать необходимые решения и отдавать соответствующие распоряжения дежурным нарядам с последующим докладом начальнику территориального органа МВД России. Кроме этого, в порядке подчиненности дежурные части территориальных органов МВД России районного уровня обязаны своевременно и в полном объеме информировать вышестоящие дежурные части МВД, ГУ МВД, УМВД, России об оперативной обстановке и ее изменениях.

Порядок предоставления оперативной информации в вышестоящие дежурные части системы МВД России определяет организацию сбора, оценки и своевременности направления информации о происшествиях и преступлениях согласно утвержденному перечню².

При работе по раскрытию преступлений в течение дежурных суток оперативный дежурный располагает возможностью использовать комплекс мер, обеспечивающих оператив-

¹ Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

² Приказ МВД России 19 марта 2002 г. № 255 деп «Об оргштатном и техническом обеспечении дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации и порядке представления оперативной информации».

ность и эффективность данного направления деятельности дежурной части: осуществляет круглосуточный прием, оформление и регистрацию заявлений, сообщений о преступлениях; организует выезд на место происшествия сотрудников оперативных подразделений и следственно-оперативных групп, направляет на места происшествий участковых уполномоченных полиции, обслуживающих данную территорию, ближайший наряд патрульно-постовой службы, ДПС Госавтоинспекции. Наряды полиции различных служб, несущих службу на территории, по указанию оперативного дежурного принимают меры по предупреждению, пресечению, раскрытию преступлений, задержанию лиц, их совершивших, оказанию помощи потерпевшим, обеспечению охраны мест преступлений и происшествий. В необходимых случаях оперативный дежурный определяет состав следственно-оперативной группы, обеспечивает ее выезд на место происшествия и поддерживает с ней постоянную связь.

При получении сообщений о возникновении чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций разного характера, обнаружении взрывных устройств, взрывах, вооруженных нападениях на объекты, катастрофах и крупных пожарах, а также стихийных бедствиях оперативный дежурный докладывает начальнику территориального органа МВД России и по его поручению (а в его отсутствие — самостоятельно) принимает соответствующие оперативные меры, докладывает о происшествии в дежурную часть вышестоящего органа МВД, ГУ МВД, УМВД. Дежурная смена при этом выполняет свои обязанности в соответствии с установленным порядком неотложных действий по реагированию на сообщения о преступлениях, стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях, в том числе оповещает аварийные службы, службу скорой помощи, принимает меры к спасению людей. О принятых мерах информирует руководство территориального органа, прокурора и дежурную часть вышестоящего территориального органа МВД России. Следует отметить, что вне зависимости от источника поступления информации, заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, от места и времени совершения преступления, административного правонарушения либо возникновения происшествия, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления подлежат обязательному приему во всех территориальных органах МВД России¹.

Осуществляя руководство силами и средствами территориального органа внутренних дел, задействованными в охране общественного порядка, дежурная часть участвует в подготовке нарядов. Оперативный дежурный обязан по прибытии сотрудников полиции, заступающих в наряд (при отсутствии командиров строевых подразделений), отметить прибытие личного состава в соответствии с расстановкой в книге постовых ведомостей; выдать им необходимое вооружение, снаряжение, средства связи и служебные документы; ознакомить наряд с ориентировками о совершенных преступлениях, приметах разыскиваемых лиц и похищенного имущества, организовать проведение инструктажа. В течение дежурных суток дежурная часть поддерживает связь с нарядами, принимает от них доклады об оперативной обстановке и своевременно информирует их о совершенных преступлениях, разыскиваемых преступниках и об их приметах и вероятных маршрутах движения.

Большое значение в деятельности дежурной части придается вопросам обеспечения сохранности вооружения, боеприпасов, специальных средств, оперативной и криминалистической техники, средств связи, защиты и другого имущества, числящегося за дежурной частью. Хранение данного имущества обеспечивается в специально отведенных и оборудованных особым образом помещениях; ключи от данных помещений находятся непосредственно у начальника смены или оперативного дежурного. Выдачу и прием закрепленного за сотрудниками оружия, боеприпасов, средств связи, защиты, криминалистической и оперативной

¹ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

техники осуществляет непосредственно дежурный, производя записи в соответствующие формы учета¹, а при приеме проверяет их исправность, состояние и комплектность.

Рассматривая все перечисленные задачи и задачи, оставшиеся за рамками подробного рассмотрения, следует отметить, что наряд дежурной части на период исполнения служебных обязанностей наделяется особыми — специальными — правами; вместе с тем, являясь сотрудниками полиции, члены наряда в полной мере реализуют права сотрудников полиции, изложенные в Федеральном законе «О полиции».

Специальные права вытекают из правового положения наряда дежурной части, являющегося на период несения службы по отношению к остальным сотрудникам старшим оперативным начальником, в том числе и в отношении нижестоящих дежурных частей.

Рассматривая специальные права, следует отметить, что дежурная часть имеет право:

— отдавать обязательные к исполнению распоряжения дежурным подразделениям, служебным нарядам;

— отдавать обязательные для выполнения указания нарядам и дежурным частям подчиненных органов и подразделений МВД России;

— запрашивать и получать сведения об имеющихся силах и средствах, задействованный на охрану общественного порядка; о принимаемых мерах по раскрытию преступлений по горячим следам (в дежурные сутки) и иную необходимую информацию;

— контролировать выполнение задач служебными нарядами, а при резком осложнении оперативной обстановки производить временные изменения в расстановке сил и средств с последующим докладом начальнику территориального органа внутренних дел;

— привлекать при необходимости для организации охраны места происшествия, преследования и задержания преступников по горячим следам (в дежурные сутки) любые задействованные для охраны общественного порядка наряды полиции;

— вводить в отсутствие начальника территориального органа внутренних дел самостоятельно, с последующим докладом, специальные сигналы оповещения по плану действий в особых условиях, а также, в зависимости от типа преступления (происшествия), соответствующие специальные планы и варианты блокирования;

— запрашивать и получать информацию от аварийных, спасательных, санитарно-эпидемиологических, метеорологических служб, диспетчерских служб транспортных организаций, телефонной связи, инкассации, скорой медицинской помощи и иных служб;

— определять состав следственно-оперативной группы, в зависимости от характера и обстоятельств совершенного преступления (происшествия);

— давать дежурной следственно-оперативной группе обязательные к исполнению указания о выезде на места происшествий, не вмешиваясь в процессуальную деятельность следователя и дознавателя;

— получать от руководителя следственно-оперативной группы информацию о результатах работы на месте происшествия;

— требовать от личного состава поддержания установленного порядка в служебных кабинетах и местах общего пользования, дисциплины, соблюдения формы одежды, правил пожарной безопасности;

— при изменении оперативной обстановки обращаться в дежурную часть вышестоящего органа внутренних дел и дежурные части соседних органов внутренних дел для получения экстренной помощи силами и средствами, а также необходимой информации;

— ходатайствовать о поощрении сотрудников органов внутренних дел, членов общественных объединений и граждан, отличившихся в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а по фактам недобросовестного отношения к службе сотрудников органов внутренних дел — о привлечении их к дисциплинарной ответственности.

¹ Приказ МВД России от 12 января 2009 г. № 13 «Об утверждении Инструкции по хранению, учету, сохранности вооружения и боеприпасов, ведению учетной документации в дежурных частях органов внутренних дел».

Кроме того, с учетом внутриорганизационного построения системы дежурных частей начальник смены (старший оперативный дежурный) дежурной части вышестоящего органа МВД, ГУ МВД по субъекту Российской Федерации имеет право:

— отдавать необходимые и обязательные для исполнения распоряжения дежурным частям нижестоящих органов внутренних дел и подразделений, а также по указанию руководства требовать проведения служебных проверок по фактам нарушений сотрудниками органов внутренних дел действующего законодательства и ведомственных нормативно-правовых актов;

— производить при осложнении оперативной обстановки через оперативных дежурных органы внутренних дел маневр силами и средствами с последующим докладом начальнику.

Реализация специальных прав старшим смены дежурной части территориального органа МВД России обеспечена его должностным статусом, в частности, правом в отсутствие руководителей территориального органа руководить деятельностью служебных нарядов, несущих службу на обслуживаемой органом внутренних дел территории, и контролировать ее (а также нарядов, входящих в состав суточного наряда территориального органа).

Наделение специальными правами позволяет в рамках решаемых задач получать и использовать различные виды информации, поддерживать связь с руководителями территориального органа и дежурными частями различных уровней, в зависимости от оперативно-служебной необходимости, при решении возникших задач и выполнения функциональных обязанностей.

Общие права указаны в законе «О полиции» и не нуждаются в подробном рассмотрении в рамках данного материала.

Разделение прав на общие и специальные позволяет четко обозначить полномочия оперативного дежурного как сотрудника полиции в целом и как должностного лица конкретного подразделения. Применяя, в зависимости от характера выполняемых задач, тот или иной вид прав, оперативный дежурный имеет основания и возможность реализовывать свои полномочия, например, в сфере административного воздействия на граждан при возникновении необходимости применения такого воздействия либо в пределах своей компетенции в качестве реализации управленческих функций выполнять такие действия, как организация и контроль за деятельностью нарядов дежурной смены, служебных нарядов на территории обслуживания, маневр силами и средствами, требовать от личного состава поддержания установленных в территориальном органе порядка и дисциплины и таким образом частично охватывать выполнение внешних и внутренних функций территориального органа МВД России.

§ 3. Деятельность дежурной части по обеспечению разбирательства с лицами, доставленными в органы внутренних дел

Разбирательство с лицами, доставленными в дежурную часть территориального органа внутренних дел за совершение противоправных поступков, является одной из важнейших задач, отнесенных нормативными актами к компетенции наряда дежурной части. Проводимые оперативным дежурным мероприятия носят исключительно правовой характер и регламентированы соответствующими приказами МВД России. Одним из таких приказов является приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

Оперативный дежурный при доставлении граждан в дежурную часть обязан:

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

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

- зарегистрировать факт доставления в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России;
- разъяснить доставленному лицу основания ограничения его прав и свобод, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации;
- поместить доставленное лицо в помещение для задержанных, оборудованное в соответствии с правилами.

Если в ходе установления личности доставленного выяснится, что в соответствии с законодательством Российской Федерации данное лицо обладает иммунитетом от задержания, оперативный дежурный обязан незамедлительно освободить такое лицо, о чем в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России производится соответствующая запись. О доставлении указанного лица составляется письменный рапорт на имя начальника территориального органа МВД России, информируется дежурная часть вышестоящего территориального органа МВД России.

В случае доставления в дежурную часть за совершение административных правонарушений военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы или имеющих специальные звания сотрудников органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов оперативный дежурный обязан известить командира воинской части (военного коменданта) либо начальника соответствующего органа (учреждения) о произведенном доставлении, вызвать при необходимости представителя воинской части или указанных органов (учреждений) для передачи доставленного лица в целях привлечения его к дисциплинарной ответственности. При этом следует учесть, что при совершении данными лицами административных правонарушений, перечисленных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на общих основаниях.

Непосредственно в дежурной части после доставления и перед водворением в специальные помещения для содержания доставленных лиц, проводится досмотр лиц и находящихся при них вещей и документов, а также опрос о наличии хронических заболеваний и жалоб на состояние здоровья. Результаты опроса заносятся в протокол о задержании. Личный досмотр осуществляется сотрудниками полиции одного пола с доставленными в присутствии двух понятых того же пола. В случае обнаружения у доставленных лиц при осуществлении личного досмотра предметов и вещей, запрещенных к хранению федеральным законом, сотрудниками полиции в установленном порядке принимается решение о привлечении указанных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. У доставленных лиц изымаются предметы, вещества и продукты питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья или могут быть использованы в качестве оружия преступления, а также продукты питания и предметы, не включенные в Перечень продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви, одежды, которые задержанные лица могут иметь при себе, хранить и получать в передачах, о чем делается отметка в протоколе личного досмотра или протоколе о задержании. Все доставленные лица подлежат дактилоскопической регистрации.

Доставленному лицу в срок, не превышающий трех часов с момента задержания, предоставляется возможность уведомить близкого родственника (родственника) или близкое лицо о факте задержания и месте нахождения путем осуществления одного телефонного разговора, о чем делается отметка в протоколе о задержании.

Если при опросе или досмотре выясняется, что доставленное лицо имеет видимые ранения, телесные повреждения или находится в состоянии, требующем срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни и здоровью), а также в случае заявления с его стороны об ухудшении состояния здоровья, причинения себе телесных повреждений, попытки само-

убийства в помещении дежурной части, доложив о произошедшем начальнику территориального органа МВД России либо лицу, исполняющему его обязанности, оперативный дежурный обязан:

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

- обеспечить постоянное наблюдение за таким лицом; если скорая медицинская помощь не может быть получена доставленным лицом своевременно или отсутствует, оперативный дежурный обязан принять меры к его доставлению в ближайшую медицинскую организацию государственной или муниципальной систем здравоохранения;

- выяснить причины и обстоятельства получения ранений, телесных повреждений у доставленного лица, отразить это в составленном протоколе о задержании; в случае получения информации о причинении ранений, телесных повреждений в результате насильственных действий получить от него заявление, а при невозможности получения заявления составить мотивированный рапорт и зарегистрировать его в КУСП;

- получить письменные объяснения от очевидцев об обстоятельствах происшествия в случае причинения доставленным лицом себе телесных повреждений и покушения на самоубийство в помещении дежурной части.

Об оказании доставленному лицу первой помощи (направлении в медицинскую организацию) в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента оказания первой помощи или направления в медицинскую организацию, информируется близкий родственник, а также прокурор.

Если же лицо здорово и может быть привлечено к административной ответственности, оперативный дежурный составляет протокол о задержании либо об административном задержании, одну копию протокола вручая задержанному лицу, другую копию направляя в подразделение информационного обеспечения территориального органа МВД России для включения сведений о задержанном в реестр лиц, подвергнутых задержанию.

Содержание в специальных помещениях для задержанных осуществляется не более 3 часов с момента доставления, а лиц, находящихся в состоянии опьянения — с момента вытрезвления, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 27.5 КоАП, когда срок административного задержания может быть продлен до 48 часов. После составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении указанные лица подлежат освобождению.

Следует учитывать тот факт, что, если за совершенное административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста или административного выдворения, лицо подлежит направлению в суд для рассмотрения в его присутствии дела об административном правонарушении.

В отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений оперативный дежурный обязан обеспечить составление протокола о задержании в порядке и сроки, предусмотренные ст. 91, 92 УПК РФ, а также организовать проведение в порядке и на основании ст. 184 УПК РФ личного обыска, о производстве которого составить протокол в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. О доставлении указанных лиц оперативный дежурный докладывает начальнику территориального органа МВД России либо лицу, исполняющему его обязанности, и по его указанию передает доставленное лицо, материалы, изъятые вещи, ценности сотруднику органа дознания или предварительного следствия с отметкой о передаче в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России.

Кроме того, оперативный дежурный обязан:

- о задержании подозреваемых, являющихся военнослужащими или сотрудниками органов внутренних дел, уведомить командование воинской части или начальника органа, в котором проходит службу указанный сотрудник;

- о задержании подозреваемых, являющихся членами общественных наблюдательных комиссий, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уведомить

секретаря Общественной палаты Российской Федерации и соответствующую общественную наблюдательную комиссию в срок не позднее 12 часов с момента задержания подозреваемого;

— о задержании несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого незамедлительно известить его законных представителей;

— о задержании гражданина или подданного другого государства в срок не позднее 12 часов с момента задержания уведомить посольство или консульство этого государства;

— о задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок, уведомить соответствующие органы, учреждения или должностные лица этих органов и учреждений;

— о задержании лиц, находящихся в розыске, уведомить инициатора розыска (при установлении, что доставленное лицо разыскивается в рамках возбужденного исполнительного производства либо как без вести пропавшее, после уведомления инициатора розыска данное лицо освобождается, о чем производится запись в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России; после установления того, что задержанное лицо, разыскиваемое как без вести пропавшее, является несовершеннолетним, оперативный дежурный обязан передать его сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних; при задержании лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия, оперативный дежурный обязан установить и уведомить соответствующие учреждения, обеспечивающие исполнение назначенных судом мер; при задержании лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа, введенного в условиях чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», оперативный дежурный обязан установить их личность, организовать проведение необходимых процессуальных действий).

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

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

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

Таким образом, следует сделать вывод, что нарядом дежурной части при доставлении лиц за совершение административных правонарушений или по другим основаниям проводится комплекс мероприятий по их идентификации и возможности нахождения в территориальном органе внутренних дел на срок, необходимый для проведения качественной проверки по материалу в пределах отведенного законом времени.

§ 4. Использование технических средств получения, обработки, хранения и анализа информации в деятельности дежурных частей

Одним из принципов деятельности полиции является использование достижений науки и техники, информационных систем и сетей связи и передачи данных, объединенных в единую современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру.

Рассматривая использование достижений науки и техники, следует обратиться к вопросу использования последних в целях обеспечения безопасности. Одним из элементов данной инфраструктуры является аппаратно-программный комплекс «Безопасный город»¹ (далее — АПК БГ), объединяющий совокупность государственных и иных информационных систем, используемых в области обеспечения общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды жизнедеятельности, объединенных в единое информационное пространство; АПК БГ позволяет обеспечить автоматизированное взаимодействие широкого круга организаций и служб различных ведомств и отраслей городского хозяйства посредством объединения всех доступных источников информации об угрозах на территории муниципального образования и формирования платформы для межведомственного и межсистемного взаимодействия участников «Безопасного города».

Разработанные технические решения в разных регионах России носят самостоятельный и индивидуальный характер, но в единое целое их объединяет широкий круг решаемых научных, технических и организационных задач по интеграции региональных и городских служб и ведомств в единое целое информационное пространство с очевидно направленной и реализуемой задачей: повышение безопасности населения путем повышения уровня взаимодействия и координации деятельности сил и средств посредством внедрения и использования комплексных, взаимосвязанных информационных систем, обеспечивающих прогнозирование, мониторинг, предупреждение и ликвидацию возможных угроз. Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» помогает в достижении сразу нескольких целей. В первую очередь, это повышение общего уровня правопорядка и общественной безопасности, обеспечение информационной безопасности. Кроме того, АПК БГ способствует повышению эффективности управления городской инфраструктурой и помогает в принятии управленческих решений.

В каждом регионе данные системы индивидуальны и развиваются по предложенным органами исполнительной власти региона стандартам. Так, в Санкт-Петербурге перечень систем АПК БГ и порядок их взаимодействия описан в постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 25 августа 2016 г. № 759² и в настоящее время насчитывает 11 автоматизированных систем, в числе которых — городская система видеонаблюдения, Система-112, комплексная система обеспечения мониторинга безопасности и др.

Рассмотрим систему АПК БГ как совокупность элементов, выполняющих следующие функции:

- сбор информации для включения в АПК БГ;
- хранение информации, содержащейся в АПК БГ;
- обработка информации, в том числе формирование отчетов, на основании информации, содержащейся в АПК БГ;
- предоставление информации, содержащейся в АПК БГ;
- распространение общедоступной информации, содержащейся в АПК БГ;
- межведомственное информационное взаимодействие;
- защита информации, содержащейся в АПК БГ.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р (ред. от 05.04.2019) «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса “Безопасный город”».

² Постановление правительства Санкт-Петербурга от 25 августа 2016 г. № 759 «О государственной информационной системе Санкт-Петербурга “Аппаратно-программный комплекс ‘Безопасный город’”».

Рассматривая АПК БГ как систему в целом, без учета региональной специфики, следует отметить, что территориальные органы МВД России в интересах обеспечения безопасности населения используют, в том числе в рамках деятельности дежурных частей:

- возможности видеонаблюдения и видеофиксации, в том числе снятие, обработку и передачу видеопотока с камер видеонаблюдения о правонарушениях и ситуациях чрезвычайного характера;

- автоматическую регистрацию событий на базе системы видеоанализа потока;

- видеоанализ событий;

- аналитику видеопотока в режиме реального времени;

- идентификацию и распознавание лиц;

- позиционирование подвижных объектов;

- предоставление доступа к видеопотоку соответствующих камер видеонаблюдения;

- организацию доступа к видеопотоку с камер, принадлежащих государственным объектам;

- фиксацию событий несанкционированного проникновения в охраняемую зону;

- обеспечение экстренной связи, включая обеспечение возможности предоставления прямой, экстренной связи со службами экстренного реагирования посредством специальных устройств (типа «гражданин — полиция»), расположенных на территории муниципального образования, в том числе в местах частого скопления людей и потенциально опасных местах;

- отслеживание ситуации через доступ к видеопотоку в режиме реального времени.

С учетом того, что АПК БГ, как правило, создается и функционирует на базе специально созданных структур (так, в Санкт-Петербурге это Городской мониторинговый центр), территориальные органы МВД России и их дежурные части имеют возможность получить доступ к информации в базах данных АПК БГ, использовать их при реагировании на сообщения граждан и маневрировании подчиненными силами и средствами.

Дежурная часть занимает особое положение в структуре территориального органа внутренних дел, так как ее работа напрямую сказывается на общих результатах функционирования, а деятельность направлена непосредственно на организацию выполнения задач в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что является характеризующим признаком дежурной части как элемента системы управления.

Перспективным направлением с точки зрения повышения эффективности, оперативности, достоверности и точности в работе органов внутренних дел (в частности, дежурных частей) является использование информационно-коммуникационных технологий, создаваемых на основе новых, перспективных систем хранения и обработки данных, что вызвано необходимостью в процессе работы использовать большое количество разнообразной информации.

Из многообразия сервисов, призванных обеспечить межведомственное и межструктурное взаимодействие подразделений органов внутренних дел, в работе дежурной части главное место занимает сервис обеспечения деятельности дежурной части ИСОД МВД России (далее — СОДЧ).

В состав СОДЧ входят следующие сервисы:

- сервис «Оперативный дежурный»;

- сервис «Сводка»;

- сервис «Диспетчеризация 02»;

- сервис «Управление силами и средствами»;

- сервис «Журналы».

Структура и технологические возможности СОДЧ позволяют наряду дежурной части незамедлительно принимать решения и реагировать на изменения обстановки на обслуживаемой территории, вносить в систему необходимые сведения по доставленным в органы внутренних дел лицам, составлять на них соответствующие процессуальные документы, формируемые на основе заложенных в программу шаблонов и форм. Система при введении определенных данных на доставленное лицо в автоматическом режиме осуществляет выборку по

имеющимся базам данных всех сведений о нем для внесения информации в процессуальный документ, что сокращает время работы с задержанным. Также система в автоматическом режиме формирует данные для внесения в электронную версию Книги учета доставленных в орган внутренних дел лиц и КУСП и на основании данных сведений формирует оперативную сводку о происшествиях.

Наряд дежурной части с использованием СОДЧ обеспечивает решение следующих задач:

- сбор информации об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, ее фиксация, обобщение, контроль, систематизация и анализ;
- прием и регистрация поступивших заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях с целью обеспечения своевременного реагирования на них;
- управление комплексными силами и средствами органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в общественных местах, участие в их подготовке к несению службы;
- формирование отчетных материалов и протоколов;
- ведение необходимой служебной документации;
- обращение к ведомственным справочным и оперативно-розыскным учетам;
- информирование вышестоящих подразделений МВД России в установленном порядке о преступлениях и чрезвычайных происшествиях;
- передача в ЦОР ОУ МВД России информации, подпадающей под перечень информации, представляемой в ЦОР ОУ МВД России;
- информационная поддержка подразделений центрального аппарата МВД России.

Решение стоящих перед дежурной частью задач реализуется в рамках сервиса посредством использования совокупности ряда подсистем и модулей:

- модуль «Оперативный дежурный» обеспечивает автоматизацию процесса регистрации и учета заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях, поступивших в дежурную часть, путем ввода оперативным дежурным в форму ввода КУСП, информационное взаимодействие с государственной информационной системой правовой статистики, формирование сверок полноты регистрации и разрешения сообщений о происшествиях, а также передачу сообщений на вышестоящий уровень и в ЦОР ОУ МВД России;
- модуль «Доставление» обеспечивает регистрацию факта доставления лиц в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть, с последующим автоматическим составлением протоколов о доставлении лица, об административном задержании или об административном правонарушении;
- модуль «Сводка» предназначен для автоматизированного формирования оперативной сводки на районном, региональном и окружном уровнях, и передачи информации на вышестоящие уровни управления;
- модуль «Диспетчеризация 02» предусмотрен для автоматизации процесса приема и обработки сообщений, поступающих по номеру «02» от населения, организаций и дежурных нарядов с телефонной сети общего пользования; для обеспечения оптимальной нагрузки в зависимости от сценария происшествия сервис производит маршрутизацию и распределение вызовов между операторами, отправку сообщения дежурно-диспетчерским службам или передачу карточки происшествия подчиненным подразделениям для регистрации КУСП и организации реагирования на происшествие;
- модуль «Управление силами и средствами» предназначен для мониторинга оперативной обстановки обслуживаемой территории с целью организации оперативного реагирования, то есть автоматизации процесса формирования основной дислокации, дислокации при проведении специальных мероприятий с использованием информации из соответствующих журналов для определения состава нарядов, управления и мониторинга несения ими службы;
- модуль «Аналитика» предназначен для поиска необходимой информации, образовавшейся в результате служебной деятельности, в банке данных происшествий (в том числе

в архиве) и в других подсистемах СОДЧ ИСОД МВД России, формирования и выгрузки отчетных форм по оперативной информации в режиме реального времени;

— модуль «Журналы» позволяет вести учет сведений о личном составе, транспортных средствах и средствах вооружения территориальных органов внутренних дел; посредством интеграции данного модуля с другими подсистемами СОДЧ ИСОД МВД России обеспечивается эффективное функционирование всего сервиса;

— модуль «Оперативные ориентировки» предназначен для создания и хранения в сервисе оперативных ориентировок; обеспечивает адресную рассылку ориентировок оперативным дежурным в иные территориальные органы МВД России для осуществления проверки;

— модуль «ЦОР ОУ МВД России» предназначен для накопления, корректировки и хранения оперативной информации о чрезвычайных происшествиях, преступлениях и общественно-политических акциях в субъектах Российской Федерации за текущие сутки, а также автоматизированного формирования оперативных сводок различных типов на основе полученной информации из подчиненных территориальных органов и иных подразделений МВД России;

— модуль «Администрирование» обеспечивает управление доступом пользователей к функциям и данным СОДЧ ИСОД МВД России (учет пользователей, распределение прав доступа, блокировка или снятие блокировки пользователей); кроме того, производится формирование запросов на внесение изменений в системные словари, карточки объектов, а также протоколирование действий всех пользователей системы.

Помимо указанных модулей, в деятельности дежурной части используются сервисы, обслуживание и наполнение которых ведут другие подразделения органов внутренних дел (информационно-поисковая система «Следопыт-М», федеральная информационная системы Госавтоинспекции МВД России «ФИС ГИБДД-М», сервис обеспечения охраны общественного порядка «СООП», предназначенный для автоматизации деятельности сотрудников подразделений по исполнению административного законодательства, участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних, патрульно-постовой службы полиции, по осуществлению административного надзора и изоляторов временного содержания, содержание и основные задачи которых будут рассмотрены ниже).

Модуль «Оперативный дежурный».

Для обеспечения деятельности оперативного дежурного и выполнения им обязанностей используется модуль «Оперативный дежурный», являющийся наиболее функциональным в СОДЧ, предназначенный для автоматизации следующих функций:

— прием (в том числе в электронной форме) и регистрация заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

— передача (направление) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов;

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

— выгрузка записей КУСП во взаимодействующие с СОДЧ сервисы (в рамках ИСОД МВД России);

— проверка введенных данных на совпадение с имеющейся информацией в ИСОД МВД России;

— информационное взаимодействие с государственной информационной системой правовой статистики (ГАС ПС) на любом уровне;

— взаимодействие с сервисом «Сводка»;

— реагирование на запросы, поступающие из федеральных органов исполнительной власти через сервисы межведомственного взаимодействия (запросы по утерянным документам, удостоверяющим личность);

- передача сообщений на вышестоящий уровень и в ЦОР ОУ МВД России;
- передача оперативной информации в ЦОР ОУ МВД России.

Модуль «Доставление».

Большое значение в деятельности дежурной части имеет работа с доставленными лицами, которая осуществляется с использованием модуля «Доставление», предназначенного для автоматизации процесса документирования факта доставления в дежурную часть территориального органа МВД России граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства и осуществляется ведением электронной Книги учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России. Меню данного модуля включает вкладку «Журнал», представленную в виде списка карточек доставленных, расположенных в порядке возрастания номеров.

В «Журнале» реализована возможность создания новой карточки, просмотра отображенных на экране, редактирования, а также поиска конкретного объекта с помощью поисковых фильтров. Для просмотра доступны карточки доставленных как своего, так и нижестоящего территориального органа МВД России, что регулируется путем проставления признаков «Свой терорган» и (или) «Нижестоящие терорганы». В модуле предусмотрена возможность установки предпочтительных столбцов для отображения в списке и количества записей для просмотра на странице, а также сортировка записей по возрастанию и убыванию. Для акцентирования внимания пользователя в сервисе предусмотрена система цветовых выделений записей.

Таким образом, журнал доставленных состоит из карточек доставленных лиц, сформированных оперативным дежурным (дежурным по разбору с доставленными).

Модуль «Сводка».

Одним из направлений деятельности дежурной части является подготовка итоговых сведений о состоянии оперативной обстановки в текущее время и за сутки для доклада начальнику территориального органа и направления в вышестоящую дежурную часть. За формирование данного сегмента отвечает автоматизированный модуль «Сводка».

Для формирования сводок о состоянии оперативной обстановки на территории обслуживания органов МВД России используется база данных КУСП. Данный модуль также представлен в виде «Журнала», отображающего на экране список сообщений, формирующих оперативную сводку. В данном журнале отображаются события, отправленные из КУСП своего подразделения, из «Журнала» модуля «Сводка» нижестоящих подразделений и сообщений, созданных вручную.

Модуль «Диспетчеризация 02».

Немаловажным в деятельности дежурной части является реагирование на сообщения граждан и фиксация в соответствующих формах информации, изложенной в сообщении. Способы получения информации разнообразны: это и непосредственное обращение гражданина по телефону «02» или через экстренный номер «112», перенаправление вызова из других федеральных органов благодаря развитой инфраструктуре межведомственного взаимодействия. За получение и дальнейшую работу с информацией о происшествиях в СОДЧ отвечает модуль «Диспетчеризация 02».

Задачи данного модуля: автоматизация работы диспетчеров при обращении граждан и организаций по телефону «02», внесение в базу данных сведений из сообщения о происшествии, автоматическая маршрутизации сообщения для постановки на контроль оперативного дежурного.

Создание новой карточки происшествия осуществляется после принятия оператором звонка. В карточку происшествия оператор вносит максимальное количество информации, исходя из телефонного разговора. Карточка происшествия состоит из трех тематических блоков: «Абонент», «Происшествие» и «Заявитель».

Модуль «Журналы».

Модуль «Журналы» предназначен для внесения сведений о личном составе территориального органа МВД России, транспортных средствах и вооружении, состоящем на его ба-

лансе. Это база данных, которая в интеграции с иными модулями сервиса формирует соответствующие справочники.

Модуль «Оперативные ориентировки».

Модуль формируется на основе обращений потерпевших, сообщений из СМИ или поступивших по телефонной связи от сотрудников с места происшествия путем заполнения соответствующих форм ввода информации. Кроме того, в данную подсистему попадают и хранятся ориентировки, поступившие из других подразделений и регионов для оказания оперативно-служебной помощи. Модуль «Оперативные ориентировки» автоматизирует процессы их создания и сохранения в СОДЧ, используемом в дежурной части территориального органа МВД России, способствует взаимодействию по данному направлению с другими дежурными частями и мобильными нарядами по проверке лиц, подходящих по приметам.

Меню модуля состоит из двух вкладок: «Журнал», содержащий активные, требующие работы оперативные ориентировки, и «Архив» с ориентировками, имеющими статус «переведены в архив» (утратившие свою актуальность).

Модуль «Аналитика».

В системе широко реализованы возможности формирования отчетов для анализа эффективности функционирования дежурной части подразделения территориального органа МВД России с использованием подсистемы «Аналитика»

В деятельности дежурных частей МВД России получает широкое распространение обращение к сервису обеспечения охраны общественного порядка (СООП) МВД России, являющемуся ведомственной информационной системой, обеспечивающей автоматизацию деятельности сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации подразделений системы МВД России:

- по исполнению административного законодательства, организации применения административного законодательства;
- участковых уполномоченных полиции;
- по осуществлению административного надзора;
- по делам несовершеннолетних;
- патрульно-постовой службы полиции;
- изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых;
- охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;
- специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке;
- центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Целью функционирования СООП является повышение эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений, обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, а задачами — автоматизация процесса организации оперативно-служебной деятельности подразделений системы МВД России.

Основные функции СООП:

- автоматизированное ведение объектов учета, которыми являются лица, совершивших административные правонарушения; лица, состоящие на профилактическом учете, в том числе находящихся под административным надзором; лица, формально подлежащие осуществлению административного надзора; объекты и лица, подлежащие занесению в паспорта на жилой дом и на административный участок; несовершеннолетние, состоящие на профилактическом учете, их родители или иные законные представители; лица, помещенные в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых, специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; силы и средства, находящиеся в распоряжении патрульно-постовой службы полиции;

— обеспечение сотрудников подразделений системы МВД России сведениями, содержащимися в централизованных оперативно-справочных, криминалистических и розыскных учетах, формируемых в интегрированных банках данных федерального и регионального уровней, прикладных сервисах ИСОД МВД России, а также иных государственных информационных системах;

— наполнение в автоматическом или автоматизированном режиме информационных баз данных федерального (ИБД-Ф) и регионального уровней (ИБД-Р) сведениями о лицах, совершивших административные правонарушения, отнесенные законодательством об административных правонарушениях к подведомственности органов внутренних дел Российской Федерации;

— автоматизированное формирование аналитических и статистических отчетов о результатах оперативно-служебной деятельности подразделений системы МВД России;

— поиск данных по запросам с различными критериями;

— контроль за формированием и использованием сведений, содержащихся в сервисе, сотрудниками подразделений системы МВД России.

Рассматривая более подробно модули СООП, следует отметить следующие его составные части:

Модуль «Участковый» предназначен для автоматизации повседневной деятельности сотрудников подразделений участковых уполномоченных полиции, обеспечения возможности выборки данных в разрезе обслуживаемых административных участков.

Модуль «Изолятор» предназначен для учета лиц, содержащихся под стражей по подозрению в совершении преступления.

Модуль «Административный надзор» предназначен для учета лиц, находящихся под административным надзором, и лиц, подлежащих учету при осуществлении административного надзора.

В деятельности наряда дежурной части возникают ситуации, сопряженные с необходимостью незамедлительного реагирования на сообщения о преступлениях и происшествиях, связанных с участниками дорожного движения или непосредственно с транспортными средствами и их владельцами. Для обеспечения доступа к информационным массивам Госавтоинспекции в ИСОД включено специальное программное обеспечение Федеральной информационной системы Госавтоинспекции («ФИС ГИБДД-М»), предназначенное для обеспечения деятельности подразделений Госавтоинспекции, а также их взаимодействия с соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и организациями.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите особые права наряда дежурной части.
2. Какими информационными ресурсами располагает дежурная часть территориального органа МВД России для эффективного выполнения обязанностей по сбору информации о состоянии оперативной обстановки на обслуживаемой территории?
3. Каковы цели осуществления контроля за деятельностью дежурной части?
4. Каковы место и роль дежурной части в системе МВД России?
5. Какова структура дежурных частей в системе МВД России?
6. Перечислите функции дежурных частей в системе МВД России.
7. Назовите нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность дежурных частей в системе МВД России.
8. Перечислите права должностных лиц дежурной смены дежурной части по руководству силами и средствами, задействованными в охране общественного порядка, подчиненными дежурными частями и подразделениями.

ГЛАВА 17. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ

§ 1. Задачи, функции и правовые основы деятельности патрульно-постовой службы полиции

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности является важной внутренней функцией государства, выполнение которой возложено законом на полицию. В структуре полиции реализация данной функции на улицах и в других общественных местах осуществляется силами и средствами подразделений патрульно-постовой службы (далее — ППС).

Подразделения ППС входят в состав подразделений полиции, осуществляющих деятельность по охране общественного порядка, и являются одним из субъектов обеспечения правопорядка.

Особенностью подразделений ППС, отличающей их от других подразделений полиции, выполняющих ограниченный круг специальных функций, является то, что они участвуют в решении практически всех задач, которые возлагаются на полицию.

Термин «патрульно-постовая служба» употребляется в двух значениях. С одной стороны, это вид деятельности специальных нарядов по охране общественного порядка и противодействию преступности на улицах и в других общественных местах; с другой стороны — совокупность аппаратов, частей и подразделений, обеспечивающих охрану общественного порядка. Оба значения с разных сторон характеризуют содержание деятельности подразделений ППС¹.

Правовую основу деятельности подразделений ППС составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О полиции», другие федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, акты МВД России, законы субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданные в пределах их компетенции.

Особое место среди нормативных правовых актов занимают Наставление об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России, утвержденное приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 (далее — Наставление об организации строевых подразделений ППС) и Наставление об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, утвержденное приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879, которые определяют правовое положение подразделений полиции и особенности организации их деятельности.

¹ См. подробнее: Гордиенко В.В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник. — М. : Закон и право, 2012. — 463 с.

Непосредственная охрана общественного порядка, подготовка и расстановка нарядов ППС в городах, районах и на объектах транспорта осуществляются в соответствии с планами, приказами, распоряжениями и указаниями начальников территориальных органов МВД России.

Основными задачами подразделений ППС являются:

- 1) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на улицах и в иных общественных местах, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры (далее — ООП и ООБ, правопорядок);
- 2) обеспечение безопасности граждан, предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и доставление в органы внутренних дел лиц, подозреваемых в совершении преступлений, находящихся в розыске за совершение преступлений, скрывающихся от суда и следствия, совершивших административные правонарушения;
- 4) содействие в пределах предоставленных полномочий иным службам и подразделениям органов внутренних дел.

Подразделения ППС решают стоящие перед ними задачи во взаимодействии с другими службами и подразделениями органов внутренних дел, органами государственной власти и органами местного самоуправления, негосударственными правоохранительными формированиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

К основным функциям подразделений ППС относятся:

- 1) защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств;
- 2) оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии¹, опасном для жизни и здоровья;
- 3) пресечение противоправных действий (деяний) и доставление граждан, их совершивших, в служебное помещение территориального органа МВД России или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение;
- 4) предупреждение преступлений и административных правонарушений;
- 5) осуществление действий на месте происшествия (преступления, административного правонарушения) в пределах компетенции, установленной Федеральным законом «О полиции»;
- 6) участие совместно с другими службами и подразделениями органов внутренних дел в пределах предоставленных полномочий в спасении граждан и оказании им первой помощи при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций);
- 7) участие в пределах компетенции совместно с другими подразделениями территориальных органов МВД России, органами и подразделениями правоохранительной системы Российской Федерации, подразделениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также общественными объединениями правоохранительной направленности и частными охранными организациями в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и административных правонарушений;
- 8) участие в пределах компетенции в выполнении задач, определенных планами перевода территориальных органов МВД России на военное время и действий территориального органа МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций);
- 9) оказание содействия подразделениям полиции в реализации мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности;

¹ См.: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212 «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».

10) участие в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму и обеспечению правового режима контртеррористической операции, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации — в проведении контртеррористической операции.

В процессе повседневной деятельности сотрудники подразделений ППС на своих постах и маршрутах патрулирования осуществляют надзор за точным и неуклонным соблюдением гражданами и должностными лицами законов, указов, постановлений и иных нормативных правовых актов, выполняя в пределах своей компетентности обязанности, возложенные на полицию. При выявлении правонарушений патрульно-постовые наряды должны незамедлительно принимать меры к их пресечению, задержанию правонарушителей по горячим следам и доставлению в орган внутренних дел, оказанию помощи гражданам, пострадавшим от правонарушений. Также силы и средства подразделений ППС привлекаются к участию в профилактических и иных мероприятиях в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России¹.

Во время пресечения преступлений и административных правонарушений сотрудники подразделений ППС наделены правом применения мер принуждения, в том числе физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Таким образом, по своему правовому и организационно-функциональному положению подразделения ППС является важнейшим, ключевым звеном в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и противодействии правонарушениям.

§ 2. Сущность организации и использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах в деятельности патрульно-постовой службы полиции

Основу ППС составляют ее строевые подразделения, которые осуществляют охрану общественного порядка, обеспечивают общественную безопасность, а также участвуют в противодействии преступности.

Строевые подразделения ППС — это основное структурное звено, входящее в состав полиции в виде полков, отдельных батальонов, отдельных рот, отдельных взводов и отделений, которые создаются в составе:

— территориальных органов МВД России на региональном уровне для обслуживания территории административного центра субъекта Российской Федерации (при отсутствии управления МВД России по городу);

— территориальных органов МВД России на районном уровне и входящих в их состав отделов, отделений, пунктов полиции;

— территориальных органов МВД России на межрегиональном уровне — линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и входящих в их состав линейных отделов, отделений, пунктов полиции;

— территориальных органов МВД России на районном уровне — линейных отделов (отделений) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и входящих в их состав линейных отделов, отделений, пунктов полиции (далее — территориальные органы МВД России).

Строевые подразделения ППС создаются в целях выполнения территориальными органами МВД России задач по обеспечению безопасности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, охране общественного порядка на улицах, площадях, в скверах, парках и иных общественных местах городов, муниципальных образований и населенных пунктов, а также на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры.

¹ См.: приказ МВД России от 13 августа 2002 г. № 772 «О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России».

Материально-техническое и ресурсное обеспечение подразделений ППС возлагается на начальников территориальных органов МВД России.

Полк (отдельный батальон) ППС может обеспечиваться отдельными зданиями для размещения личного состава, органов управления силами и средствами подразделения, хранения вооружения, боеприпасов, специальных средств, транспортных средств, организации профессиональной служебной и физической подготовки личного состава.

Подразделения ППС составляют основу сил и средств органов внутренних дел, используемых для охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности на улицах и в других общественных местах.

Важнейшим элементом организации деятельности подразделений ППС, от эффективности которого во многом зависит решение стоящих перед данными строевым подразделением задач, является управление служебной деятельностью указанных подразделений.

Управление служебной деятельностью подразделений ППС осуществляют руководители территориальных органов МВД России, командиры подразделений ППС и их заместители (далее — командиры подразделений ППС).

Начальник территориального органа МВД России, заместитель начальника территориального органа МВД России — начальник полиции, заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка), командиры подразделений ППС организуют (осуществляют) управление подчиненными подразделениями ППС.

Командир подразделения вместе со своими заместителями и командирами структурных подразделений (батальонов, рот, взводов, отделений) ППС руководит боевой, служебной и физической подготовкой личного состава, проводит работу по обучению и воспитанию подчиненных. Под его руководством заместители и командиры подчиненных подразделений анализируют состояние оперативной обстановки, уделяя особое внимание данным о времени, местах и способах совершения преступлений, принимают решения о составе и видах используемых нарядов, вносят предложения по расстановке сил и средств подразделений, организуют подготовку и инструктаж нарядов ППС для несения службы, осуществляют контроль и ведут учет работы нарядов и подразделений в целом¹.

Основным органом управления силами и средствами подразделений ППС, задействованными на основе плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, являются дежурные части территориальных органов МВД России.

Допускается направление нарядов подразделений ППС на заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, совершенных вне постов и маршрутов патрулирования, только при наличии не терпящих отлагательств обстоятельств, при промедлении в реагировании на которые создается непосредственная угроза жизни и здоровью граждан, их имуществу, а также отсутствию иных сил и средств на обслуживаемой территории.

Управление нарядами подразделений ППС в течение службы осуществляется старшим от подразделения ППС под непосредственным руководством дежурной части территориального органа МВД России или группы управления нарядами подразделения ППС.

О принимаемых управленческих решениях старший от подразделения ППС докладывает в орган управления, в оперативном подчинении которого находится подразделение ППС при несении службы.

Оперативное управление нарядами подразделений ППС, задействованными по планам-расчетам использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, дежурные части территориальных органов МВД России осуществляют непосредственно либо через группы управления нарядами подразделений ППС.

¹ Гордиенко В. В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник. — М. : Закон и право, 2012. — 463 с.

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, аппаратно-программные комплексы 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.

Таким образом, под управлением служебной деятельностью подразделений ППС следует понимать целенаправленное непрерывное воздействие руководителя территориального органа МВД России, командиров подразделений ППС и оперативного дежурного дежурной части территориального органа МВД России на патрульно-постовые наряды путем принятия решений, подачи команд управления, осуществления маневра и выполнения других функций в целях координации действий сил и средств органа внутренних дел.

Управление служебной деятельностью подразделений ППС включает в себя:

- 1) анализ оперативной обстановки и выработку на его основе управленческого решения на организацию оперативно-служебной деятельности;
- 2) подготовку сил и средств для выполнения поставленных задач, инструктаж сотрудников перед заступлением на службу, постановку дополнительных задач в ходе несения службы;
- 3) обеспечение постоянной и устойчивой связи с нарядами ППС, обеспечение своевременного обмена информацией;
- 4) организацию взаимодействия, маневра силами и средствами;
- 5) контроль за организацией и несением службы сотрудниками ППС;
- 6) учет и оценку результатов деятельности;
- 7) выявление и применение наиболее эффективных форм и методов организации несения службы сотрудниками ППС;
- 8) выявление и своевременное устранение недостатков в организации служебной деятельности;
- 9) материально-техническое и финансовое обеспечение, в том числе выработка новых форм и методов стимулирования эффективной работы сотрудников ППС, их социальной защиты, не противоречащих требованиям федерального законодательства и нормативных правовых актов МВД России;
- 10) организацию обучения сотрудников ППС формам и методам, тактике несения службы в системе профессиональной служебной и физической подготовки, развитие профессиональных знаний и навыков, повышение уровня квалификации сотрудников ППС, прохождение сотрудниками ППС в установленном порядке профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, проведение учебно-тренировочных и тактико-специальных занятий.

Рассмотрим некоторые из перечисленных элементов более подробно.

Анализ оперативной обстановки на обслуживаемой территории является первоначальным этапом в цепи последующих действий при выработке управленческого решения.

Источниками информации при изучении оперативной обстановки являются:

- 1) оперативные сводки дежурной части территориального органа МВД России о происшествиях и преступлениях;
- 2) ведомственная статистическая отчетность, аналитические материалы, оперативные и рабочие карты (схемы) и другие документы, отражающие состояние оперативной обстановки;
- 3) материалы служебных проверок;
- 4) информация органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, характеризующая состояние и перспективы развития криминогенной ситуации, а также информация по вопросам социально-экономического развития регионов;
- 5) заявления и сообщения граждан о происшествиях, административных правонарушениях и преступлениях, информация иных учреждений и общественных объединений правоохранительной направленности, сообщения федеральных органов государственной власти,

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

6) доклады нарядов, задействованных в обеспечении правопорядка;

7) сообщения средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

8) сведения, полученные по каналам связи от подсистем правоохранительного сегмента АПК БГ, мониторинговых систем.

Изучение и оценка оперативной информации (обстановки) служат основой для определения участков, где должны быть расставлены силы и средства полиции и общественности.

В процессе *выработки управленческого решения на организацию оперативно-служебной деятельности подразделений ППС* на основе всесторонней оценки и анализа оперативной обстановки разрабатывается и принимается решение по расстановке сил и средств для охраны общественного порядка, определяется наиболее целесообразное время несения службы, утверждаются графики работы и порядок несения службы нарядами, вырабатываются и согласовываются способы взаимодействия различных служб и подразделений органов внутренних дел.

Правильно организованная аналитическая работа позволяет принимать необходимые и своевременные управленческие решения по использованию сил и средств ППС в охране общественного порядка. В любой управленческой ситуации, как правило, имеется несколько вариантов действий. Выбор одного из возможных вариантов и есть принятие решения. Предпочтение отдается лучшему для данной ситуации варианту.

Контроль за выполнением управленческих решений по организации ООП и ООБ осуществляет командир (заместитель) подразделения ППС, а также соответствующие должностные лица управлений (отделов, отделений, групп, направлений) охраны общественного порядка (далее — подразделения У(О)ООП) территориального органа МВД России).

Управленческие решения по организации патрульно-постовой службы принимаются и оформляются:

— планом-расчетом использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах;

— типовыми и специальными планами обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении отдельных мероприятий (на период проведения);

— постовой ведомостью (на последующие сутки);

— приказами, письменными или устными распоряжениями и указаниями (на время, необходимое для выполнения конкретной задачи).

Принятые решения с момента их утверждения начальником территориального органа МВД России подлежат исполнению всеми сотрудниками полиции, привлекаемыми к несению службы¹.

План-расчет использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах является документом постоянного действия и утрачивает силу в случае реорганизации или ликвидации территориального органа МВД России либо при осуществлении в нем организационно-штатных мероприятий. Данный план разрабатывается в территориальных органах МВД России на районном уровне, подразделениях на транспорте.

На основе плана-расчета использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах также разрабатывается карточка на маршрут патрулирования (карточка на пост), в которой отражаются краткие сведения из плана, касающиеся особенностей конкретного маршрута патрулирования или поста, определяются порядок несения службы, взаимодействия с другими нарядами, задействованными по плану, обязанности

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная : учебник. — М. : ЦОКР МВД России, 2009. — 264 с.

сотрудников, а также основная информация об участковых уполномоченных полиции¹, обслуживающих административные участки на данном маршруте патрулирования².

В необходимых случаях в карточках предусматриваются варианты (алгоритмы) действий наряда по специальным планам.

Карточка на маршрут патрулирования (карточка на пост) хранится в дежурной части территориального органа МВД России³ и выдается нарядам, задействованным в ООП и ООБ перед заступлением на службу⁴.

Маршрутные карточки, как и служебные книжки полицейских (бортовые журналы), являются служебными документами, их ношение и хранение осуществляются в порядке, установленном Наставлением об организации строевых подразделений ППС.

При организации несения службы патрульно-постовых нарядов на нескольких маршрутах патрулирования им могут выдаваться карточки соответствующих маршрутов патрулей (постов). В таких случаях на инструктаже указываются последовательность и порядок перемещения с одного маршрута (поста) на другой. Принятие решения о маневре во время несения службы отражается в постовой ведомости.

Планирование и использование сил и средств ППС при возникновении чрезвычайных ситуаций регламентируются отдельными приказами, наставлениями, инструкциями и другими нормативными правовыми актами МВД России.

В книге постовых ведомостей оформляется решение на организацию ООП и ООБ на последующие сутки, принимаемое руководителем территориального органа МВД России или по его поручению заместителем начальника территориального органа МВД России — начальником полиции либо заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка), а также лицами, исполняющими обязанности вышеуказанных руководителей, в соответствии с утвержденным планом-расчетом использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах.

Решением определяются расчет сил и средств ППС, расстановка нарядов, задействованных на обеспечение правопорядка по сменам, времени несения службы, маршрутам патрулирования и постам.

Книга постовых ведомостей ведется в территориальном органе МВД России.

Периодичность и время несения службы руководящим составом подразделения ППС определяется графиком несения службы; в постовую ведомость данные сотрудники не вносятся⁵.

Приказы, распоряжения, указания по организации ППС и решению конкретных задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в городе (районе) или на объекте транспорта могут отдаваться в письменной или устной форме начальниками территориального органа МВД России, их заместителями. К таким решениям относятся, например, введение усиленного варианта несения службы для личного состава МВД, ГУ (У) МВД, УТ, территориальных органов МВД России, проведение комплексного профилактического мероприятия, операции, рейда и т.д.

Расчет сил и средств ППС, необходимых для эффективного несения службы, производится в каждом территориальном органе МВД России и является важным элементом организации охраны общественного порядка.

¹ За исключением территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

² Карточка поста (маршрута патрулирования) строевого подразделения ДПС ГИБДД МВД России составляется с учетом требований нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ДПС.

³ Для подразделений на транспорте, в том числе в дежурных частях линейного отдела или пункта полиции.

⁴ Допускается ношение маршрутных карточек в электронном виде (в карманном планшете).

⁵ Исключением является включение в состав наряда подразделения ППС для несения службы. В данном случае указанное лицо является старшим наряда.

Для ООП и ООБ применяются следующие **виды нарядов**¹:

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 (ПА), 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 ПА 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 правил дорожного движения, за исключением случаев использования служебного автотранспорта в ходе осуществления оперативно-розыскных мероприятий, 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 территориального органа МВД России на районном уровне, подразделений на транспорте, где необходимо обеспечить постоянное присутствие сотрудников органов внутренних дел и (или) в установленном порядке сотрудников (военнослужащих) Росгвардии.

Наряд строевого подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии или иной наряд, выполняющий задачи по ООП и ООБ.

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.

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 территориального органа МВД России на районном уровне,

¹ См.: п. 25 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.

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 значительное расстояние от расположения территориального органа МВД России на районном уровне, подразделения на транспорте.

В случае изменения оперативной обстановки или служебной необходимости, связанной с обеспечением правопорядка (в том числе за пределами границ территории обслуживания), письменным приказом руководителей, указанных в п. 4 Наставления об организации в органах внутренних дел деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, могут временно формироваться иные виды нарядов, не указанные в данном наставлении.

Возложение на наряды, участвующие в обеспечении правопорядка, функций, непосредственно не связанных с обеспечением правопорядка, не допускается.

При проведении массовых мероприятий организуются такие специальные виды нарядов, как контрольно-пропускные пункты, цепочки, группы сопровождения, посты наблюдения, патрульные группы, резерв, заграждения, группы ограничения движения транспорта, оцепления (блокирования) и др. Сотрудникам полиции, задействованным для несения службы в местах проведения массовых мероприятий, огнестрельное оружие не выдается. Резерв может быть вооружен.

Персональный состав нарядов ППС определяется командиром подразделения ППС.

Наряд ППС назначается для несения службы на одном маршруте патрулирования (посту)¹.

Допускается поочередное несение службы одним нарядом ППС на нескольких маршрутах (постах). В таких случаях в решении на последующие сутки (постовая ведомость) наряду ППС определяется последовательность несения службы на закрепленных маршрутах (постах) патрулирования с указанием времени несения службы на конкретном маршруте патрулирования (посту).

О смене маршрута патрулирования (поста) старший наряда ППС докладывает оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России, а также инспектору группы управления нарядами подразделения ППС или командиру подразделения ППС.

Назначение сотрудника ППС в наряд производится с учетом его состояния здоровья и физического развития, возраста, профессиональной подготовленности, опыта работы и других индивидуальных особенностей, которые наиболее полно соответствуют условиям несения службы и обстановке на том или ином маршруте патрулирования (посту).

Лица, впервые поступившие на службу в органы внутренних дел, которым в целях проверки уровня их подготовки и соответствия должности в органах внутренних дел установлено испытание, назначаются в наряд под руководством закрепленного наставника, а при его отсутствии — под руководством наиболее опытного сотрудника подразделения ППС.

Подготовка к несению службы сотрудников ППС осуществляется в целях повышения эффективности организации ООП и ООБ и включает в себя экипировку личного состава, подготовку всех необходимых средств, проверку готовности к несению службы.

На этом этапе управления служебной деятельностью подразделений ППС сотрудники, назначенные для несения службы по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры (в соответствии с графиком службы и постовой ведомостью), прибывают в помещение органа внутренних дел, подразделения ППС или специально назначенное место заблаговременно, с учетом времени, необходимого для получения вооружения (боеприпасов), специальных средств,

¹ 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.

средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники, а также служебной документации.

Время прибытия сотрудников определяется командиром подразделения ППС с учетом правил внутреннего служебного распорядка, утвержденных руководителем территориального органа МВД России.

Об обстоятельствах, исключающих возможность заступления на службу (наступление временной нетрудоспособности и иные происшествия), сотрудник ППС сообщает командиру подразделения ППС (структурного подразделения ППС) до начала несения службы.

Командир подразделения ППС (структурного подразделения ППС) либо инспектор ГУН:

1. Отмечает в постовой ведомости прибытие сотрудников, назначенных для несения службы по ООП и ООБ.

2. Организует в соответствии с утвержденной расстановкой сил и средств получение сотрудниками, назначенными в наряд, оружия и патронов к нему, боеприпасов, специальных средств, снаряжения и средств индивидуальной защиты, средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники, транспортных средств, служебных документов.

3. Объявляет маршруты патрулирования (посты) и время несения службы.

4. Организует прибытие сотрудников к месту проведения инструктажа перед заступлением на службу по ООП и ООБ на улицах и в иных общественных местах.

5. Докладывает начальнику территориального органа МВД России или должностному лицу, ответственному за проведение инструктажа, о готовности сил и средств к заступлению на службу и проведению инструктажа.

О сотрудниках, не прибывших в установленное время для подготовки к несению службы, командир подразделения (структурного подразделения ППС) докладывает рапортом руководителю территориального органа МВД России, инспектор ГУН — командиру подразделения ППС и принимает меры по установлению и выяснению причин отсутствия сотрудника, не прибывшего в установленное время для несения службы.

Получение сотрудниками ППС оружия и патронов к нему, его зарядание производятся по команде в специально отведенном месте перед построением наряда на инструктаж. При зарядании оружия патрон в патронник не досылается. Неполная и полная разборка оружия не производятся.

Командир подразделения ППС (структурного подразделения ППС), а в его отсутствие — заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) или ответственный от руководства территориального органа МВД России осуществляет контроль за заряданием и разряданием оружия, обеспечивает соблюдение сотрудниками мер безопасности при обращении с вооружением и специальными средствами.

Средства связи, вычислительную, электронную организационную и специальную технику сотрудники ППС получают до построения на инструктаж по журналам учета выдачи таких средств и техники, информация о чем отражается в соответствующей графе постовой ведомости.

Сотрудники ППС несут службу в форменном обмундировании, с учетом погодноклиматических условий местности¹.

Транспортные средства (велосипеды, мотоциклы, автомобили, квадроциклы, снегоходы), маломерные суда (плавсредства) до проведения инструктажа проходят соответствующую подготовку к выходу на маршруты патрулирования. Полицейские (водители) и сотрудники, закрепленные за техническими средствами, проходят предрейсовый медицинский осмотр.

¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 17 ноября 2020 г. № 777 «Об утверждении Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия».

Командир подразделения ППС (структурного подразделения ППС) выстраивает наряд для проведения инструктажа, проверяет готовность сотрудников и транспортных средств подразделения к несению службы. При обнаружении недостатков принимает меры к их устранению. О готовности к несению службы докладывает руководителю территориального органа МВД России или его заместителю.

Порядок, место и продолжительность проведения **инструктажа** устанавливаются решением руководителя территориального органа МВД России. Для заступающей смены нарядов ППС проводится единый инструктаж, как правило, в специально оборудованном классе службы. Допускается проведение инструктажа нарядов ППС по месту их дислокации¹.

Инструктаж проводится в соответствии с тематикой, утвержденной руководителем территориального органа МВД России или заместителем начальника территориального органа МВД России — начальником полиции².

В рамках инструктажа проводятся тренажи, целью которых является мобилизация сотрудников ППС на правомерные и эффективные действия по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в ситуациях оперативно-служебной деятельности с учетом оперативной обстановки.

Инструктаж проводится ежедневно перед заступлением на службу³.

Ежедневные инструктажи нарядов, задействованных в ООП и ООБ, проводятся перед заступлением на службу под руководством начальника территориального органа МВД России или его заместителей, ответственных от руководящего состава территориального органа МВД России либо лиц, исполняющих обязанности вышеуказанных должностных лиц⁴.

В исключительных случаях возможно проведение инструктажа в отсутствие указанных должностных лиц. Присутствие на инструктаже оперативного дежурного дежурной части территориального органа МВД России (инспектора ГУН), командира подразделения ППС (структурного подразделения ППС) или его заместителя обязательно.

Продолжительность ежедневного инструктажа не должна превышать 30 минут. Содержание инструктажа *включает*:

1. Доведение оперативной обстановки⁵.
2. Доведение результатов несения службы нарядами ППС за прошедшие сутки, при необходимости — разъяснение выявленных недостатков, приведение примеров положительных действий.
3. Доведение результатов контроля (в форме гласных и скрытых проверок) за несением службы нарядами ППС, рассмотрение выявленных недостатков, причин, им способствовавших.
4. Проверку знаний сотрудниками ППС своих прав и обязанностей, отдельных положений законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, свя-

¹ При наличии материально-технической базы в полку (отдельном батальоне).

² При отсутствии должности заместителя начальника территориального органа МВД России — начальника полиции — заместителем начальника территориального органа МВД России, в обязанности которого входит направление оперативно-служебной деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах.

³ См.: п. 64 Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России, утв. приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

⁴ См.: п. 47.2 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.

⁵ При наличии доводится информация о несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, лицах, освобожденных из мест лишения свободы, условно осужденных и освобожденных условно-досрочно, а также в отношении которых установлены ограничения (административный надзор), предусмотренные законодательством Российской Федерации, и проживающих в границах патрульного участка (поста).

занных с обеспечением правопорядка на улицах и в иных общественных местах, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры.

5. Постановку каждому наряду ППС задачи на весь период несения службы, разъяснение порядка смены, организации связи и взаимодействия, последовательности и порядка перемещения с одного маршрута патрулирования (поста) на другой.

6. Доведение требований о необходимости соблюдения законности, вежливого и внимательного обращения с гражданами, личной безопасности сотрудников ППС.

7. Доведение приказов о поощрении отличившихся сотрудников ППС.

8. Ответы на имеющиеся вопросы.

9. Отдачу приказа о заступлении нарядов ППС на службу по обеспечению правопорядка.

Сотрудники подразделений ППС принимают участие в совместных инструктажах органов внутренних дел.

Порядок проведения совместных инструктажей регламентируется Наставлением об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, утвержденным приказом МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879.

Для нарядов подразделений ППС, участвующих в совместном инструктаже, в день его проведения другие инструктажи могут не проводиться.

В процессе оперативного управления патрульно-постовыми нарядами важную роль играют **организация связи и информационное обеспечение нарядов**.

Для обеспечения управления подразделениями и нарядами ППС применяются средства подвижной радиотелефонной, радио-, видео-, проводной связи, а также сигнальные средства связи. Радиостанции являются основным средством связи с подвижными нарядами ППС.

Проводные средства (городские и специальные телефоны) используются для связи с нарядами, не имеющими радиосвязи.

При отсутствии средств связи или невозможности их использования для передачи, уточнения или дублирования информации или отдельных указаний могут использоваться посыльные на транспортных средствах или в пешем порядке.

Связь с помощью зрительных и звуковых сигналов организуется непосредственно между нарядами для передачи команд и поддержания взаимодействия.

В целях эффективного использования средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники командир подразделения ППС организует учет и анализ их использования.

О результатах и эффективности применения специальной техники и средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники сотрудниками ППС в служебной деятельности командир подразделения докладывает руководителю территориального органа МВД России. Периодичность доклада устанавливается руководителем территориального органа МВД России.

Система связи должна обеспечить непрерывное управление нарядами в любых условиях оперативной обстановки. Потеря связи может привести к потере управления.

Организация связи должна предусматривать возможность централизованного управления нарядами ППС из дежурной части территориального органа МВД России на региональном и на районном уровнях, возможность вхождения в радиосеть городских служб скорой помощи, такси, аварийных служб и т. д.

Организация связи включает в себя такой важный элемент оперативного управления, как передача информации патрульно-постовым нарядам или, иначе говоря, их информационное обеспечение. Передача информации и есть основная функция различных видов связи. Как было отмечено, при информировании нарядов широко используется радио- и проводная связь, однако это не единственный способ информационного обеспечения.

Важным аспектом управления нарядами в период несения ими службы является **организация взаимодействия и маневра нарядами ППС**. Охрана общественного порядка на основе

плана использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах представляет собой объединенный труд различных служб и подразделений органов внутренних дел. Данный план пронизан идеей согласованного выполнения задач нарядами полиции, действующими по нему. Иначе теряется его смысл. Добиться же такого согласования действий в ходе оперативного управления нарядами можно лишь на основе организованного взаимодействия.

Контроль за организацией и несением службы нарядами ППС является формой реализации управленческой деятельности руководителей территориальных органов МВД России, в том числе одним из важных элементов укрепления исполнительской дисциплины, обеспечения высокой и постоянной готовности личного состава к реагированию на изменения оперативной обстановки.

Основными задачами контроля в ходе оперативного управления являются проверка качественного выполнения нарядами различных служб и подразделений своих обязанностей; определение правильности расстановки сил и средств в соответствии со сложившейся обстановкой; своевременность доведения до нарядов информации о ее изменении.

Кроме того, в ходе контроля выясняются вопросы обеспечения взаимодействия между нарядами, соблюдения сотрудниками полиции законности и дисциплины, правильности обращения с техникой, средствами связи и ведения служебной документации. Контроль является также формой обучения сотрудников полиции непосредственно на посту или маршруте.

Руководители территориальных органов МВД России несут ответственность за организацию контроля, а также лично его осуществляют при проведении инструктажей, ежедневном рассмотрении результатов служебной деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, в том числе непосредственно при несении службы.

Ежедневный контроль осуществляется путем проведения систематических проверок нарядов ППС, во время которых устанавливаются:

1. Соответствие расстановки и использования личного состава, технических средств принятому решению начальника территориального органа МВД России и складывающейся оперативной обстановке, наличие нарядов ППС на маршрутах патрулирования (постах).
2. Оперативность управления нарядами ППС, своевременность доведения до них информации об изменении оперативной обстановки, совершенных правонарушениях и лицах, их совершивших.
3. Знание нарядами ППС обстановки в границах патрульного участка (поста), выполняемой задачи, дислокации ближайших нарядов и границ маршрутов патрулирования (постов), порядка организации связи с ними, а также своих прав и обязанностей.
4. Качество несения службы нарядами ППС и их активность в предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений.
5. Взаимодействие между нарядами ППС, сотрудниками других подразделений полиции, представителями общественных объединений правоохранительной направленности и частными охранными организациями, участвующими в охране общественного порядка на улицах и в иных общественных местах, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры.
6. Соблюдение нарядами ППС законности и служебной дисциплины.
7. Количество совершенных преступлений и административных правонарушений в границах патрульного участка (поста) и принятые по ним меры.
8. Правильность оформления и ведения служебных документов.
9. Исправность и соблюдение правил эксплуатации средств связи, вычислительной, электронной организационной, специальной техники и патрульного транспорта.

Контроль за организацией и несением службы нарядами ППС осуществляют¹:

¹ См.: п. 70 Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России, утв. приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

1. Министр внутренних дел Российской Федерации, его заместители, руководители и сотрудники подразделений центрального аппарата МВД России, управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте, территориальных органов на региональном уровне при проведении инспектирований, контрольных проверок, комплексных и целевых выездов.

2. Начальники территориальных органов МВД России¹, а также их структурных подразделений (отделов, отделений, пунктов), их заместители (помощник²) и заместители начальника полиции — не реже одного раза в месяц.

3. Начальники отделов (отделений) охраны общественного порядка, должностные лица отделов (отделений, групп, направлений) охраны общественного порядка территориальных органов на межрегиональном³ и районном уровнях контроль осуществляют в форме гласных и скрытых проверок по графику, утвержденному заместителем начальника территориального органа на межрегиональном и районном уровнях — начальником полиции⁴ — не менее одного раза в неделю.

4. Командир полка (отдельного батальона, отдельной роты, отдельного взвода) — не реже двух раз в месяц.

5. Заместитель командира полка (отдельного батальона, отдельной роты, отдельного взвода), помощник командира полка (отдельного батальона), заместитель командира отдельной роты, отдельного взвода — не менее одного раза в неделю.

6. Командир структурного подразделения полка (отдельного батальона, отдельной роты, отдельного взвода), его заместитель и командиры самостоятельных отделений — ежедневно (в выходные дни — по графику).

7. Лица инспекторского состава отделений организации службы полка (отдельного батальона) — по графику, утвержденному командиром полка (отдельного батальона) — не менее одного раза в неделю.

8. Командиры отделений — не менее трех раз за смену каждого патрульного (постового)⁵.

Контроль за несением службы нарядами ППС проводится на маршрутах патрулирования (постах) в форме гласной и скрытой проверок.

Гласные проверки несения службы осуществляются при непосредственном общении проверяющего с сотрудниками подразделений ППС.

Скрытые проверки осуществляются в форме скрытого наблюдения за действиями наряда на маршруте патрулирования (посту) по графику, утверждаемому руководителем территориального органа, а также командиром полка (отдельного батальона).

Кроме того, в целях получения объективной информации должностные лица территориальных органов МВД России, участвующие в проверке несения службы, могут использовать информационные ресурсы правоохранительного сегмента АПК БГ, аппаратно-программного комплекса видеонаблюдения (далее — АПК ВН) системы отслеживания подвижных объектов (ГЛОНАСС), системы видеонаблюдения (в том числе установленные на патрульном транспорте) и иные технические средства объективного контроля.

Неотделимыми от контроля элементами при управлении патрульно-постовыми нарядами являются учет и оценка результатов их работы.

¹ За исключением территориальных органов на региональном уровне, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте.

² Помощник начальника управления МВД России (по работе с личным составом — начальник отдела (отделения) (по работе с личным составом; помощник начальника управления МВД России по тылу).

³ Для Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте при наличии в структуре строевых подразделений ППС.

⁴ При отсутствии в штатном расписании указанной должности — заместителем начальника территориального органа, в обязанности которого входит организация деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах.

⁵ При наличии в границах патрульного участка наряда подразделения ППС и за исключением сотрудников, входящих в состав наряда совместно с указанными должностными лицами.

Значение **учета** состоит в том, что на его основе, во-первых, производится наиболее целесообразная расстановка сил и средств. Во-вторых, учет позволяет правильно оценивать эффективность использования нарядов ППС в охране общественного порядка и противодействии преступности.

Учет работы подразделений ППС по обеспечению правопорядка отражается в постовой ведомости и анализируется с учетом оперативной обстановки ежемесячно.

Учет результатов служебной деятельности подразделения ППС осуществляется на бумажных носителях (допускается ведение в электронном виде).

Оценка результатов служебной деятельности подразделений ППС осуществляется в целях определения ее эффективности, соответствия расстановки сил и средств фактическому состоянию правопорядка на обслуживаемой территории, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры.

Применение для оценки оперативно-служебной деятельности сотрудников и подразделений ППС исключительно количественных критериев, а также установление плановых показателей по выявлению правонарушений и преступлений не допускается.

В целях определения эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений ППС организуется учет результатов по обеспечению правопорядка, а также используется информация статистической отчетности о состоянии преступности, общественного порядка и результатах оперативно-служебной деятельности территориального органа МВД России.

Старший наряда ежедневно докладывает командиру подразделения ППС о результатах несения службы. Форма и содержание доклада устанавливаются командиром подразделения ППС. Полученная информация является источником учетных данных.

Результаты несения службы нарядами ППС оцениваются руководителями территориальных органов МВД России (заместителями начальника территориального органа МВД России — начальниками полиции, его заместителями (по охране общественного порядка) и командирами подразделений ППС) при подведении итогов несения службы.

Анализ происшествий, правонарушений и правоприменительной деятельности организуется командиром подразделения ППС. Непосредственно работа осуществляется в отделе организации службы подразделения ППС, а при их отсутствии — в У(О)ООП территориального органа МВД России.

Эффективность служебной деятельности подразделения ППС определяется по следующим направлениям деятельности:

- 1) состояние правопорядка на улицах и в иных в общественных местах, на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, на маршрутах патрулирования (постах);
- 2) состояние служебной дисциплины и законности.

Работа сотрудников строевых подразделений ППС оценивается по следующим основным направлениям:

- 1) знание и соблюдение законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, должностного регламента (должностной инструкции);

- 2) соблюдение требований, регламентирующих порядок несения службы, полнота и качество выполнения поступающих указаний и распоряжений, соответствие принимаемых мер реагирования оперативной обстановке в зоне ответственности наряда ППС;

- 3) осуществление неотложных действий на месте совершения преступления (происшествия) или административного правонарушения, умение оказывать первую помощь пострадавшим лицам;

- 4) соблюдение дисциплины и законности сотрудниками ППС при несении службы, в том числе:

случаи необоснованного отклонения за пределы патрульного участка (поста);
недостатки, выявленные в ходе проверки нарядов;

подтвержденные служебными проверками случаи неправомерных действий в отношении граждан и (или) неуважительное отношение к ним;

5) состояние закрепленного патрульного автомобиля, вооружения (боеприпасов к нему), специальных средств, средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники, эффективность их применения;

6) профессиональная служебная и физическая подготовка, строевая выправка, внешний вид.

По преступлению, совершенному в границах патрульного участка (поста) во время несения службы нарядом ППС в течении дежурных суток и не раскрытому (не пресеченному) с его участием, командиром подразделения ППС (структурного подразделения ППС) проводится проверка, в которой отражаются действия всех нарядов, задействованных по плану-расчету использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, а также принятые меры оперативным дежурным дежурной части территориального органа МВД России или (и) ГУН полка (отдельного батальона) по задержанию лиц, их совершивших.

Итоги служебной деятельности подразделения ППС рассматриваются на совещаниях при командире подразделения, заместителе начальника территориального органа МВД России — начальнике полиции или по его поручению — при заместителе начальника полиции (по охране общественного порядка).

Таким образом, подразделения ППС составляют основу сил и средств органов внутренних дел, используемых для охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности на улицах и в других общественных местах. При этом управление служебной деятельностью подразделений ППС является важнейшим элементом организации деятельности ППС, от эффективности которого во многом зависит решение стоящих перед данными строевым подразделением задач.

§ 3. Особенности организации и несения службы сотрудниками патрульно-постовой службы

Сотрудник ППС несет службу на установленном маршруте патрулирования (посту) в установленной форменной одежде. В исключительных случаях, при решении специальных задач¹ по решению руководителя территориального органа МВД России, оформленному правовым актом, допускается несение службы в гражданской одежде.

Ежедневное ношение гражданской одежды при несении службы сотрудниками ППС по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах на маршрутах патрулирования (постах) запрещено.

Место несения службы, порядок передвижения патрульного (постового) по маршруту патрулирования (посту), время перерывов в течение служебного дня отражаются в карточке на маршрут патрулирования (пост).

Сотрудник ППС при несении службы подчиняется начальнику территориального органа МВД России, заместителю начальника территориального органа МВД России — начальнику полиции, заместителю начальника полиции (по охране общественного порядка), командиру подразделения ППС (структурного подразделения ППС) и его заместителям, оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России, инспектору ГУН, старшему наряда ППС. Только эти лица в пределах имеющейся компетенции имеют

¹ Под специальными задачами понимается выполнение обязанностей при проведении публичных и массовых мероприятий, а также разовые поручения руководителя территориального органа МВД России, как правило, связанные с оказанием практической помощи сотрудникам оперативных подразделений полиции (см.: абз. 2 п. 114 Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России, утв. приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495).

право давать ему указания о проведении каких-либо действий в интересах обеспечения правопорядка на улицах и в иных общественных местах, снять его с маршрута патрулирования (поста) или изменить место несения службы.

Сотрудники подразделений ППС в служебной деятельности:

1) выполняют служебные обязанности в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией);

2) выполняют приказы и распоряжения командиров (начальников), отданные в установленном порядке и не противоречащие законодательству Российской Федерации;

3) обращаются по служебным вопросам к своему непосредственному начальнику, а при необходимости и к прямому начальнику, поставив при этом в известность непосредственного начальника;

4) соблюдают при выполнении служебных обязанностей права и законные интересы граждан, общественных объединений и организаций;

5) соблюдают правила внутреннего служебного распорядка, утвержденные руководителем (начальником) территориального органа;

6) поддерживают уровень квалификации, необходимый для надлежащего выполнения служебных обязанностей;

7) не разглашают сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие им известными в связи с выполнением служебных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) берегут государственное имущество, в том числе предоставленное для выполнения служебных обязанностей;

9) соблюдают установленные законодательством Российской Федерации ограничения и запреты, связанные со службой в полиции;

10) знают правила применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, соблюдают порядок и условия их применения;

11) знают и выполняют порядок использования средств связи и автоматизации;

12) знают приемы оказания первой помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и чрезвычайных ситуаций;

13) знают и выполняют порядок и тактику несения службы по охране общественного порядка, действий при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций).

Наряд ППС (сотрудник), прибыв к месту несения службы, в зависимости от условий маршрута патрулирования (поста) и в соответствии с полученными на инструктаже указаниями осуществляет объезд (обход) маршрута патрулирования (поста) и докладывает оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России и (или) инспектору ГУН, командиру подразделения (структурного подразделения) ППС о своем прибытии и обстановке на маршруте патрулирования (посту).

При организации службы в непрерывном режиме (двух- или трехсменный режим) и необходимости постоянного присутствия сотрудников на маршруте патрулирования (посту) смена нарядов, как правило, осуществляется на маршруте патрулирования (посту); место смены определяется карточкой на маршрут патрулирования.

Сменяемый наряд сообщает заступающему об имевших место за время несения службы происшествиях, полученной информации, распоряжениях, ориентировках. Сотрудники нарядов ППС (сменяемого и заступающего) совместно обходят маршрут патрулирования (пост).

О приеме-сдаче маршрута патрулирования (поста) принимающий делает запись в служебной книжке сдающего и докладывает оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России и (или) инспектору ГУН, командиру подразделения (структурного подразделения) ППС.

В случае неприбытия смены в установленное время наряд ППС докладывает об этом оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России и (или) ин-

спектору ГУН, командиру подразделения (структурного подразделения) ППС и только с их разрешения может оставить маршрут патрулирования (пост).

Наряд ППС несет службу на маршруте патрулирования (посту) безотлучно в течение установленного времени несения службы.

Продолжительность непрерывного несения службы при температуре воздуха -20°C и ниже (в случае отсутствия утепленного укрытия), а также при температуре $+35^{\circ}\text{C}$ и выше не должна превышать двух часов. В этих случаях организуется подмена нарядов. Подменные наряды отражаются в решении руководителя территориального органа МВД России (постовая ведомость).

Наряд ППС может временно оставить маршрут патрулирования (пост) по указанию или с разрешения начальника территориального органа МВД России, командира подразделения ППС, оперативного дежурного дежурной части территориального органа МВД России или (и) инспектора ГУН *в следующих случаях*:

- 1) предупреждения и пресечения преступления или административного правонарушения на улицах и в иных общественных местах, на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры;

- 2) преследования и (или) доставления лиц по подозрению в совершении преступления; лиц, скрывающихся с места происшествия, а также находящихся в розыске;

- 3) доставления (принудительного препровождения) граждан в служебные помещения территориального органа МВД России или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иные служебные помещения;

- 4) препровождения несовершеннолетних лиц к месту их жительства для передачи родителям или законным представителям;

- 5) оказания помощи лицам, находящимся на улицах и в иных общественных местах и объектах транспорта и транспортной инфраструктуры в беспомощном или опасном для их жизни и здоровья состоянии;

- 6) принятия мер к ликвидации пожара или иного чрезвычайного происшествия, которые могут повлечь общественно опасные последствия;

- 7) охраны места происшествия;

- 8) получения и оказания первой помощи;

- 9) оказания содействия в выполнении служебных обязанностей другим нарядам полиции, сотрудникам иных подразделений полиции и представителям правоохранительных органов;

- 10) перерыва в течение служебного дня, а также кормления и поения служебных животных.

Об оставлении маршрута патрулирования (поста) наряд ППС незамедлительно докладывает оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России и (или) инспектору ГУН, командиру подразделения (структурного подразделения) ППС.

Время убытия и возвращения на маршрут патрулирования (пост) отражается старшим наряда ППС в бортовом журнале (служебной книжке).

Начальник смены (старший оперативный дежурный, оперативный дежурный) дежурной части территориального органа МВД России и (или) инспектор ГУН ведут учет и контроль ухода и возвращения наряда.

Несение службы сотрудниками подразделений ППС осуществляется также с учетом следующих требований и особенностей.

Основным видом нарядов ППС является патруль (пеший, на транспортных средствах).

В состав патруля на автомобиле назначаются не менее двух сотрудников ППС.

Патрульные автомобили и иные технические средства предназначаются для патрулирования по маршрутам, преследования преступников и доставления в служебные помещения территориального органа МВД России или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иные служебные помещения лиц по подозрению в совершении преступлений и административных правонарушений.

Патрульные автомобили оборудуются сигнально-громкоговорящими установками для подачи световых и звуковых сигналов, а также трансляции речевых сообщений.

Специальные световые и звуковые сигналы применяются в целях своевременного выполнения неотложных служебных заданий, в том числе:

- 1) при следовании (движении) к месту происшествия, совершения преступления, административного правонарушения, массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка;
- 2) при следовании (движении) к месту чрезвычайной ситуации, пожаров, стихийных бедствий, катастроф и аварий;
- 3) при следовании (движении) по сообщению дежурной части территориального органа МВД России об установке взрывных устройств либо их срабатывании;
- 4) в иных случаях, когда в условиях недостатка времени выполнение неотложного служебного задания не может быть обеспечено другими средствами и способами¹.

На патрульном автомобиле при выполнении неотложного служебного задания специальный световой сигнал может быть включен на время всего пути следования.

В случае использования специальных световых и звуковых сигналов полицейский (водитель) руководствуется требованиями соответствующего раздела Правил дорожного движения.

При необходимости дополнительного оповещения участников дорожного движения о проезде патрульного автомобиля с включенными специальным световым и звуковым сигналами, а также передачи и трансляции речевого сообщения разрешается использовать громкоговорящую установку.

Патрулирование осуществляется в границах маршрута патрулирования.

Протяженность маршрутов патрулирования не должна превышать: для патруля на автомобиле — 10 км, для пешего патруля — 2 км.

Порядок передвижения по маршруту патрулирования, прилегающим к нему улицам, переулкам, площадям, скверам, дворовым территориям, другим объектам местности определяется карточкой маршрута патрулирования.

Наряды ППС на патрульном автомобиле или ином техническом средстве при патрулировании двигаются со скоростью, позволяющей вести наблюдение, но не выше 40 км/ч.

Сотрудники ППС (пешего патруля, патруля на автомобиле (на мотоцикле, катере, снегоходе, квадроцикле, велосипеде), на служебных лошадях, со служебными собаками) в местах остановок при необходимости несут службу отдельно, но в пределах видимости и слышимости.

Во время несения службы сотрудникам ППС *не разрешается*:

- 1) передача и предъявление кому бы то ни было огнестрельного оружия (боеприпасов), специальных средств, средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники, за исключением лиц, которым они подчинены;
- 2) отвлечение от выполнения служебных обязанностей по обеспечению правопорядка;
- 3) нарушение правил ведения служебного радиообмена, ведение неслужебных разговоров по телефону, использование личных средств подвижной радиотелефонной связи для ведения служебных переговоров (кроме случаев крайней необходимости, при невозможности использовать служебные средства связи);
- 4) использование в служебных целях средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники, иной техники, не принятой на снабжение органов внутренних дел;
- 5) проникновение без служебной необходимости в столовые, магазины, клубы, рестораны, жилые и иные помещения;
- 6) оставление маршрута патрулирования (поста), кроме случаев, предусмотренных в п. 122 Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений ППС.

¹ См.: п. 142 Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России, утв. приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495.

Сотрудникам ППС, входящим в состав патруля на автомобиле (ином транспортном средстве), во время несения службы также не разрешается:

- 1) оставление патрульного автомобиля (иного транспортного средства) без охраны или не приняв меры к предупреждению его завладением;
- 2) самовольное изменение порядка несения службы, если это не вызвано служебной необходимостью;
- 3) передача кому бы то ни было управления патрульным автомобилем (иным транспортным средством);
- 4) оставление в патрульном автомобиле (ином транспортном средстве) лиц, препровождаемых в служебные помещения территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иные служебные помещения, а также иных лиц, находящихся в патрульном автомобиле (ином транспортном средстве);
- 5) перевозка в салоне патрульного автомобиля либо на иных транспортных средствах и в отсеке для задержанных посторонних граждан, грузов, веществ и предметов, представляющих опасность для граждан и сотрудников полиции.

*Во время несения службы сотрудники ППС принимают **меры предосторожности, исключающие возможность внезапного нападения.***

Так, *препровождение (доставление) лиц, задержанных за совершение преступлений и административных правонарушений*, осуществляется в отсеках для задержанных патрульных автомобилей¹, в исключительных случаях, не терпящих отлагательства, — в пешем порядке. Доставка на мотоцикле допускается в исключительных случаях. Доставлять лиц на иных транспортных средствах (служебных животных) запрещается.

При посадке в патрульный автомобиль доставляемых лиц сотрудник ППС принимает меры предосторожности, исключающие возможность получения ими травм, нападения их на сотрудников полиции и порчи имущества; проверяет состояние замков — запоров и надежность закрытия дверей автомобиля.

При доставлении граждан в отсеке для задержанных сотрудники ППС осуществляют контроль за поведением доставляемых лиц путем визуального контроля и с использованием видеокамеры АПК ВН. Не допускается отключение сигнализации открытия двери отсека для задержанных.

После вывода доставленного из патрульного автомобиля наряд ППС осматривает отсек в целях обнаружения оставленных предметов или (и) документов.

Для взаимодействия или получения помощи от соседних нарядов ППС, других сотрудников полиции используются все виды связи, а также сигналы свистком:

1. Один продолжительный сигнал — «Задерживай».
2. Два коротких сигнала — «На помощь, ко мне».

При необходимости сигналы повторяются.

Сотрудник полиции, услышав сигнал «Задерживай», усиливает внимание и принимает меры к обнаружению и задержанию лиц, пытающихся скрыться от преследования, а при сигнале «На помощь, ко мне» отвечает одним коротким сигналом и немедленно направляется к месту вызова для оказания помощи.

Командиром подразделения ППС дополнительно могут устанавливаться иные сигналы визуального оповещения и взаимодействия в составе наряда.

Перед проверкой сообщения о преступлении или административном правонарушении (происшествии) с использованием (возможностью использования) огнестрельного, холодного оружия или возможностью оказания сопротивления, а также при наличии угрозы (опас-

¹ До 2025 г. допускается препровождать (доставлять) лиц патрульными автомобилями (без отсека для задержанных), находящимися в эксплуатации органов внутренних дел, принятыми на снабжение до введения в действие СТО 057-2019 «Автомобили патрульные патрульно-постовой службы полиции. Технические требования».

ности) для жизни и здоровья сотрудники ППС экипируются специальными средствами бронезащиты и шлемами. При необходимости запрашивается помощь ближайших нарядов.

Не допускается проведение осмотра мест возможного укрытия лиц, подозреваемых в совершении преступлений (правонарушений), менее чем двумя сотрудниками полиции. Перед проверкой таких мест сотрудниками ППС приводится в готовность огнестрельное оружие.

Об обнаружении укрывшихся вооруженных лиц сотрудник ППС докладывает оперативному дежурному дежурной части территориального органа МВД России и (или) инспектору ГУН и действует в соответствии с полученными указаниями.

В обязательном порядке запрашивается помощь в блокировании таких мест ближайшими нарядами.

Для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на подразделения ППС, обеспечения управления нарядами, взаимодействия между ними, а также для работы с сервисами ИСОД МВД России сотрудники подразделений ППС имеют **право использования средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники, принятой на снабжение органов внутренних дел.**

В целях сохранения в тайне проводимых мероприятий, маневра и управления нарядами подразделений ППС ведение служебного радиообмена в радиосетях территориального органа МВД России осуществляется по таблицам радиопозывных и переговорным (кодовым) таблицам, разрабатываемым соответствующим подразделением (по защите информации).

Для документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, фиксирования действий сотрудников ППС при выполнении возложенных обязанностей, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также для решения проблем правовой защищенности сотрудников, обеспечения надлежащего контроля за несением службы, соблюдения законности в правоприменительной деятельности патрульный автомобиль оборудуется АПК ВН, средствами аудио- и видеозаписи в рабочем салоне и отсеке для задержанных, а сотруднику выдается видеорегистратор носимый (далее — видеорегистратор).

Сотруднику подразделения ППС **при несении службы на патрульном автомобиле, оборудованном АПК ВН, и с видеорегистратором запрещается:**

- 1) использовать специальную технику с нарушением инструкции и руководства по ее эксплуатации;
- 2) осуществлять воздействие на АПК ВН и видеорегистратор, которое может повлечь сбой в работе;
- 3) нарушать целостность программного обеспечения и данных, а также конструкции АПК ВН и видеорегистратора;
- 4) использовать принадлежности, не входящие в АПК ВН и видеорегистратор;
- 5) осуществлять несанкционированные подключения внешних устройств, не предусмотренных предприятием-изготовителем;
- 6) нарушать схему подключения АПК ВН, в том числе его электропитания;
- 7) изменять установочные положения и настройки АПК ВН и видеорегистратора, в том числе влиять на уменьшение секторов обзора камер фиксации на дороге и обстановки внутри патрульного автомобиля;
- 8) включать повышенную или избыточную громкость на звуковоспроизводящих приборах (автомагнитолы, портативные музыкальные устройства, телефоны), а также на радиостанциях, подавляющую или снижающую возможности АПК ВН и видеорегистратора по фиксации аудиоинформации;
- 9) совершать действия, препятствующие регистрации и сохранению информации АПК ВН и видеорегистратором.

По окончании службы информацию, полученную с использованием АПК ВН и видеорегистратора, старший наряда ППС представляет в ГУН подразделения или должностно-

му лицу территориального органа, ответственному за сбор и хранение такой информации. Срок хранения данной информации составляет не менее 30 суток.

Запрещается несение службы сотрудниками ППС на патрульном автомобиле и в пешем порядке без АПК ВН и видеорегистратора.

В составе нарядов подразделений ППС могут применяться *служебные животные*. Служба таких нарядов организуется в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими организацию деятельности кинологических и кавалерийских подразделений.

В случаях применения служебных животных полицейский докладывает командиру подразделения ППС или руководителю территориального органа, по окончании службы представляет рапорт с указанием места, времени, обстоятельств и оснований применения; фамилии, имени, отчества, даты рождения лица, в отношении которого применялось служебное животное; результат применения.

Командир подразделения ППС организует учет результатов службы нарядов ППС со служебными животными, а также анализ эффективности несения службы нарядов со служебными животными и результатов их применения. Указанная информация представляется (докладывается) руководителю территориального органа МВД России.

Служебные собаки при патрулировании могут применяться:

- 1) для отражения нападения на граждан и сотрудников полиции или пресечения оказываемого им сопротивления;
- 2) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления или непосредственно после его совершения и пытающегося скрыться;
- 3) для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- 4) для доставления задерживаемых лиц в полицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основания полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе;
- 5) освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- 6) выявления лиц, совершивших преступления.

Порядок применения, сбережения, содержания и ветеринарного обслуживания служебных собак определяется в соответствии с требованиями нормативного правового акта МВД России об организации деятельности кинологических подразделений органов внутренних дел. При следовании полицейского (кинолога) со служебной собакой пешим порядком к месту несения службы и обратно по многолюдным улицам, площадям, паркам собака должна находиться от него с левой стороны на коротком поводке и в наморднике.

При оказании полицейским (кинологом) первой помощи лицу, в отношении которого была применена служебная собака, в случае нанесения ему укусов, собака по команде «Охраняй» должна находиться в 2–3 метрах от задержанного. По результатам применения служебной собаки полицейский (кинолог) составляет акт в соответствии с требованиями нормативного правового акта МВД России, регламентирующего организацию деятельности кинологических подразделений. Акт передается руководителю следственно-оперативной группы для приобщения к материалам о разрешении соответствующего сообщения, а его копия с отметкой руководителя следственно-оперативной группы передается командиру подразделения ППС по окончании службы.

Таким образом, грамотная организация несения службы сотрудниками подразделений ППС, а также соблюдение сотрудниками подразделений ППС требований, предъявляемых к несению ими службы, являются не только залогом выполнения подразделениями ППС задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, но их сохранения жизни здоровья самих сотрудников ППС, обеспечения их правовой защищенности.

§ 4. Организация взаимодействия подразделений патрульно-постовой службы.

Порядок проведения профилактической работы нарядами патрульно-постовой службы полиции

В своей деятельности подразделения ППС взаимодействуют с другими службами и подразделениями органов внутренних дел, органами и подразделениями правоохранительной системы Российской Федерации, подразделениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также общественными объединениями правоохранительной направленности и частными охранными организациями. Взаимодействие может осуществляться на основании договоров, соглашений, совместных планов, приказов, указаний и инструкций.

Взаимодействие и маневр нарядами ППС организуется начальником территориального органа МВД России в соответствии с Наставлением об организации служебной деятельности строевых подразделений ППС и нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими использование сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, а также порядок взаимодействия с иными правоохранительными органами и подразделениями.

Подразделения ППС выполняют служебные задачи во взаимодействии с подразделениями полиции на окружном и межрегиональном уровне на транспорте, МВД по республикам, ГУ (У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации, Росгвардии, а также органами государственной власти на основании совместных планов, приказов, указаний и инструкций.

В охране правопорядка совместно с сотрудниками ППС могут участвовать граждане (представители общественных объединений правоохранительной направленности, члены народных дружин и сотрудники частных охранных организаций).

Основными формами взаимодействия являются:

1. Взаимный обмен информацией об оперативной обстановке, ориентирование других нарядов о совершенных преступлениях и иных правонарушениях.

2. Участие сотрудников других подразделений территориальных органов МВД России в проведении инструктажей и занятий с личным составом подразделений ППС по обучению их приемам и методам предупреждения, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, предупреждения и пресечения нарушений Правил дорожного движения в пределах полномочий, тактике и методике охраны места происшествия, и выполнении других задач полиции.

3. Оказание взаимной помощи в решении служебных задач, совместное проведение комплексных оперативно-профилактических операций, оперативно-профилактических мероприятий и обмен опытом работы.

4. Участие в пределах своей компетенции в осуществлении иных мероприятий по противодействию правонарушениям, в том числе в соответствии с планом действий территориального органа МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций).

5. Проведение совместных с подразделениями соседних территориальных органов МВД России и (или) структурными подразделениями органа внутренних дел, в состав которого входит подразделение ППС, тактико-специальных занятий по пресечению возможных нарушений общественного порядка и общественной безопасности, в том числе террористических актов, массовых беспорядков, групповых нарушений общественного порядка, противоправных посягательств на объекты жизнеобеспечения, объекты транспорта и транспортной инфраструктуры и другие важные объекты, поиску и задержанию лиц, пытающихся совершить или совершивших нарушение правопорядка.

Взаимодействие командира полка (отдельного батальона) с руководством территориального органа МВД России, на территории которого подразделение осуществляет выполнение задач по обеспечению правопорядка, включает в себя:

1. Обмен информацией.
2. Совместный анализ оперативной обстановки.
3. Участие в проводимых совещаниях по вопросам обеспечения правопорядка.
4. Корректировку плана использования сил и средств по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах.
5. Согласование порядка действий нарядов ППС и оказания взаимной помощи при несении службы.

Для организованного и своевременного сосредоточения сил и средств полиции на участке территории (в районе, районах) населенного пункта, где сложилась напряженная оперативная обстановка, в целях оперативного воздействия на причины возникновения такой обстановки, а также в случаях, не терпящих отлагательства, может применяться маневр (изменение утвержденной расстановки сил и средств) нарядами ППС. Маневр может осуществляться на период смены, дежурных суток или на более длительное время.

Наряды ППС прибывают к назначенному времени в указанный район, микрорайон или участок населенного пункта для несения службы по обеспечению правопорядка. Для организации несения службы, координации деятельности нарядов ППС руководитель территориального органа МВД России своим решением определяет ответственное должностное лицо. По окончании работы по команде ответственного должностного лица наряды ППС возвращаются на маршруты патрулирования (посты). При возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций) маневр силами и средствами осуществляется по плану действий территориального органа МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций). Предупреждение преступлений и административных правонарушений нарядами ППС осуществляется с целью защиты личности, общества, государства от преступных посягательств, обеспечения сдерживания и сокращения общественно опасных деяний на улицах и в иных общественных местах, объектах транспорта и транспортной инфраструктуры. Наряды ППС в границах патрульного участка (поста) осуществляют наблюдение за соблюдением лицами (поднадзорными) установленных им судом административных ограничений и выполнением ими предусмотренных законодательством Российской Федерации обязанностей.

Уполномоченные должностные лица территориального органа МВД России предоставляют нарядам ППС сведения о проживании в границах патрульного участка лиц, в отношении которых судом установлены административные ограничения, а также своевременно информируют подразделения ППС о лицах, в отношении которых судом установлены административные ограничения, проводят инструктаж по тактике действий сотрудников ППС и порядку документирования правонарушений со стороны таких лиц.

Наряды ППС участвуют в проведении мероприятий по предупреждению и профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов на основании информации, полученной из подразделений по делам несовершеннолетних.

Наряды ППС принимают участие в обеспечении и профилактике безопасности дорожного движения:

- 1) владеют основами законодательства Российской Федерации в сфере дорожного движения;
- 2) пресекают факты управления транспортными средствами лицами, находящимися в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, или лицами, не достигшими возраста, дающего право управления транспортным средством (когда возраст очевиден или известен сотруднику); передают таких лиц сотрудникам ДПС Госавтоинспекции;
- 3) при обнаружении дорожно-транспортного происшествия или иной угрозы безопасности дорожного движения немедленно докладывают оперативному дежурному дежурной

части территориального органа МВД России и (или) инспектору ГУН, командиру подразделения ППС или нарядам ДПС Госавтоинспекции;

4) оказывают помощь нарядам ДПС Госавтоинспекции в устранении помех для дорожного движения.

Помимо этого, сотрудники ППС при предупреждении преступлений и административных правонарушений:

1) проверяют самостоятельно либо с участием сотрудников других подразделений органов внутренних дел на маршрутах патрулирования места наиболее вероятного совершения преступлений, укрытия лиц, склонных к совершению преступлений, с целью предупреждения совершения с их стороны общественно опасных деяний, а также места концентрации криминогенного элемента несовершеннолетних, в том числе (групп несовершеннолетних);

2) пресекают случаи распития гражданами алкогольной продукции, употребления наркотических средств и психотропных веществ в общественных местах, факты совершения ими мелкого хулиганства, других нарушений общественного порядка;

3) выявляют заблудившихся детей и подростков, безнадзорных несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также несовершеннолетних правонарушителей, в том числе находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, передают их родителям или лицам, их заменяющим, в необходимых случаях доставляют таких лиц в дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне или подразделения по делам несовершеннолетних (если они находятся вне помещения территориального органа МВД России на районном уровне);

4) выявляют и задерживают в ходе несения службы лиц, находящихся в розыске за совершение преступлений, скрывающихся от дознания, следствия, суда, отбывания наказания, без вести пропавших;

5) оказывают необходимую помощь гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

6) взаимодействуют с сотрудниками других подразделений органов внутренних дел по вопросам предупреждения и раскрытия преступлений, выявлению лиц, занимающихся незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе их сбытом;

7) принимают все необходимые меры, направленные на предупреждение совершения террористических актов в местах массового пребывания граждан;

8) осуществляют мероприятия по проверке документов в целях выявления лиц, подозреваемых в принадлежности к террористическим и экстремистским организациям, а также незаконно перевозящих оружие, боеприпасы, взрывные устройства, взрывчатые, зажигательные, химические, сильнодействующие ядовитые вещества, наркотические средства и психотропные вещества, террористическую и экстремистскую литературу;

9) контролируют на улицах и в иных общественных местах в пределах своей компетенции соблюдение лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них в соответствии с законом запретов и ограничений;

10) осуществляют разъяснительную работу среди граждан по соблюдению ими общественного порядка.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основные задачи подразделений патрульно-постовой службы полиции.
2. Какие функции выполняют подразделения патрульно-постовой службы полиции?
3. Перечислите элементы управления служебной деятельностью подразделений патрульно-постовой службы полиции.

4. Назовите виды нарядов патрульно-постовой службы полиции, которые применяются для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Охарактеризуйте их.

5. В каких случаях наряд патрульно-постовой службы полиции может временно оставить маршрут патрулирования (пост)?

6. Что не допускается делать сотрудникам подразделения патрульно-постовой службы полиции во время несения службы?

7. Что не допускается делать сотрудникам подразделения патрульно-постовой службы полиции, входящим в состав патруля на автомобиле (ином транспортном средстве), во время несения службы?

8. Что запрещается делать сотруднику подразделения патрульно-постовой службы полиции при несении службы на патрульном автомобиле, оборудованном аппаратно-программным комплексом видеонаблюдения, и с видеорегистратором?

9. Каковы особенности препровождения (доставления) сотрудниками подразделения патрульно-постовой службы полиции лиц, задержанных за совершение преступлений и административных правонарушений?

10. Каковы особенности несения службы сотрудниками подразделения патрульно-постовой службы полиции со служебными собаками?

ГЛАВА 18. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

§ 1. Правовое регулирование деятельности, основные задачи и организация несения службы участкового уполномоченного полиции

Полиция России является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, включающей в себя подразделения, организации и службы, создаваемые для решения возложенных на полицию обязанностей. Одну из ведущих служб, находящуюся в постоянном контакте с населением, представляют участковые уполномоченные полиции, обеспечивающие защиту основных прав и свобод граждан и правопорядок на закрепленных территориях.

Объективная оценка эффективности деятельности полиции и высокий уровень общественного доверия граждан формируются по результатам деятельности различных подразделений органов внутренних дел, в том числе и участковых уполномоченных полиции. Образ участкового инспектора милиции, а позднее и участкового уполномоченного полиции, представляющего собой принципиального и порядочного сотрудника, осуществляющего противодействие преступности, десятилетиями освещался в прессе, литературе, театральных постановках и кинематографе. Авторитет участкового уполномоченного в будущем также останется главенствующим при формировании общественного мнения о работе полиции.

В МВД России, как и ранее, уделяется первоочередное внимание проблемам, имеющимся в деятельности участковых уполномоченных полиции, зачастую выступающих связующим звеном между населением и органами исполнительной власти на местах. Как показывает практика, в труднодоступных, малонаселенных и отдаленных поселениях и кочевых угодьях участковый уполномоченный полиции зачастую выступает в роли единственного представителя органов исполнительной власти, наделенного законными полномочиями. При этом он выполняет не только возложенные на него основные задачи, связанные с поддержанием правопорядка и обеспечением общественной безопасности, но и вникает в иные социальные и бытовые вопросы населения, требующие разрешения.

На протяжении последних десятилетий последовательно реализуются ведомственные целевые программы МВД России¹ и концепции развития службы², предусматривающие повышение уровня социальной и ресурсной обеспеченности участковых уполномоченных полиции.

На сегодняшний день созданы наиболее благоприятные условия для работы участкового уполномоченного полиции в жилом секторе административного участка; пересмотрены основные задачи; детализированы полномочия должностных лиц, осуществляющих внутриведомственный контроль; определена периодичность профилактического обхода; уточнен порядок

¹ Приказ МВД России от 19 ноября 2013 г. № 919 «Об утверждении ведомственной целевой программы “Сельский участковый”».

² Приказ МВД России от 30 марта 2020 г. № 191 «Об утверждении Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020–2023 годы».

реализации индивидуальной профилактической работы; скорректирован перечень лиц, подлежащих профилактическому учету; приведены к единообразию дни и часы приема граждан на всей территории страны; улучшено техническое оснащение участковых пунктов полиции; завершен планомерный переход на электронный документооборот в ведомственной сети.

Участковый уполномоченный полиции в повседневной деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и ведомственными правовыми актами. В вопросах охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности участковый уполномоченный полиции руководствуется законодательством субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляет правоприменительную деятельность, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами.

Участковый уполномоченный полиции в процессе своей деятельности решает ряд задач¹:

Принимает меры, направленные 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 органов внутренних дел по предупреждению преступлений, осуществляет производство по делам об административных правонарушениях.

Осуществляет превентивные меры по снижению риска совершения преступлений лицами, имеющими непогашенную (неснятую) судимость, уделяя особое внимание выявлению деяний, предусмотренных ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 и 314.1 УК РФ, ст. 6.1.1 и 19.24 КоАП РФ, а также бытовых преступлений.

Проводит индивидуальную профилактическую работу с лицами, состоящими на профилактическом учете.

Осуществляет прием граждан.

Рассматривает обращения (заявления, сообщения) граждан, относящиеся к его компетенции.

Осуществляет наблюдение за соблюдением лицами, состоящими под административным надзором, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими предусмотренных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязанностей.

Компетенция участкового уполномоченного полиции дополняется комплексом различных мероприятий, в которых он принимает личное участие. К таким мероприятиям относятся:

— предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

— розыск лиц, не прибывших к месту осуществления административного надзора либо самовольно оставивших его, а также иных лиц в случаях и порядке, предусмотренных нормативными правовыми актами МВД России об организации и осуществлении розыска;

— контроль за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан;

— раскрытие преступлений в соответствии с установленными нормативными правовыми актами МВД России обязанностями;

— исполнение государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения.

Назначение участкового уполномоченного полиции на должность и освобождение от должности осуществляется начальником территориального органа на основании изданного

¹ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

приказа. Лицо, назначаемое на должность, заключает типовой контракт, включающий в себя права, обязанности, условия прохождения службы и социальные гарантии. При этом служебные обязанности, права и ответственность участкового уполномоченного полиции более детально конкретизируются в его должностной инструкции.

За участковым уполномоченным полиции приказом начальника территориального органа закрепляется административный участок с присвоением ему порядкового номера. Размеры административного участка формируются в городах, исходя из численности проживающего населения и лиц, состоящих на профилактическом учете, оперативной обстановки и специфики административно-территориального деления муниципалитетов, в сельских поселениях — в границах одного или нескольких населенных пунктов, объединенных общей территорией, на территории закрытого административно-территориального образования — в границах контролируемой зоны.

Административный участок принимается участковым уполномоченным полиции с участием заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа (начальника отдела (отделения, пункта) полиции в составе территориального органа и его непосредственного руководителя. Кроме указанных лиц, в данном мероприятии принимает участие участковый уполномоченный полиции, ранее обслуживавший эту территорию, если он продолжает проходить службу в структурном подразделении.

Участковый уполномоченный полиции при выполнении должностных обязанностей должен быть в форменной одежде, вооружен и экипирован. При отработке отдельных заданий и поручений с разрешения начальника территориального органа либо его заместителя — начальника полиции или заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) допускается нахождение на службе без форменного обмундирования.

Режим служебного времени участкового уполномоченного полиции определяется текущей оперативной обстановкой в районе и на территории обслуживаемого участка, а также особенностями поставленных задач. Перед заступлением на службу участковый уполномоченный полиции присутствует на инструктаже, который проводится заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка), или начальником отдела полиции, или его непосредственным руководителем. Также в инструктаже участвует оперативный дежурный дежурной смены, который доводит оперативно-значимую информацию в районе и городе.

Участковый уполномоченный полиции ежедневно осуществляет профилактический обход административного участка, который проводится во время исполнения служебных обязанностей, при этом поддерживает связь с непосредственным руководителем и оперативным дежурным территориального органа. Обслуживая территорию участка, на которой возможны перебои или полностью отсутствует связь, заранее сообщает об этом указанным лицам. По окончании службы участковый уполномоченный полиции прибывает в установленное время в территориальный орган и докладывает о проделанной работе непосредственному руководителю или лицу, ответственному от руководства, или оперативному дежурному, и составляет письменный отчет. Сотрудникам полиции, работающим и проживающим в отдаленных селах или труднодоступной местности, порядок и периодичность прибытия в территориальный орган для инструктажей и отчетов по работе устанавливается начальником территориального органа.

Если участковый уполномоченный полиции по окончании службы не прибыл в территориальный орган или в установленное время не вышел на связь, лицо, осуществлявшее взаимодействие с ним, докладывает об этом начальнику территориального органа либо иному уполномоченному лицу. В данном случае принимаются оперативные меры по определению последнего местонахождения сотрудника полиции или места выхода на связь, и осуществляется его поиск.

В подразделениях участковых уполномоченных полиции в целях создания резерва и формирования кадрового потенциала службы в территориальном органе допускается

введение должностей помощников участковых уполномоченных полиции. Указанная должность может вводиться на каждую должность старшего участкового уполномоченного полиции, а в сельской и труднодоступной местности — на каждого участкового. Между тем такая возможность не всегда реализуется на местах в связи с отсутствием дополнительных единиц в штатном расписании подразделения.

Помощник закрепляется за участковым уполномоченным полиции и выполняет поставленные задачи под его контролем и общим руководством. При этом он пользуется всеми правами участкового уполномоченного полиции, кроме права рассматривать дела об административных правонарушениях в рамках административно-юрисдикционной деятельности, а также выполняет все обязанности, за исключением принятия решений по поступившим заявлениям и сообщениям о преступлениях, происшествиях и об административных правонарушениях.

В процессе правоприменительной деятельности на закрепленном административном участке участковый уполномоченный полиции реализует пять основных форм несения службы, к которым относятся:

- профилактический обход административного участка;
- рассмотрение обращений граждан;
- индивидуальная профилактическая работа;
- прием граждан;
- отчеты перед населением о проделанной работе.

§ 2. Профилактический обход административного участка и особенности его проведения участковым уполномоченным полиции

Ключевой формой несения службы участковым уполномоченным полиции является профилактический обход административного участка, который, как правило, осуществляется в рамках работы по поступившим обращениям граждан и проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел. Профилактический обход обслуживаемой территории осуществляется ежедневно в процессе выполнения служебных обязанностей в соответствии с утвержденным графиком работы.

Профилактический обход является источником оперативно значимой информации о криминологической обстановке на территории обслуживания, при этом ежедневное присутствие участкового уполномоченного полиции на административном участке формирует у граждан осознание правовой защищенности со стороны органов власти государства. Рассматриваемая форма несения службы реализуется участковым уполномоченным полиции на постоянной, плановой основе, независимо от наличия неисполненных материалов проверок, дополнительных поручений, запросов и складывающейся оперативной обстановки на обслуживаемом участке.

Ведомственный нормативный правовой акт, определяющий порядок исполнения служебных обязанностей участковым уполномоченным полиции, закрепил конкретный алгоритм действий, подлежащий выполнению в процессе профилактического обхода административного участка. При проведении профилактического обхода участковый уполномоченный полиции знакомится с населением, в том числе с председателями товариществ собственников жилья и недвижимости, а также с иными уполномоченными собственниками жилья лицами (старшими по подъездам, корпусам и домам). В процессе знакомства и установления партнерских, доверительных отношений в обязательном порядке вручает свои визитные карточки.

В отдельных регионах Российской Федерации используется практика размещения в местах общего пользования (торговые центры, кинотеатры, спорткомплексы, остановки общественного транспорта, автозаправочные станции, и др.) отпечатанных типографским способом листовок «Ваш участковый уполномоченный полиции» с фотографией сотрудника полиции, контактными телефонами, днями приема и адресом участкового пункта полиции.

Указанный вариант дополнительного информирования населения административного участка не освобождает участкового уполномоченного полиции от обязанности личного вручения визитных карточек при проведении профилактического обхода административного участка.

Важным элементом профилактического обхода является посещение квартир, комнат и домовладений граждан, расположенных на территории административного участка. В целях выяснения реальной картины криминогенной составляющей обслуживаемой территории не следует ограничиваться получением информации только из официальных статистических данных. Дополнительные источники оперативно значимой информации могут быть представлены участковому уполномоченному полиции в процессе личного знакомства с гражданами административного участка, а также установления с ними доброжелательных и доверительных отношений.

При проведении поквартирного и подомового обходов участковому уполномоченному полиции следует взаимодействовать со всеми возрастными категориями граждан. Рекомендуются уделять особое внимание лицам в возрасте от 16 до 20 лет, а также лицам старшего поколения, которые в преобладающем большинстве случаев устанавливают доверительные отношения с сотрудником полиции и могут предоставить определенную информацию о соседях, жильцах своего дома и состоянии правопорядка в жилом секторе административного участка.

В процессе профилактического обхода анализируется и детально изучается весь массив поступающей информации, в том числе полученной посредством визуального наблюдения, предоставленной в процессе общения с гражданами, а также установленной при различных официальных запросах. Указанные формы получения информации являются наиболее приемлемыми и позволяют участковому уполномоченному полиции своевременно реализовать административно-предупредительные меры, направленные на стабилизацию правопорядка на закрепленной территории.

Во время ежедневного обхода административного участка участковый уполномоченный полиции проверяет полученные данные о гражданах Российской Федерации, проживающих в жилых помещениях с нарушением установленных законодательством правил регистрации, в том числе арендующих квартиры, комнаты, жилые дома или часть домов без оформления соответствующих документов. Такие сведения могут быть получены от председателей или иных представителей товариществ собственников жилья, специалистов управляющих компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства (электриков, сантехников, слесарей, дворников), старших по подъездам и корпусам многоквартирных жилых домов, а также внештатных сотрудников полиции. Кроме этого, участковый уполномоченный полиции взаимодействует с сотрудниками полиции подразделений по вопросам миграции при проведении совместных рейдов и иных оперативно-профилактических мероприятий в жилом секторе.

В рамках профилактического обхода участковый уполномоченный полиции осуществляет проверку сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории административного участка с нарушением правил въезда либо режима пребывания или проживания. Неконтролируемое и незаконное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства способствует формированию криминализации общества, создает благоприятную почву для проявления национализма, ксенофобии и разжигания межнациональных конфликтов¹.

В деятельности участкового уполномоченного полиции оперативный интерес представляют не только правоотношения, связанные с пребыванием и проживанием, но и легальность трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства, на которые он должен акцентировать свое внимание. Как правило, при нарушении рассматриваемыми специальными субъектами административно-правовых отношений, правил въезда либо режима пребывания или проживания на территории Российской Федерации, осуществляется и незаконная

¹ Дугенец А. С. О мерах по пресечению незаконной миграции и противодействию преступности в миграционной сфере // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России. — М., 2019. С. 10–15.

трудовая деятельность без соответствующего разрешения на работу либо патента. Анализ правоприменительной деятельности органов внутренних дел показывает, что нелегальная трудовая деятельность данной категории лиц влечет за собой целый комплекс неблагоприятных последствий правового характера как для экономики страны в целом, так и для правонарушителей, например, в случаях нарушения их общегражданских и трудовых прав.

В ходе профилактического обхода закрепленной территории участковый уполномоченный полиции проводит комплексный анализ информации, полученной из различных источников, о лицах, склонных к совершению правонарушений в семейно-бытовых отношениях, страдающих наркоманией и алкоголизмом, проживающих в жилом секторе. Такие сведения могут быть получены от старших по подъездам многоквартирных жилых домов, соседей по лестничной площадке, в том числе соседей, проживающих на верхних и нижних этажах, внештатных сотрудников полиции, народных дружинников и представителей общественности района.

Практика деятельности органов внутренних дел показывает, что конфликтные ситуации, возникающие между людьми в бытовой сфере, в преобладающем большинстве случаев заканчиваются совершением каких-либо противоправных деяний в отношении одного из ее участников. Участковому уполномоченному полиции необходимо владеть информацией о гражданах, которые своим деструктивным поведением представляют потенциальную угрозу как для окружающих, так и для близких лиц и в любой момент могут совершить правонарушения в семейно-бытовых отношениях, и регулярно проводить с ними беседы и правовое информирование об ответственности за деяния, совершенные в быту. Приоритетной составляющей указанной работы выступает не только раннее предупреждение конфликта, но и примирение сторон после возникшей ссоры, в том числе локализация социального напряжения в неблагополучной семье или межличностных отношениях родственников и иных близких лиц.

Во время профилактического обхода участковый уполномоченный полиции отрабатывает информацию, полученную о лицах, страдающих наркоманией и алкоголизмом. Для более дифференцированного подхода к рассматриваемой проблеме напомним, что в результате реализации антинаркотических мероприятий в последнее десятилетие наркоситуация в стране в целом стабилизировалась, однако, согласно официальным данным, в большинстве регионов Российской Федерации она остается напряженной. Ежегодно выявляется около двухсот тысяч преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, при этом доля противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотиков в общем количестве зарегистрированных преступлений составляет 9,4 %. Выросло число лиц с зависимостью от новых потенциально опасных психоактивных веществ и с полинаркоманией, а также с зависимостью от лекарственных препаратов с психоактивным действием¹.

Злоупотребление алкогольной продукцией, как и наркомания, приводит к преждевременной смерти людей от предотвратимых причин и является одной из основных причин социальной деградации определенной части общества, которая выражается в росте преступности, насилия, сиротства, в ухудшении здоровья, росте инвалидности и случаев суицида. В состоянии алкогольного опьянения совершаются многочисленные преступления, а прямые и косвенные экономические потери от алкоголизации населения наносят ощутимый вред социально-экономическому развитию страны. Также алкоголизм представляет собой общенациональную угрозу на уровне личности, семьи, общества и государства.

Предупреждение административных правонарушений, связанных с употреблением алкоголя, незаконным потреблением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, безусловно, предотвратит более серьезные деяния со стороны таких лиц. Участковый уполномоченный полиции должен своевременно получать информацию о гражданах, страдающих алкоголизмом и наркоманией, проживающих на территории обслуживаемого административного участка, и проводить с ними плановую профилактическую работу.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года».

Не менее актуальной является информация о лицах, пострадавших от преступлений или подверженных риску стать таковыми в силу их малолетнего либо престарелого возраста, а также о лицах, имеющих какие-либо психические расстройства. Всем указанным лицам должна быть своевременно оказана соответствующая правовая помощь в пределах компетенции участкового уполномоченного полиции. Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, направлена на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки, осуществляемой в соответствии с законодательством, в целях минимизации последствий противоправных действий либо снижения риска стать пострадавшими. Участковый уполномоченный полиции при проведении ежедневного профилактического обхода своего участка компетентен оказывать не только правовую, но и психологическую поддержку указанным гражданам и их близким лицам.

В рамках профилактического обхода участковый уполномоченный полиции также обращает внимание на лиц без определенного места жительства и занятий, находящихся на обслуживаемой территории. Указанные лица представляют группу населения, не имеющую регистрации по месту жительства или фактически утратившую право собственности на ранее принадлежавшие домовладения, комнаты, квартиры и иные жилые помещения, в которых они постоянно или преимущественно проживали.

Участковый уполномоченный полиции, в первую очередь, ориентируется на ту категорию лиц без определенного места жительства и занятий, которые ведут антисоциальный, аморальный, бродячий образ жизни, не имеют каких-либо средств к существованию, а также утратили семейные и социальные связи в обществе и трудовые правоотношения. Данные лица проживают в подвальных или чердачных помещениях многоквартирных жилых домов, в заброшенных, аварийных и неиспользующихся зданиях, строениях и сооружениях, в уличных теплотрассах, шалашах или землянках, возведенных в лесопарковой зоне, в том числе на территории городских мусорных свалок.

Лица, проживающие на улице, зачастую не только не имеют возможности нормально питаться, одеваться по сезону, ночевать в помещениях, отвечающих элементарным санитарно-гигиеническим нормам, но и не могут своевременно получить медицинскую и иную социальную помощь. Гражданин, оказавшись в подобной экстремальной жизненной ситуации, будет вынужден совершать различные противоправные деяния в целях получения любых средств к существованию, позволяющих ему выжить. Участковый уполномоченный полиции, выявивший на закрепленной территории лиц без определенного места жительства и занятий, информирует рассматриваемую категорию граждан об учреждениях, оказывающих помощь в социальной адаптации. Указанная работа может реализовываться участковым уполномоченным полиции в формах правового информирования или профилактической беседы¹.

Профилактируемому лицу, оказавшемуся на улице вследствие различных жизненных ситуаций, участковый уполномоченный полиции разъясняет, что отсутствие места жительства, работы и средств к существованию, которые ухудшают условия его жизнедеятельности, позволяют ему обратиться в соответствующие учреждения муниципального образования за социальным обслуживанием. При этом в каждом субъекте Российской Федерации на основании примерного перечня социальных услуг² определяются эффективные мероприятия по социальной адаптации лиц без определенного места жительства и занятий, которые могут иметь незначительные отличия.

Участковый уполномоченный полиции должен проинформировать лицо без определенного места жительства и занятий о видах услуг, предоставляемых в рамках социального обслуживания, и объяснить, какие учреждения занимаются данной деятельностью в конкретном насе-

¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 1236 «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг».

ленном пункте или муниципальном образовании, по какому адресу они расположены. Это могут быть социальные приюты и гостиницы, дома или специализированные центры социальной адаптации для лиц без определенного места жительства. Уведомив лиц без определенного места жительства и занятий о наличии вышеуказанных социальных учреждений, а также о порядке обращения за помощью, участковый уполномоченный полиции решает комплекс задач. Во-первых, осуществляет профилактику административных правонарушений и преступлений со стороны указанных лиц, во-вторых, исключает вероятность суицидальных актов, несчастных случаев и совершения насильственных преступлений в отношении этих лиц, в-третьих, вносит существенный вклад в оказание необходимой социальной помощи таким лицам и, наконец, помогает им вернуться к нормальной жизни в обществе.

Участковый уполномоченный полиции в рамках профилактического обхода должен уделять внимание информации о случаях антиобщественного или противоправного поведения собственников квартир и домовладений, расположенных в жилом секторе. Такое поведение может проявляться не только в совершении административных правонарушений в отношении близких лиц или соседей виновного лица, а также быть направленным на нарушение общественного порядка или общественной безопасности, но и затрагивать иные гражданско-правовые отношения других собственников жилья многоквартирного дома. Мониторинг правоприменительной практики полиции показывает, что противоправное поведение жильцов квартир и домовладений в преобладающем большинстве случаев связано с нарушением жилищного и гражданского законодательства.

Нарушение прав и интересов граждан может выразиться в виде использования жилого помещения не по прямому назначению, к примеру, в качестве офиса или складского помещения для хранения какой-либо продукции или материальных ценностей. Самовольное переустройство и реконструкция квартиры, нарушение внутренней планировки, содержание систем холодного и горячего водоснабжения, находящихся внутри жилья в ненадлежащем состоянии, воспрепятствование в обеспечении соседей коммунальными услугами, нарушение правил содержания общего имущества, проведение ремонтных работ в неустановленное время также будет противоправным. Нарушение прав и интересов соседей будет возникать и при несвоевременной оплате ежемесячных коммунальных платежей, предусмотренных на содержание общего имущества дома (например, на техническое обслуживание лифтов, мусоропроводов, уборку в подъездах, замену освещения, капитальный ремонт и пр.).

Еще одной проблемой, связанной с противоправным поведением собственников квартир и домовладений, повсеместно встречающейся в деятельности участковых уполномоченных полиции, является самовольное занятие гражданином земельного участка под парковочное место личного автомобиля на придомовой территории. Анализ таких правонарушений показывает, что в основном владельцы транспортных средств незаконно устанавливают различные элементы ограждения, навесы, металлические или бетонные столбики, цепи или тросы с замками, шлагбаумы и иные конструкции, препятствующие не только парковке, но и движению по придомовой территории автомобилей других собственников многоквартирного дома. Вышеперечисленные предметы ограждений также могут препятствовать проезду служебного транспорта экстренных служб при возникновении каких-либо чрезвычайных ситуаций, происшествий и несчастных случаев.

В отдельных случаях антиобщественное поведение жильцов квартир будет проявляться в игнорировании мер по уходу за домашними животными, вследствие чего в жилых помещениях образуются антисанитарные условия, заводятся паразиты и грызуны, быстро мигрирующие в соседние квартиры, появляется стойкий зловонный запах, распространяющийся по всему подъезду, нарушаются санитарно-эпидемиологические нормы. Владелец домашних животных может намеренно не соблюдать установленные законодательством требования при их выгуле, выраженные в свободном, неконтролируемом передвижении в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах, на детских и спортивных площадках, а также не обеспечивать уборку продуктов жизнедеятельности животных в общедоступных ме-

стах. Самые безответственные лица могут вообще не осуществлять ежедневный выгул, тем самым создавая стрессовые условия для питомца. При таком безответственном содержании, например, собак, лай животного в ночное время или ранние утренние часы будет нарушать тишину и покой граждан, проживающих по соседству в многоквартирном доме.

Вышеперечисленные нарушения оказывают влияние на состояние правопорядка в жилом секторе административного участка, несмотря на то что обозначенные проблемы затрагивают в преобладающем большинстве случаев гражданско-правовые отношения собственников. Своевременно не принятые административно-предупредительные меры могут повлечь за собой не только совершение правонарушений, но и преступлений. Участковый уполномоченный полиции при получении сведений о каком-либо антиобщественном поведении собственников квартир или домовладений должен незамедлительно реагировать на конфликтную ситуацию, например, провести правовое информирование таких лиц.

Информация, полученная в ходе профилактического обхода административного участка, докладывается участковым уполномоченным полиции своему прямому начальнику или передается должностным лицам заинтересованных подразделений органов внутренних дел, а также используется указанными лицами в целях выполнения обязанностей в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами. При обнаружении причин и условий, способствующих совершению правонарушений на обслуживаемой территории, участковый уполномоченный полиции докладывает руководителю подразделения о необходимости внесения в соответствующие органы или организации либо общественные объединения представлений об их устранении. Результаты работы заносятся участковым уполномоченным полиции в модуль «Участковый» сервиса обеспечения охраны общественного порядка МВД России (далее — СООП).

§ 3. Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции на территории административного участка

Анализ правоприменительной деятельности органов внутренних дел показывает, что одним из приоритетных направлений работы участковых уполномоченных полиции является профилактика правонарушений в жилом секторе. Участковый уполномоченный полиции при несении службы на административном участке решает возложенные на него задачи, одной из которых является проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете органов внутренних дел. Как правило, эта форма несения службы реализуется участковым уполномоченным полиции в рамках профилактического обхода обслуживаемой территории.

Ведомственным нормативным правовым актом определено несколько категорий лиц, в отношении которых участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу, при этом в отношении двух категорий лиц он принимает участие в осуществлении контроля за их поведением в быту. К ним относятся осужденные за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы или наказание в виде лишения свободы условно, а также несовершеннолетние, родители или законные представители несовершеннолетних, состоящие на учете в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа.

Кроме этого, участковый уполномоченный полиции ведет список лиц:

- освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость, за исключением лиц, состоящих на профилактическом учете;
- страдающих психическими расстройствами, состоящих на учете в медицинской организации и представляющих опасность для окружающих;

— граждан — владельцев оружия (список ведется в целях принятия соответствующих мер реагирования при получении в отношении указанных лиц оперативно значимой информации).

Первая категория граждан, с которыми проводится индивидуальная профилактическая работа — это лица, в отношении которых установлен административный надзор. Федеральным законодательством¹ определены субъекты, в отношении которых судом устанавливается административный надзор, и основные сроки, которые могут устанавливаться поднадзорным лицам.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы является сообщение подразделения по осуществлению административного надзора или должностного лица, на которое возложена обязанность по осуществлению административного надзора, о постановке на учет поднадзорного лица. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, в отношении которых установлен административный надзор, проводится до принятия начальником территориального органа решения о прекращении за ними административного надзора.

Вторая категория граждан — это лица, освобожденные из мест лишения свободы и имеющие 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, а также умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы с указанной категорией лиц является информация об их освобождении из мест лишения свободы. Участковый уполномоченный полиции посещает данных лиц по месту жительства или пребывания не реже одного раза в месяц. Индивидуальная профилактическая работа с такими лицами проводится до погашения (снятия) судимости либо установления им административного надзора.

Следующая категория граждан — лица, допускающие правонарушения в семейно-бытовой сфере. Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы является привлечение лица к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ или уголовной ответственности по ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК РФ. Кроме этого, основанием такой работы будет являться принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25 и 25.1, чч. 1 и 5 ст. 319 УПК РФ, по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере.

Семейно-бытовые конфликты совершаются, как правило, не внезапно, а в результате длительных неприязненных отношений друг к другу, в связи с чем участковый уполномоченный полиции применяет различные меры профилактического воздействия. Кроме индивидуальной профилактической работы посредством периодического посещения таких лиц по месту жительства и проведения бесед с ними и членами их семьи, участковый уполномоченный полиции использует помощь общественности, например, представителей ТСЖ, старших по подъездам, соседей и иных граждан. В каждом конкретном случае содержание профилактического воздействия на подконтрольное лицо определяется особенностями его личности и окружающей социальной средой.

Участковый уполномоченный полиции посещает лиц, допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере, проводится в течение одного года с момента принятия решения о ее проведении.

Еще одна категория граждан, с которыми проводится профилактическая работа — лица, больные алкоголизмом, состоящие на учете в медицинской организации, которые в те-

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

чение года два и более раз привлекались к ответственности за совершение правонарушений в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы является информация подразделения по исполнению административного законодательства после подтверждения медицинской организацией нахождения данной категории лиц на учете в наркологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма. Участковый уполномоченный полиции посещает лиц, больных алкоголизмом, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал. Индивидуальная профилактическая работа с такими лицами проводится в течение одного года с даты принятия решения о ее проведении.

Другая категория лиц — больные наркоманией, состоящие на учете в медицинской организации, которым в течение года два и более раза назначено наказание за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ. Основанием для постановки на профилактический учет является информация подразделения по исполнению административного законодательства после подтверждения медицинской организацией нахождения данной категории лиц на учете в наркологическом диспансере в связи с лечением от наркомании.

Участковый уполномоченный полиции посещает лиц, больных наркоманией, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал. Индивидуальная профилактическая работа с ними проводится в течение одного года с даты принятия решения о ее проведении.

Особое внимание участковый уполномоченный полиции уделяет лицам, совершившим административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий, так как указанные деяния влекут за собой большой общественный резонанс среди граждан и в средствах массовой информации. Лица, которые были привлечены к административной ответственности за деяния, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий, находятся под контролем участкового уполномоченного полиции в целях предупреждения повторных правонарушений с их стороны.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы является информация подразделения по организации охраны общественного порядка, а также должностного лица территориального органа, на которых возложены обязанности по организации охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении общественно-политических и спортивно-массовых мероприятий. Посещение таких лиц по месту жительства или пребывания осуществляется не реже одного раза в квартал.

Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции с рассмотренной категорией лиц прекращается в следующих случаях:

- истечение срока проведения индивидуальной профилактической работы;
- снятие лица, больного алкоголизмом или наркоманией, с учета в медицинской организации (при поступлении информации);
- осуждение лица к лишению свободы и его направление к месту отбывания наказания;
- прохождение военной службы по призыву в Вооруженных силах Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации;
- признание гражданина безвестно отсутствующим (умершим) по решению суда;
- смерть гражданина;
- утрата гражданином дееспособности;
- издание акта об амнистии или помилования;
- прекращение гражданства Российской Федерации или проживание гражданина за пределами территории Российской Федерации.

В заключение отметим, что при несении службы на административном участке участковый уполномоченный полиции использует следующие формы профилактического воздействия:

- правовое информирование;
- профилактическая беседа;
- объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- профилактический учет;
- административный надзор.

§ 4. Отчет участкового уполномоченного полиции о проделанной работе перед населением административного участка

В целях информирования граждан административного участка об оперативной обстановке в районе, а также о мероприятиях, проводимых территориальным органом МВД России по профилактике преступлений и административных правонарушений, участковый уполномоченный полиции отчитывается перед населением о проделанной работе за определенный период времени. Данное мероприятие направлено не только на доведение актуальной информации о состоянии правопорядка в жилом секторе и прилегающих к нему территориях, но и на непосредственное знакомство граждан с участковым уполномоченным полиции, а также установление обратной связи между обществом и исполнительной властью государства.

В настоящее время на официальном сайте МВД России в разделе «Онлайн-сервисы» функционирует сервис «Ваш участковый/отдел полиции», позволяющий осуществить быстрый поиск участкового уполномоченного полиции, обслуживающего какой-либо административный участок на территории Российской Федерации, по введенному адресу. Кроме этого, на официальных сайтах МВД по республикам и главных управлений МВД России по субъектам Российской Федерации в сервисе «Отчеты перед населением» можно найти графики отчетов участковых уполномоченных полиции о проделанной работе за прошедший период времени.

Участковый уполномоченный полиции выступает с отчетом о результатах проделанной работы на собрании граждан, проживающих на обслуживаемом административном участке, не реже одного раза в год¹. Подготовленная отчетная информация размещается в сети «Интернет» на официальных сайтах территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. Кроме этого, отчет может дублироваться и на официальном сайте органа местного самоуправления.

Оповещение населения о проведении собрания по вопросу отчета участкового уполномоченного полиции производится заблаговременно путем вывешивания объявлений в местах с массовым пребыванием граждан, использования местных СМИ, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также через органы местного самоуправления, администрацию предприятий, учреждений и организаций.

Проведенный мониторинг показал, что оповещение населения о проведении отчета участкового уполномоченного полиции посредством размещения объявлений в местах с массовым пребыванием граждан (например, на остановках общественного транспорта, у входов в торговые центры, а также у подъездов в многоквартирных жилых домах) не дает желаемого результата. По мнению респондентов, данный способ оповещения населения на сегодняшний день утратил свою актуальность, так как граждане не обращают внимания на объявления, размещенные на бумажных носителях².

¹ Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России».

² Результаты анкетирования 382 участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России, проходящих службу в Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, обучавшихся в Барнаульском юридическом институте МВД России в 2021–2022 гг.

Участковый уполномоченный полиции использует, в первую очередь, возможности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и местных СМИ, посредством которых будет оповещено преобладающее большинство граждан административного участка. Также следует заблаговременно проинформировать руководителей органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, с которыми участковый уполномоченный полиции находится в постоянном контакте при несении службы, которые, в свою очередь, доведут информацию о предстоящем отчете до граждан и трудовых коллективов. Уместно активно использовать ресурсы представителей ТСЖ, ТСН, старших по подъездам и домам, привлекать к информированию населения внештатных сотрудников полиции, народных дружинников, различные общественные объединения правоохранительной направленности. Использование вышеперечисленных способов позволит оповестить наибольшее количество граждан о месте и времени проведения отчета.

Ведомственный приказ допускает возможность проведения единого собрания граждан, проживающих на нескольких административных участках, на котором одновременно отчитываются несколько участковых уполномоченных полиции. Подобной практики следует избегать, так как в данном случае у граждан, проживающих на сопредельных территориях, утрачивается интерес к такому мероприятию, и значительно увеличивается время проведения отчета. Напротив, когда отчет проходит по вопросам правопорядка в жилом секторе одной обслуживаемой территории, все присутствующие имеют непосредственную заинтересованность и личную мотивацию при посещении рассматриваемого собрания граждан.

В целях максимального привлечения граждан к участию в обсуждении проблемных вопросов административного участка отчет участкового уполномоченного полиции рекомендуется проводить в вечернее время или в выходные дни. На практике при планировании графиков отчетов указанная рекомендация используется большинством руководителей подразделений участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России с учетом местных условий и проживающего контингента.

При подготовке материалов выступления участковый уполномоченный полиции обобщает информацию о складывающейся оперативной обстановке на обслуживаемой территории и принимаемые территориальным органом МВД России меры по ее нормализации. Особое место уделяет проблемным вопросам, связанным с выявлением и раскрытием преступлений и административных правонарушений на административном участке, а также их профилактикой. Отражает информацию об участии граждан и общественных объединений, в том числе правоохранительной направленности, в охране общественного порядка. Акцентирует внимание на результатах рассмотренных им жалоб, заявлений и предложений граждан и затрагивает иные направления своей работы, требующие рассмотрения на данном собрании.

В процессе подготовки аналитической записки для ежегодного отчета участковый уполномоченный полиции самостоятельно определяет приоритетную информацию, подлежащую более детальному анализу и доведению до сведения граждан, которую предварительно согласовывает с непосредственным руководителем. В зависимости от региона, географического расположения, проживающего населения, времени года и иных особенностей административного участка, такая информация, безусловно, будет отличаться в отдельных деталях от общеустановленных требований. Так, в одном случае участковый уполномоченный полиции посвятит больше времени вопросам профилактики, в другом — статистическим данным, в третьем уделит внимание обратной связи с населением, в четвертом сделает акцент на правовом информировании.

Уровень доверия и оценка деятельности полиции во многом зависят от информированности населения о работе участкового уполномоченного полиции, которая складывается при непосредственном общении и посещении ежегодных отчетов. Проведенные МВД России опросы показали, что «своего» участкового знают 49 % граждан, из них 22 % знакомы с ним лично. При этом в последнее десятилетие уровень доверия к сотрудникам службы участко-

вых уполномоченных полиции повысился с 53 % до 70 % и является одним из лучших среди подразделений полиции¹.

Обобщая изложенное, отметим, что своевременное проведение отчетов перед гражданами административных участков формирует не только позитивное общественное мнение о деятельности конкретных участков уполномоченных полиции, но и повышает доверие населения к работе территориальных органов МВД России в целом.

§ 5. Организация несения службы участковых уполномоченных полиции и внутриведомственный контроль

Непосредственная организация службы подразделений участковых уполномоченных полиции возлагается на начальника территориального органа МВД России на районном уровне, его заместителя — начальника полиции, заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) а также начальника подразделения участковых уполномоченных полиции. Указанные должностные лица наделены правами, позволяющими организовать работу участковых уполномоченных полиции по основным направлениям деятельности в рамках приоритетных задач службы.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне наделен комплексом определенных полномочий, в рамках которых пересматривает и утверждает границы административных участков по обоснованным предложениям, поступившим от руководителя службы участковых уполномоченных полиции, согласованных с заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка); принимает меры по исключению ситуаций, связанных с необоснованным привлечением участковых уполномоченных полиции к выполнению не свойственных им обязанностей. В данном случае речь идет о поручении участковым уполномоченным полиции проверок по поступившим заявлениям и сообщениям о преступлениях экономической направленности, тяжких и особо тяжких преступлениях, не относящихся к их подведомственности, либо о назначении на дежурство в качестве оперативного дежурного в составе дежурной смены, следственно-оперативной группы и группы немедленного реагирования.

Наряду с этим, начальник территориального органа организует и контролирует вопросы снабжения материально-техническими ресурсами, кадровый компонент и социально-бытовую составляющую участковых уполномоченных полиции, в том числе оборудование участковых пунктов полиции необходимой мебелью, компьютерной техникой и средствами связи. Начальник территориального органа проводит мониторинг материально-технического снабжения участковых уполномоченных полиции, выезжает с проверками в участковые пункты полиции, дает соответствующие поручения нижестоящим руководителям и сотрудникам тыловых подразделений.

Кроме этого, активно взаимодействует с органами исполнительной власти в целях выделения дополнительного финансирования планового ремонта и обустройства участковых пунктов полиции в рамках муниципальных и региональных программ в сфере профилактики правонарушений, реализуемых во всех субъектах Российской Федерации. При положительном решении вопроса служебные помещения участковых уполномоченных полиции могут быть своевременно отремонтированы и обеспечены современной офисной мебелью.

В организации деятельности участковых уполномоченных полиции немаловажную роль играет заместитель начальника территориального органа МВД России — начальник полиции, осуществляющий общее руководство организацией несения службы участковыми

¹ Обзор ГУОООП МВД России «О состоянии деятельности участковых уполномоченных полиции по информированию населения об оперативной обстановке и мероприятиях по профилактике правонарушений в жилом секторе, получению информации об оценке их работы». Исх. № 12/2963 от 28 июня 2018 г.

уполномоченными полиции. Начальник полиции уделяет внимание совершенствованию общепринятых форм и методов управления, а также организации службы участковых уполномоченных полиции на основе внедрения в практическую деятельность положительного опыта других регионов страны. В данном случае могут быть затронуты любые управленческие аспекты, к примеру, составление графика заступления на службу участковых уполномоченных полиции, индивидуальное планирование рабочего времени, индивидуальная профилактическая работа с определенной категорией лиц, работа с электронными документами в модуле «Участковый» СООП и пр. Заслуживает особого внимания и положительный опыт решения жилищных вопросов, связанный со строительством служебных квартир, домов и административно-жилищных комплексов для участковых уполномоченных полиции.

Начальник полиции, как и начальник территориального органа МВД России на районном уровне, осуществляет личный контроль за недопущением привлечения участковых уполномоченных полиции к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами, организует обобщение и анализ эффективности их работы. При выявлении причин и условий, влияющих на результаты служебной деятельности подразделения, принимает управленческое решение по их локализации. Ежегодно выезжает в участковые пункты полиции в целях выяснения материально-технического и эстетического соответствия служебных помещений и комнат приема населения установленным требованиям. При посещении участковых пунктов полиции обращает внимание на внешний вид служебных помещений и их внутреннее обустройство.

Кроме этого, начальник полиции курирует вопросы взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции с иными службами территориального органа, другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами, привлекаемыми к поддержанию правопорядка. Организует взаимодействие с представителями судебной системы в целях получения копий процессуальных решений в отношении граждан, привлеченных к юридической ответственности за деяния в сфере быта.

Заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) по аналогии с начальником территориального органа и его заместителем — начальником полиции, наделен рядом полномочий в рамках организации служебной деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции. Как и вышестоящие руководители, организует несение службы участковыми уполномоченными полиции только в рамках реализации приоритетных задач подразделения. Представляет участкового уполномоченного полиции должностным лицам органов местного самоуправления (а при необходимости — руководителям предприятий, учреждений и организаций) после его назначения на должность и прохождения процедуры приема участка. Один раз в полугодие лично выезжает в участковые пункты полиции, находящиеся в зоне обслуживания территориального органа в целях проверки внешнего вида и состояния служебных кабинетов и комнат приема населения. При подготовке к указанному виду контроля изучает результаты ранее проведенных проверок и обращает внимание на выявленные недостатки в целях проверки их устранения. Также организует учет и оценку результатов служебной деятельности участковых уполномоченных полиции, своевременно принимает меры, направленные на повышение ее эффективности. Использует положительный опыт других территориальных органов как своего, так и других регионов страны.

Еще одно направление работы заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) связано с поиском и распределением перспективных кадров, организацией их обучения профессиональным навыкам и компетенциям, индивидуальной подготовкой стажеров по должности и обучением действующих сотрудников полиции. Формирование кадрового потенциала службы необходимо осуществлять на плановой основе, обращая особое внимание на сотрудников строевых подразделений полиции. С указанной категорией лиц следует проводить организационно-кадровую работу в целях направления на обучение в ве-

домственные образовательные организации с последующей перспективой прохождения службы на должностях участковых уполномоченных полиции. Нельзя оставлять без внимания и выпускников иных образовательных организаций, имеющих высшее юридическое образование, проводя с ними профессионально-ориентационные беседы и приглашая работать в полицию в рассматриваемые подразделения.

Заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка), реализуя функцию внутриведомственного контроля, своевременно выявляет имеющиеся проблемы и готовит конкретные предложения по увеличению поставок в подразделения участковых уполномоченных полиции материально-технических ресурсов, улучшению социально-бытового компонента и современного обустройства участковых пунктов полиции. Данные предложения согласовываются с начальником территориального органа и его заместителем — начальником полиции, исходя из лимитов финансирования.

Начальник подразделения участковых уполномоченных полиции выполняет наибольший объем мероприятий по организации деятельности вверенной службы, реализуемых в ежедневной работе. Осуществляет общее руководство участковыми уполномоченными полиции, направляет и координирует их деятельность по предупреждению преступлений и административных правонарушений, участию в охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, подводит итоги их работы. Готовит данные о подчиненных, заступающих на службу по графику, в дежурную часть территориального органа для внесения указанных сведений в постовую ведомость.

Разрабатывает графики несения службы, отпусков и отчетов перед населением участковых уполномоченных полиции вверенного подразделения и представляет их на утверждение соответствующим руководителям территориального органа. Лично заполняет табель учета служебного времени участковых уполномоченных полиции. Направляет актуальную информацию об участковых уполномоченных полиции и закрепленных за ними административных участках, контактных телефонах, месте и времени¹ приема граждан в органы местного самоуправления и подразделение информации и общественных связей территориального органа МВД России на региональном уровне в целях размещения таких сведений на официальных ресурсах в сети «Интернет».

Осуществляя общее руководство подразделением, не допускает нарушений требований ведомственных приказов, запрещающих привлекать участковых уполномоченных полиции к выполнению задач, не относящихся к компетенции службы. В случаях привлечения участковых уполномоченных полиции к мероприятиям, находящимся в подведомственности иных структурных подразделений полиции, незамедлительно сообщает о данных нарушениях руководителю территориального органа. Проводит мониторинг ведения служебной документации, заполняемой в электронном виде, на предмет ее достоверности и своевременности отражения участковыми уполномоченными полиции в модуле «Участковый» СООП. Кроме этого, при поступлении обзоров и методических рекомендаций по организации эффективности какой-либо деятельности или приоритетного направления работы проводит всесторонний анализ положительного опыта и внедряет его в работу возглавляемого подразделения.

Реализует функцию контроля при рассмотрении участковыми уполномоченными полиции заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях, обращая внимание на соблюдение подчиненными сотрудниками законности и установленных законодательством сроков, в том числе при производстве неотложных следственных действий и выполнении других обязанностей, а также ведет учет поступивших и рассмотренных материалов проверки.

¹ С 2019 г. по всей территории Российской Федерации прием граждан осуществляется в помещениях участкового пункта полиции по вторникам и четвергам с 17:00 до 19:00, а также по субботам с 15:00 до 16:00.

Анализирует поступающие обращения граждан, проводит ежедневный мониторинг публикаций в средствах массовой информации и сообщений в сети «Интернет» о недостатках в работе участковых уполномоченных полиции. Ведет прием граждан по вопросам, относящимся к деятельности вверенного подразделения, контролирует осуществление участковыми уполномоченными полиции профилактического обхода закрепленных административных участков. Оказывает помощь подчиненным в организации работы на административных участках, подготовке ежегодных отчетов, а также своевременно рассматривает вопросы, связанные с замечаниями и предложениями, высказанными гражданами в ходе обсуждения отчетов.

Каждый месяц запрашивает данные на различные категории лиц и доводит полученные сведения участковым уполномоченным полиции для постановки таких граждан на профилактические учеты, а также контролирует индивидуальную профилактическую работу с ними. Контролирует обеспеченность участковых уполномоченных полиции форменным обмундированием, оргтехникой, служебными помещениями и служебным жильем. Следит за соблюдением в участковых пунктах полиции санитарно-гигиенических требований, норм и мер противопожарной безопасности.

Обобщает ежедневный отчет по профилактике правонарушений и анализирует результаты деятельности участковых уполномоченных полиции за определенный период (месяц, квартал, полугодие, год), составляет оценочную таблицу. Докладывает начальнику территориального органа согласованную с заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка) справку за отчетный период об основных результатах работы и оценке деятельности участковых уполномоченных полиции, состоянии материально-технического обеспечения, имеющихся проблемных вопросах, причинах и предложениях по их устранению. Каждое полугодие проводит анализ фактической нагрузки по административным участкам, ориентируясь на данные оценочной таблицы участковых уполномоченных полиции. В случаях серьезных «перекосов» в итоговых показателях готовит мотивированные предложения по пересмотру границ административного участка.

В целях внутриведомственного контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции в установленном порядке проводятся их проверки, которые осуществляют: начальник территориального органа — не реже одного раза в год; его заместитель — начальник полиции и заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) — раз в полугодие; начальник подразделения участковых уполномоченных полиции — ежеквартально. Данный контроль осуществляются на административных участках либо в участковых пунктах полиции.

Правильная организация службы и своевременный контроль со стороны руководителей территориального органа оказывают непосредственное влияние на соблюдение законности, выполнение основных задач, возложенных на подразделения участковых уполномоченных полиции, стимулируют личную дисциплинированность и ежедневное индивидуальное планирование служебного времени сотрудников полиции. Формальное отношение участковых уполномоченных полиции к своим должностным обязанностям и отсутствие творческой инициативы в работе будет отрицательно сказываться как на результатах служебной деятельности подразделения в целом, так и на состоянии правопорядка на территории обслуживания.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите основные задачи участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке.
2. Как осуществляется закрепление вновь назначенного участкового уполномоченного полиции за административным участком?
3. Каким образом оформляется прием административного участка участковым уполномоченным полиции?

4. Назовите основные формы несения службы, реализуемые участковым уполномоченным полицией.

5. Перечислите категории лиц, в отношении которых участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу на территории административного участка.

6. С какой периодичностью осуществляется отчет участкового уполномоченного полиции перед населением административного участка? Где размещается информация о предстоящих отчетах?

7. В какое время рекомендуется проводить отчет участкового уполномоченного полиции перед населением административного участка?

8. Назовите должностных лиц территориального органа МВД России, на которых возложена обязанность по организации службы подразделений участковых уполномоченных полиции.

ГЛАВА 19. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЦЕНТРОВ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Государственная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: структура и полномочия

С организационно-функциональной точки зрения государственная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляет собой совокупность органов публичной власти, а также подчиненных или подконтрольных им организаций и учреждений, уполномоченных на осуществление специальных превентивных (предупредительных, профилактических) мер в отношении несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей, а также иных лиц, деструктивно влияющих на несовершеннолетних или жестоко обращающихся с ними. В контексте социального управления рассматриваемая государственная система является элементом многоуровневой системы борьбы с преступностью и предупреждения административных правонарушений, которая, в свою очередь, входит в систему более высокого уровня — социального регулирования общественной жизни¹.

Правовой базис системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних был заложен в процессе государственного строительства и включает в себя конституционные и законодательные нормы, а также предписания подзаконных нормативных правовых актов, судебные разъяснения и толкования. Назовем основные вехи этого процесса.

Конституция Российской Федерации вобрала в себя современные прогрессивные идеи ювенальной превенции и защиты детства: ч. 2 ст. 7 гарантирует государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, ст. 38 признает заботу о детях и их воспитание равным правом и обязанностью родителей, ч. 1 ст. 39 гарантирует социальное обеспечение для воспитания детей, а ст. 43 — право на образование. Помимо этого, п. «ж» ч. 1 ст. 72 закрепляет совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства, п. «в» ч. 1 ст. 114 предписывает Правительству Российской Федерации обеспечивать проведение единой социально ориентированной государственной политики в области образования, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей. В 2020 г. основной закон был дополнен ст. 67.1, ч. 4 которой декларирует следующее: «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 Административная деятельность полиции : курс лекций / под ред. В. А. Кудина. — СПб. : Р-КОПИ, 2016. — С. 451.

Развитие заложенных в основном законе идей способствовало принятию целого ряда нормативных актов: Семейного кодекса Российской Федерации¹ (далее — СК РФ), федеральных законов от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»², от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»³, от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁴, от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»⁵, «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»⁶ и др.

Нормы об административной и уголовной ответственности несовершеннолетних и содержании их под стражей закреплены в КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ, а также в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁷.

Знаковым событием стало принятие 24 июня 1999 г. Федерального закона № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», который привел к единому знаменателю различные по отраслевой принадлежности и юридической силе правовые нормы. Согласно ст. 4 данного закона в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят:

- а) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- б) органы управления социальной защитой населения;
- в) федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования (далее — органы, осуществляющие управление в сфере образования);
- г) органы опеки и попечительства;
- д) органы по делам молодежи;
- е) органы управления здравоохранением;
- ж) органы службы занятости;
- з) органы внутренних дел;
- и) учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Помимо этого, в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принимают участие Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма, федеральные органы государственной власти, в которых предусмотрена военная служба, а также общественные объединения и организации.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.07.2023).

² Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

³ Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

⁴ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

⁶ Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации».

⁷ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Каждый из перечисленных органов обладает уникальной компетенцией и сферой ответственности.

1. *Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав* (далее — КДН и ЗП) — центральный субъект системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Комиссии создаются на муниципальном и региональном уровнях и действуют на основании ст. 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и Положения, утверждаемого постановлением Правительства Российской Федерации¹, а также законодательства субъекта Российской Федерации. Комиссии являются коллегиальными органами, в их состав входят председатель и секретарь, а также члены комиссии — представители перечисленных выше органов и учреждений системы профилактики. Уникальный принцип формирования комиссий позволяет им решать задачи по координации взаимодействия органов и учреждений системы профилактики и рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дел об административных правонарушениях, совершенных в отношении несовершеннолетних, которые обладают существенной спецификой². Помимо этого, к задачам КДН и ЗП следует отнести выявление и устранение причин и условий, способствующих противоправному поведению несовершеннолетних; обеспечение защиты их прав и законных интересов; обеспечение социально-педагогической реабилитации.

2. Входящие в государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних *органы, осуществляющие управление в сфере образования*, представлены:

на федеральном уровне — Министерством просвещения Российской Федерации³ и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации⁴;

на региональном уровне — управлениями, департаментами, отделами и иными органами в составе исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации;

на местном (районном, городском) уровне — соответствующими структурными подразделениями органов местного самоуправления.

Органы управления в сфере образования зачастую ограничены в оказании воздействия на ребенка стенами образовательных организаций (дошкольных, общего образования, среднего профессионального образования), однако следует понимать, что школа является вторым (после семьи) по значимости институтом социализации ребенка.

Государственное управление в сфере образования базируется на положениях Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁵ и в рамках профилактики девиантного поведения несовершеннолетних реализуется посредством: 1) осуществления мер по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также образовательных организаций, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) девиантным поведением; 2) организации летнего отдыха, досуга и занятости несовершеннолет-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

² Занина Т. М. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних : учебное пособие / Т. М. Занина, Н. В. Полякова, К. Д. Рыдченко [и др.]. — Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2015. — 75 с.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

них; 3) наблюдения за поведением несовершеннолетних в образовательных организациях, принятия к ним мер дисциплинарного характера, включая постановку обучающегося на внутришкольный учет, который нередко предваряет профилактический учет в полиции; 4) разработки и внедрения программ и методик, обеспечивающих формирование законопослушного поведения несовершеннолетних; 5) раннего выявления потребления несовершеннолетним обучающимися наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных и одурманивающих веществ, алкогольной и никотинсодержащей продукции, вовлечения несовершеннолетних в криминальные и суицидальные субкультуры.

3. *Органы управления здравоохранением* и подчиненные им медицинские учреждения и организации на основании Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ реализуют широкий спектр медико-просветительских, диагностических и оздоравливающих мероприятий в отношении несовершеннолетних, среди которых особо следует выделить: осуществление круглосуточного приема и содержания заблудившихся, подкинутых и других оставшихся без попечения детей в возрасте до 4 лет, а также несовершеннолетних, находящихся в состоянии опьянения, оказание им медицинской помощи; подготовку заключения о состоянии здоровья несовершеннолетних для направления в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее — СУВУЗТ); оказание наркологической и психолого-психиатрической, иной специализированной медицинской, а также консультативной помощи; распространение санитарно-гигиенических знаний и пропаганду здорового образа жизни.

4. *Органы опеки и попечительства* реализуют функции, предусмотренные СК РФ и Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»². Эти органы играют ведущую роль при определении и реализации мер защиты и превентивного воздействия в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, только должностные лица органа опеки и попечительства вправе осуществить отобрание ребенка у родителей при непосредственной угрозе его жизни или его здоровью на основании ст. 77 СК РФ.

Опека — это форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста 14 лет) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия.

Попечительство — форма устройства достигших возраста 14 лет несовершеннолетних граждан и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со ст. 30 ГК РФ.

5. *Органы управления социальной защитой населения* руководствуются положениями СК РФ и Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»³, а также принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами. Данные органы контролируют деятельность и оказывают помощь специализированным учреждениям для несовершеннолетних; внедряют в деятельность подведомственных и поднадзорных служб и учреждений современные методики и технологии социальной реабилитации. Особый вклад в непосредственную профилактику правонарушений несовершеннолетних вносят такие специализированные учреждения социальной защиты, как социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; социальные приюты; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

³ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

6. Учреждения уголовно-исполнительной системы в государственной системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представлены следственными изоляторами, воспитательными колониями и уголовно-исполнительными инспекциями. Правовую основу проведения профилактической работы с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными, не достигшими совершеннолетия, составляют нормы Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ¹, Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»² и ведомственных нормативных актов³. Должностные лица учреждений уголовно-исполнительной системы обязаны проводить культурно-воспитательную работу; организовывать работу по исправлению осужденных; создавать условия для самообразования и обеспечивать получение образования; оказывать помощь в социальной адаптации и последующем трудоустройстве.

7. Органы службы занятости создаются и действуют на федеральном и региональном уровнях и руководствуются положениями Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (далее — ТК РФ) и Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»⁴. Среди основных направлений реализуемой ими государственной политики отдельно выделяется осуществление мероприятий, способствующих занятости несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, испытывающих трудности в поиске работы.

8. Органы по делам молодежи представлены на всех уровнях государственного и муниципального управления, они содействуют досуговой занятости и отдыху несовершеннолетних посредством разработки и реализации целевых программ по профилактике, организационно-методическому обеспечению и координации деятельности социальных учреждений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; содействия детским и молодежным общественным объединениям, социальным учреждениям, фондам и иным учреждениям и организациям; финансовой поддержки на конкурсной основе общественных объединений, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участия в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних. На федеральном уровне основным координатором реализации государственной молодежной политики деятельности выступает Федеральное агентство по делам молодежи.

9. Органы внутренних дел осуществляют деятельность по превенции правонарушений несовершеннолетних в общем и специальном порядке. Общий порядок связан с реализацией положений Федерального закона «О полиции». Независимо от занимаемой должности, сотрудники полиции вправе проводить общую и индивидуальную профилактическую работу среди несовершеннолетних (п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»). Непосредственные формы реализации этой деятельности могут варьироваться от проведения, например, воспитательной беседы с несовершеннолетним, обнаруженным в ночное время в общественном месте без сопровождения родителей, до широкомасштабных мероприятий по пропаганде безопасности дорожного движения с обучающимися общеобразовательных органи-

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 24.06.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2023).

² Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

³ См., напр.: приказ ФСИН России от 29 января 2008 г. № 64 «Об образовании Координационного совета ФСИН России по проблемам социальной, психологической и воспитательной работы с несовершеннолетними подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися в следственных изоляторах, осужденными, содержащимися в учреждениях, исполняющих наказания, а также психологического сопровождения деятельности работников уголовно-исполнительной системы».

⁴ Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

заций или отдыхающими в летнем лагере. Также сотрудники полиции уполномочены осуществлять розыск несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений, а также исполнять решения суда (судьи) о направлении несовершеннолетних правонарушителей в СУВУЗТ.

Согласно п. 15 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» несовершеннолетние выступают специальным субъектом при доставлении. В случае выявления безнадзорного несовершеннолетнего сотрудник полиции обязан доставить его либо в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, либо в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение полиции. О каждом случае задержания несовершеннолетнего полиция незамедлительно уведомляет его родителей или иных законных представителей, и только этим субъектам ребенок может быть передан после завершения доставления, задержания или прекращения срока пребывания в ЦВСНП.

Специальный порядок профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних органами внутренних дел связан с реализацией полномочий двумя подразделениями полиции — подразделениями по делам несовершеннолетних, чей правовой статус закреплен в приказе МВД России от 15 октября 2013 г. № 845¹ (далее — приказ МВД России № 845), и ЦВСНП, правовой статус которых определен приказом МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839² (далее — приказ МВД России № 839).

§ 2. Особенности административной ответственности несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей

Специфика правового статуса ребенка в контексте административной деятельности полиции может быть сведена к пяти основным тезисам.

1. Дети обладают ограниченной деликтоспособностью (ст. 2.3 КоАП РФ, ст. 20 УК РФ), по общему правилу, они не могут быть привлечены к административной и уголовной ответственности до достижения возраста 16 лет. При этом согласно ст. 20 УК РФ несовершеннолетние, достигшие ко времени совершения преступления 14-летнего возраста, несут уголовную ответственность за наиболее опасные уголовно наказуемые деяния, а также за преступления небольшой и средней тяжести, свойственные несовершеннолетним с противоправной моделью поведения.

2. Несовершеннолетние могут быть освобождены от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, если исправление поведения ребенка может быть достигнуто без применения мер государственного принуждения (ст. 431 УПК РФ, ст. 90–92 УК РФ). К мерам воспитательного воздействия относятся предупреждение; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; возложение обязанности загладить причиненный вред; ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего; помещение несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

3. Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных и противоправных действий признается противоправным и наказуемым в уголовно-правовом (ст. 150, 151, 151.2, 242.2 УК РФ и ч. 3 ст. 240 УК РФ) и административно-правовом порядке (ст. 6.10, 6.23 и ч. 1.1 ст. 20.2 КоАП РФ). Факт вовлечения признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность (п. 3 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ), а привлечение к со-

¹ Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей».

вершению преступления лиц, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, — обстоятельством, отягчающим уголовное наказание (п. «д» ч. 1 ст. 63 УК РФ).

Согласно п. 42 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»¹ под вовлечением несовершеннолетнего в совершение преступления или совершение антиобщественных действий понимаются действия взрослого лица, направленные на возбуждение желания совершить преступление или антиобщественные действия. Действия взрослого лица могут выражаться как в форме обещаний, обмана и угроз, так и в форме предложения совершить преступление или антиобщественные действия, разжигания чувства зависти, мести и иных действий.

Помимо этого, юридическая ответственность предусмотрена за распространение среди несовершеннолетних наиболее деструктивных идей и пропаганду действий, опасных для их жизни и здоровья.

4. Родители и иные законные представители несовершеннолетних несут юридическую ответственность за совершение их детьми правонарушений, предусмотренных составами ст. 20.22 КоАП РФ. Они выступают специальными субъектами юридической ответственности за ненадлежащее выполнение возложенных родительских обязанностей или злоупотребление ими. Подобные деликты предусмотрены ст. 156 и 157 УК РФ, ст. 5.35 и 5.35.1 КоАП РФ, а также ч. 2 ст. 6.10 и ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ. С уголовно-правовой позиции совершение преступления в отношении несовершеннолетнего родителем или иным законным представителем признается обстоятельством, отягчающим уголовное наказание (п. «п» ч. 1 ст. 63 УК РФ).

5. Правовой статус несовершеннолетних произведен от модели государственной политики в сфере семьи и детства. Противоположными полюсами в данной сфере выступают традиционалистская и либеральная модель государственной политики в области семьи и детства. Первая характерна для государств «с так называемым восточным менталитетом, где контроль за поведением и воспитанием несовершеннолетних возлагается на институт семьи, религиозные общины и т. д.»². Вторая модель в отечественной публицистике зачастую ассоциируется с термином «ювенальная юстиция» и выражается посредством глубокого вовлечения государственных органов контроля в вопросы воспитания несовершеннолетних детей в семье, при этом сам ребенок получает значительно большую свободу действий. Среди характерных особенностей либеральной модели следует отметить возможность изъятия ребенка из семьи органами опеки и социальной защиты в административном, а не судебном порядке. Отечественное ювенальное законодательство в силу многонациональности и многоконфессиональности российского социума относится к традиционалистской модели³, что подтверждается рядом нормативных документов стратегического характера⁴, исполнение которых возложено в том числе на МВД России.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних».

² Административная деятельность полиции. Часть Особенная : учебное пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. — Омск : Омская академия МВД России, 2016. — С. 99.

³ Рыдченко К. Д. Государственная система защиты несовершеннолетних от воздействия вредоносной информации : монография. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2018. — 207 с.

⁴ См., напр.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р «Об утверждении плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2021 г. № 122-р «Об утверждении плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года».

§ 3. Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

Правовую основу деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее — ПДН) образуют нормы Конституции Российской Федерации, ратифицированных Россией международно-правовых актов и национального законодательства. Международным сообществом разработан ряд нормативных актов и стандартов, касающихся принципиально важных вопросов в сфере обеспечения прав и законных интересов ребенка, а также предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних. К таковым следует отнести Конвенцию о правах ребенка, в преамбуле которой подчеркивается, что «дети имеют право на особую заботу и помощь», «для полного и гармоничного развития ребенку необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания»¹. Аналогичные положения закреплены и в Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)². Не менее важным источником международного права выступают Руководящие принципы ООН для предупреждения деликтности среди несовершеннолетних, принятые в Эр-Рияде резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г.³ В них содержатся стандарты по предупреждению преступности среди несовершеннолетних, в том числе и меры по защите молодых людей, оставленных родителями и лишенных заботы, находящихся в маргинальных условиях. Принятая резолюцией 41/95 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г. Декларация о социальных и правовых принципах призвана защитить благополучие усыновляемых детей на национальном и международном уровнях⁴.

В рамках непосредственной реализации полномочий сотрудники ПДН зачастую руководствуются нормами СК РФ, КоАП РФ, УК РФ, а также нормами федеральных законов «О полиции», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и «Об основах системы профилактики в Российской Федерации», а также рядом ведомственных нормативных актов, среди которых особо следует выделить Инструкцию, утвержденную приказом МВД России № 845.

Деятельность ПДН характеризуется программно-целевой направленностью, постоянством, непрерывностью и последовательностью профилактического воздействия⁵.

Структура ПДН включает в себя три основных уровня. На федеральном уровне они представлены ПДН Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ГУОООП) МВД России, а также ПДН Главного управления на транспорте (ГУТ) МВД России.

На окружном и региональном уровнях ПДН входят в состав управлений (отделов) организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних (ОДУУП и ПДН) территориальных органов МВД России и управлений (отделов) ор-

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН от 20 ноября 1989 г. № 44/25) (вступ. в силу для СССР 15 сентября 1990 г.).

² Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила») (приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1985 г. № 40/33).

³ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) (приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г. № 45/112).

⁴ Декларация о социальных и правовых принципах (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г. № 41/95).

⁵ Административная деятельность органов внутренних дел : учебник / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — М. : Юрайт, 2014. С. 318.

ганизации деятельности ПДН Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте.

На межрегиональном и районном уровнях ПДН территориальных органов МВД России строят свою работу по зональному принципу. Инспекторский состав этих подразделений непосредственно реализует превентивные полномочия в отношении несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей, проживающих на административном участке.

Обслуживаемая территория закрепляется за сотрудником ПДН приказом начальника территориального органа МВД России (далее — ТО МВД России). Его размеры и границы определяются и пересматриваются начальником ТО МВД России с учетом оперативной обстановки и штатной численности сотрудников подразделения.

Подразделения по делам несовершеннолетних ТО МВД России районного уровня комплектуются следующими *должностями*: начальник подразделения (отдела, отделения, группы), его заместитель, старший инспектор и инспектор. Сотрудники ПДН в процессе своей повседневной работы:

1) изучают особенности обслуживаемой территории, в том числе численность и состав несовершеннолетних, проживающих на обслуживаемой территории, расположение образовательных, социальных, культурно-просветительных, спортивных и других учреждений, общежитий, организаций, иные особенности участка, местные обычаи и традиции;

2) взаимодействуют с руководителями органов местного самоуправления, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, представителями общественных объединений, занимающихся воспитанием, обучением несовершеннолетних, защитой их прав и законных интересов, организующих спортивную, культурно-просветительскую и иную работу с несовершеннолетними;

3) анализируют ежемесячно оперативную обстановку на обслуживаемой территории, изучая статистические данные о преступлениях, общественно опасных деяниях, административных правонарушениях и безнадзорности несовершеннолетних; информацию о местах, где наиболее часто совершаются правонарушения, причинах и условиях, способствующих их совершению; информацию об образе жизни и связях несовершеннолетних правонарушителей, а также о родителях или иных законных представителях несовершеннолетних, злоупотребляющих алкогольной и (или) спиртосодержащей продукцией, употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо одурманивающие вещества, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних либо допускающих жестокое обращение с ними, а также отрицательно влияющих на поведение несовершеннолетних.

Сотрудники ПДН осуществляют свою деятельность по графику, разработанному с учетом оперативной обстановки и утвержденному начальником ТО МВД России. Итоги работы сотрудников ПДН рассматриваются начальником подразделения (его заместителем) не реже одного раза в месяц.

Индивидуальная профилактическая работа проводится сотрудниками ПДН в отношении категорий *несовершеннолетних*, которые перечислены в п. 2.1 Инструкции, утвержденной приказом МВД России № 845.

1) употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, либо употребляющих одурманивающие вещества, алкогольную и (или) спиртосодержащую продукцию;

2) совершивших правонарушение, повлекшее применение мер административной ответственности;

3) совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;

4) освобожденных от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с примирением с потерпевшим, деятельным раскаянием, с назначением судебного

штрафа, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем принудительных мер воспитательного воздействия;

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

6) обвиняемых или подозреваемых в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;

7) условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, освобожденных от наказания в связи с изменением обстановки, а также вследствие акта об амнистии или акта о помиловании;

8) которым предоставлена отсрочка отбывания наказания или отсрочка исполнения приговора;

9) освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы Федеральной службы исполнения наказаний, вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния;

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

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

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

Сотрудники ПДН также проводят *индивидуальную профилактическую работу в отношении родителей и иных законных представителей несовершеннолетних*, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию; отрицательно влияют на их поведение; жестоко обращаются с ними¹.

Основными источниками значимой для ПДН информации выступают заявления и иные сообщения о происшествиях, об административных правонарушениях и преступлениях, поступающие в ТО МВД России; сведения, полученные из иных органов, учреждений и организаций; сообщения в СМИ; судебные решения; результаты повседневной правоохранительной деятельности полиции и проводимых оперативно-профилактических мероприятий.

Организационно-методическую базу превентивной и административно-юрисдикционной деятельности ПДН составляет система профилактических учетов, формируемая на основе составляемых учетно-профилактических карточек и учетно-профилактических дел, а также Сервиса охраны общественного порядка ИСОД органов внутренних дел.

Учетно-профилактические дела заводятся на несовершеннолетних, нарушивших нормы уголовного закона: условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания; освобожденных от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием; получивших отсрочку отбывания наказания; освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из СУВУЗТ, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния; освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из СУВУЗТ и находящиеся после освобождения (выпуска) в социально опасном положении либо нуждающиеся в социальной помощи или реабилитации; осужденных за совершение преступлений

¹ Проблемы профилактической работы сотрудников полиции с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: региональный опыт применения административного законодательства к лицам, допускающим правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений : учебное пособие / Т. М. Занина [и др.]. — Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2016. — 110 с.

небольшой или средней тяжести и освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; условно осужденных; осужденных к ограничению свободы в виде основного наказания; осужденных к иным видам наказания, не связанным с лишением свободы. На иные объекты профилактического воздействия составляются *учетно-профилактические карточки*.

Карточки и дела оформляются в течение 5 дней с момента получения сотрудником ПДН документов, являющихся основанием для постановки на профилактический учет. Решение о постановке на профилактический учет дается в письменном виде начальником ТО МВД России или его заместителем. Указанные руководители не реже одного раза в полугодие изучают учетно-профилактические карточки и дела, на основании чего дают письменные указания, направленные на повышение эффективности профилактической работы.

Помимо индивидуальной профилактической работы, сотрудники ПДН выполняют ряд иных *функций*, которые перечислены в пп. 2.3–2.19, 80, 81, 88, 91, 92, 95–101, 105, 106 и 109 Инструкции, утвержденной приказом МВД России № 845. Среди таковых: выявление объявленных в розыск несовершеннолетних, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства; рассмотрение заявлений и сообщений о правонарушениях несовершеннолетних; участие в подготовке материалов для рассмотрения возможности помещения несовершеннолетних в ЦВСНП и применения к ним принудительных мер воспитательного воздействия и т. д.

Организационно-аналитическая работа ПДН выражается в учете и исследовании состояния подростковой административной деликтности, преступности, а также антиобщественных и общественно опасных деяний, совершенных несовершеннолетними. Эти показатели соотносятся с численностью населения соответствующей возрастной категории, с изменением динамики миграционных процессов, с демографической и социально-экономической ситуацией на территории региона.

Особое внимание обращается на количество инициативно выявленных сотрудниками ПДН преступлений несовершеннолетних, а также на количество преступлений, раскрытых другими службами ТО МВД России при участии сотрудников ПДН. Тенденции подростковой преступности в регионе выявляются на основании анализа качественной и количественной характеристик деликтности несовершеннолетних за период от одного до пяти лет; динамики распространения алкоголизма и наркомании в подростковой среде с отражением факторов, ее обуславливающих (виды наркотических средств, каким образом преимущественно распространяются, кем, в каких местах); причин и условий, способствующих совершению несовершеннолетними правонарушений (в том числе незанятость, семейное неблагополучие, вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений взрослыми лицами). Особое внимание в последние годы уделяется противодействию распространению деструктивных молодежных течений (субкультур), в том числе наркотической, криминальной и суицидальной направленности.

Отдельное внимание при анализе и оценке деятельности ПДН уделяется эффективности и проблемам взаимодействия подразделений с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в вопросах социальной адаптации и реабилитации несовершеннолетних, совершивших преступление, иное правонарушение или антиобщественное действие. Особое место в системе оценки ПДН занимают показатели эффективности взаимодействия с ЦВСНП.

§ 4. Правовое положение и организация деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

Социализация и защита прав несовершеннолетних, имеющих конфликт с законом, была и остается крайне значимой задачей государственной политики. Вместе с тем основным

фактором, препятствующим успешной и долгосрочной профилактике правонарушений несовершеннолетних, является негативное воздействие социально-экономической среды (в семье, школе или по месту жительства). Эпизодическое воспитательное воздействие сотрудников полиции и иных представителей государственной системы профилактики на этом фоне может быть малоэффективным. Центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел призваны обеспечить среднесрочное изъятие подростка-делинквента из деструктивной среды, психодиагностическое исследование особенностей его личности, комплекс воспитательных, образовательных и психокоррекционных мер, дающих возможность сформировать у несовершеннолетнего потребность в добровольном соблюдении законов. Помимо этого, хотя ЦВСНП и не является местом отбывания наказания, нахождение в нем сопряжено с изоляцией от общества, ограничением свободы передвижения и выбора места пребывания, что крайне остро воспринимается несовершеннолетними. Помещение в ЦВСНП нередко воспринимается ими как «последнее предупреждение» перед потенциальным наказанием за противоправное поведение в будущем.

Центры являются структурными подразделениями ТО МВД России на региональном уровне, они осуществляют прием и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей, проводят индивидуальную профилактическую работу и организуют дальнейшее их устройство. Для этого они осуществляют взаимодействие с органами публичной власти, общественными объединениями и организациями. В настоящее время в России создано 77 центров, 10 из которых являются транзитными в соответствии с Соглашением о сотрудничестве государств — участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 г.¹

В штатной структуре центров выделяются начальник, его заместители; сотрудники-воспитатели (методист, воспитатель, психолог); сотрудники, обеспечивающий режим пребывания (дежурный по режиму и его помощник); обеспечивающие работники (медицинский персонал, кухонный персонал и уборщики)². Инспекторский состав и психологи ЦВСНП выполняют обязанности в режиме пятидневной рабочей недели. Круглосуточный прием и передачу несовершеннолетних, а также проведение с ними профилактической работы осуществляют старший воспитатель (воспитатель) и дежурный по режиму.

Согласно Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839, к основным задачам ЦВСНП относятся:

а) обеспечение круглосуточного приема и временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений;

б) 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, способствующих их совершению, информирование об этом соответствующих органов внутренних дел и других заинтересованных органов и учреждений;

в) доставление несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществление в пределах своей компетенции других мер по устройству подростков, содержащихся в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

В центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей осуществляется круглосуточный прием следующих категорий несовершеннолетних, указанных

¹ Федеральный закон от 9 июня 2006 г. № 81-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания».

² Галкина Н. В., Пахмутова Е. А. Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей как элемент системы ювенальной юстиции в России // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2015. — № 2 (61). — С. 62–66.

в п. 2 ст. 22 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»:

- 1) направляемые по приговору суда или по решению суда в СУВУЗТ;
- 2) временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в СУВУЗТ;
- 3) самовольно ушедшие из СУВУЗТ;

4) совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, если необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья несовершеннолетних 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 Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов;

5) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях, если личности несовершеннолетних не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение трех часов;

6) 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 Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение 3 часов.

Существует *судебный и административный порядок* помещения несовершеннолетних в ЦВСНП. В первом случае основаниями помещения несовершеннолетних в центр будет приговор суда либо постановление судьи. Несовершеннолетние могут находиться в центрах в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток. В исключительных случаях срок пребывания может быть продлен на основании постановления судьи на срок до 15 суток, при этом в срок не входят период карантина, объявленного органом управления здравоохранением или учреждением здравоохранения; время болезни несовершеннолетних, которое подтверждено учреждением здравоохранения и препятствует их возвращению в семью или направлению в соответствующие учреждения; время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор суда или постановление судьи о помещении несовершеннолетних в СУВУЗТ.

В административном порядке несовершеннолетний может быть помещен в ЦВСНП на основании постановления руководителя ТО МВД России или иных уполномоченных должностных лиц полиции, перечень которых определен приказом МВД России¹, на срок не более 48 часов. Данная мера имеет процедурно-обеспечивающий характер. Согласно ч. 1 ст. 31.1 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не позднее чем за 24 часа до истечения 48-часового срока началь-

¹ Приказ 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 несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел».

ник ТО МВД России (его заместитель) обязан внести в суд постановление о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП и обосновывающие это решение материалы.

В составе *функциональной* компетенции центров можно выделить такие блоки, как прием, регистрация и учет доставленных в ЦВСНП несовершеннолетних; содержание несовершеннолетних в центре; индивидуальная профилактическая работа с воспитанниками ЦВСНП (предупреждение и профилактика правонарушений, психодиагностика и психокоррекция); устройство несовершеннолетних воспитанников ЦВСНП.

Воспитанники центра размещаются в отдельных спальных помещениях в зависимости от пола, возраста и степени общественной опасности совершенного ими деяния. Образовательный процесс организуется по программе общеобразовательной школы. Распорядок дня в ЦВСНП включает подъем, гигиенические процедуры, зарядку и медицинский осмотр, прием пищи (завтрак, обед, полдник, ужин), учебные занятия (психокоррекционные занятия, самостоятельную подготовку, тематические беседы), просмотр телепередач, участие в профилактических мероприятиях и отбой. Несовершеннолетние воспитанники находятся под круглосуточным наблюдением сотрудников центра в условиях, исключающих возможность самовольного ухода и совершения правонарушения.

В целях *предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних*, установления обстоятельств, причин и условий, способствующих их совершению, должностные лица ЦВСНП проводят следующую работу:

1) выясняют условия жизни и воспитания несовершеннолетних в семье; их личные качества, интересы, причины самовольного прекращения работы, учебы, ухода из семьи, учебного заведения; недостатки в деятельности организаций и учебных заведений, способствующие совершению правонарушений;

2) 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; в случае выявления таких фактов докладывают руководителю;

3) проводят индивидуальные профилактические мероприятия с несовершеннолетними, обращая особое внимание на развитие положительных склонностей и интересов, устранение недостатков в поведении, приобщение к учебе и труду.

Особое место в компетенции ЦВСНП занимает *психодиагностическая и психокоррекционная работа*. Правовое регулирование этих видов деятельности практически отсутствует, в законодательстве эти термины не упоминаются¹. В наиболее обобщенном виде психодиагностику можно определить как научную дисциплину, изучающую теорию и методику психологических измерений. Если для взрослого человека психодиагностика осуществляется открыто, то измерение психологических качеств детей осуществляется, как правило, завуалированно, в игровой форме². Отличается «взрослая» психодиагностика от ювенальной и по цели применения. Если основные тестовые программы для совершеннолетних нацелены на определения профессиональной пригодности на основании выделения акцентуализации базовых характеристик личности, то психологическая диагностика ребенка проводится, в основном, для определения уровня психологического развития и, в случае выявления отставания или девиации, установления их причин. Исходя из данной концепции, можно заключить, что индивидуальная профилактическая работа с ребенком в своей основе содержит именно психологическую диагностику и коррекцию.

На центры возлагаются обязанности по *устройству* содержащихся там подростков. Перевозить несовершеннолетнего к месту устройства сотрудники ЦВСНП могут лишь в слу-

¹ Микаутадзе С. Р. Использование возможностей центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей в осуществлении профилактики подростковой преступности // Вестник Воронежского института МВД России. — 2013. — № 4. — С. 19–24.

² Сайт ЦТР «Гуманитарные технологии». Профорientация: кем стать? // URL: <https://proforientator.ru/publications/articles/psikhodiagnostika.html> (дата обращения: 20.01.2024).

чае, если расстояние до места его постоянного проживания не превышает 1 000 км. В иных случаях несовершеннолетние доставляются в транзитные ЦВСНП, в компетенцию которых входит перевозка несовершеннолетних на более значительные расстояния, в том числе межгосударственная перевозка несовершеннолетних.

Получение, обработка и хранение информации о несовершеннолетнем в ЦВСНП определяется разд. 3 Инструкции № 839, а в п. 20 закреплена обязанность заведения учетно-статистических дел на каждого помещенного в центр несовершеннолетнего. В деле содержатся документы: приговор суда либо его копия; постановление судьи либо его копия; постановление начальника ТО МВД России на районном уровне или его заместителя, начальника отдела (отделения, пункта) полиции или его заместителя в составе ТО МВД России на районном уровне, начальника линейного управления МВД России на транспорте или его заместителя, начальника линейного отдела МВД России на транспорте или его заместителя, начальника линейного отдела (отделения, пункта) полиции в составе линейного управления МВД России на транспорте или его заместителя о помещении несовершеннолетнего в ЦВСНП; анкета; акт личного осмотра; объяснения несовершеннолетнего; материалы о проведенных индивидуальных профилактических мероприятиях; сведения о применении к несовершеннолетним мер поощрения или взыскания; сведения о возрасте доставленных; словесный портрет несовершеннолетнего; данные о родителях несовершеннолетнего или иных законных представителях; заключение психолога о результатах обследования несовершеннолетнего и рекомендации о дальнейшей работе с ним; фотографии несовершеннолетнего; документы, послужившие основанием для освобождения несовершеннолетнего из ЦВСНП.

Копии заключений и рекомендаций при убытии несовершеннолетнего из центра направляются руководителю ТО МВД России, который передает заключения и рекомендации в ПДН для организации профилактической работы с несовершеннолетним, а также председателю КДН и ЗП по месту постоянного проживания.

Учетно-статистические карточки на содержащихся в ЦВСНП несовершеннолетних после убытия несовершеннолетних помещаются в архивную часть картотеки ЦВСНП, где хранятся до достижения несовершеннолетними 18-летнего возраста.

Таким образом, в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят: а) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; б) органы управления в сфере образования; в) органы управления здравоохранением; г) органы опеки и попечительства; д) органы управления социальной защитой населения; е) органы внутренних дел; ж) учреждения уголовно-исполнительной системы; з) органы службы занятости; и) органы по делам молодежи.

Органы внутренних дел осуществляют деятельность по превенции правонарушений несовершеннолетних в общем и специальном порядке. Общий порядок связан с реализацией положений Федерального закона «О полиции» и Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19. Специальный порядок профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних реализуется специализированными подразделениями полиции — подразделениями по делам несовершеннолетних и центрами временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Специфика правового статуса ребенка в контексте административной деятельности полиции обусловлена следующими факторами: они обладают ограниченной деликтоспособностью; они могут быть освобождены от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных и противоправных действий признается противоправным и наказуемым в уголовно-правовом и административно-правовом порядке; родители и иные законные представители несовершеннолетних несут юридическую ответственность за совершение их детьми правонарушений; правовой статус несовершеннолетних произведен от модели государственной политики в сфере семьи и детства.

Индивидуальная профилактическая работа проводится сотрудниками ПДН в отношении двенадцати категорий несовершеннолетних. Наиболее распространенными причинами постановки несовершеннолетних на профилактический учет является совершение ими административных правонарушений или преступлений, в том числе до достижения возраста уголовной или административной ответственности, а также потребление психоактивных веществ.

Основными задачами ЦВСНП являются: 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, способствующих их совершению, информирование об этом соответствующих органов внутренних дел 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 подростков, содержащихся в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие основополагающие тезисы обуславливают специфику административно-правового статуса ребенка?
2. Охарактеризуйте составы административных правонарушений и преступлений, объективная сторона которых выражена в вовлечении несовершеннолетних в совершение противоправных и иных антиобщественных действий.
3. Раскройте понятие «профилактика правонарушений», перечислите принципы этой деятельности.
4. Перечислите основные формы профилактики правонарушений.
5. Перечислите основные органы и учреждения государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.
6. Раскройте административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В чем выражается уникальность этого органа?
7. Раскройте определения понятий «опека» и «попечительство». Чем отличаются эти формы устройства несовершеннолетних?
8. Перечислите основные функции подразделений по делам несовершеннолетних.
9. Перечислите категории несовершеннолетних, в отношении которых сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних осуществляется индивидуальная профилактическая работа.
10. Перечислите категории несовершеннолетних, подлежащих помещению в ЦВСНП.

ГЛАВА 20. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ И КОНВОИРОВАНИЮ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ИЗОЛЯТОРОВ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Требования, предъявляемые к режиму содержания под стражей, порядок его обеспечения

В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; конвоировать содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы осужденных и заключенных под стражу лиц для участия в следственных действиях или судебном разбирательстве и охранять указанных лиц во время производства процессуальных действий. В целях изучения организационно-правовых аспектов деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (далее — ИВС) необходимо рассмотреть вопрос о требованиях, предъявляемых к режиму содержания под стражей и порядку его обеспечения.

В соответствии с положениями ст. 15 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в местах содержания под стражей устанавливается режим, обеспечивающий:

- 1) соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых;
- 2) исполнение ими своих обязанностей;
- 3) их изоляцию;
- 4) выполнение задач, предусмотренных УПК РФ¹.

Согласно п. 2 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950, режим представляет собой регламентируемые Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», настоящими Правилами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации порядок и условия содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений².

Требования по обеспечению режима содержания под стражей раскрываются в ряде положений Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Согласно ст. 7 данного нормативного правового акта местом

¹ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

² Приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 (ред. от 27.05.2021) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых».

содержания под стражей являются в том числе изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел. В соответствии с ч. 2 ст. 15 этого закона обеспечение режима возлагается на администрацию, а также на сотрудников мест содержания под стражей, которые несут установленную законом ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Остановимся подробнее на целях обеспечения режима содержания под стражей. Согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, а также определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» правовой статус подозреваемых и обвиняемых раскрывается через принцип презумпции невиновности, а также выполнение ими обязанностей и использование своих прав и свобод. В гл. II данного нормативного правового акта закрепляются права подозреваемых и обвиняемых и их обеспечение, в ст. 36 данного законодательного источника — основные обязанности подозреваемых и обвиняемых.

Сотрудники полиции при выполнении повседневных задач должны соблюдать принцип презумпции невиновности, закрепленный в ст. 49 Конституции Российской Федерации, согласно которому каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Это должно выражаться, прежде всего, в соблюдении сотрудниками полиции профессионально-этических стандартов поведения, в частности, недопустимости жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения в отношении лица, содержащегося под стражей. Детально порядок выполнения подозреваемыми и обвиняемыми обязанностей и использования своих прав и свобод регламентируется Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденными приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950.

Следует учитывать разъяснения, которые были даны Верховным Судом Российской Федерации относительно того, что «принудительное содержание лишенных свободы лиц в предназначенных для этого местах, их перемещение в транспортных средствах должно осуществляться в соответствии с принципами законности, справедливости, равенства всех перед законом, гуманизма, защиты от дискриминации, личной безопасности, охраны здоровья граждан, что исключает пытки, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение и, соответственно, не допускает незаконное — как физическое, так и психическое — воздействие на человека... Иное является нарушением условий содержания лишенных свободы лиц»¹.

Данные принципы закреплены в ряде общепризнанных международных актов, например, во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными, принятых 30 августа 1955 г. первым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Минимальных стандартных правилах ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы), утвержденных Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 2015 г., Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержден-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/27538/> (дата обращения: 12.01.2024).

ном Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1988 г., Основных принципах обращения с заключенными ООН, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 г. и др.

В Российской Федерации названные принципы находят свое отражение в положениях Конституции Российской Федерации, а также в Федеральном законе «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Федеральном законе «О полиции». Соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых обеспечивается различными средствами, в том числе путем контроля за обеспечением прав человека в местах содержания под стражей. Категории лиц, которые имеют право посещать ИВС в целях осуществления контроля в пределах своей компетенции без специального разрешения, указаны в ст. 7 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В частности, для контроля за обеспечением прав человека в Российской Федерации в местах принудительного содержания организована работа общественных наблюдательных комиссий¹, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации².

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Например, в соответствии с положениями Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых обеспечивается их изоляция, проводится их личный обыск, дактилоскопирование и фотографирование, досмотр их вещей, передач и посылок, проводится изъятие у подозреваемых и обвиняемых предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию и др.

Подозреваемые и обвиняемые должны неукоснительно соблюдать возложенные на них Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» обязанности и требования правил поведения в ИВС, указанные в приложении № 1 к Правилам внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденным приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950. Невыполнение ими своих обязанностей и правил поведения влечет ответственность в установленном порядке. Так, в соответствии со ст. 38 названного закона, за невыполнение установленных обязанностей к подозреваемым и обвиняемым могут применяться такие меры взыскания, как выговор или водворение в карцер на срок до 15 суток, а к несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым — на срок до 7 суток.

В гл. III «Обеспечение изоляции и предотвращение правонарушений в местах содержания под стражей» Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» раскрываются основные требования обеспечения изоляции (ст. 32), а также раздельное размещение отдельных категорий подозреваемых и обвиняемых в камерах (ст. 33). В целях изоляции подозреваемых и обвиняемых большое значение имеет инженерно-техническая укрепленности ИВС и специальных транспортных средств, иных мест принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых. Следует понимать, что вопросы инженерно-технической укрепленности ИВС, а также строительства этих специальных учреждений, соответствующих всем современным требованиям, тесно связаны с вопросами обеспечения прав лиц, содержащихся под стражей.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержание под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений осуществляется в целях, предусмотренных УПК РФ. Таким

¹ Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

² Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

образом, режим содержания под стражей следует рассматривать во взаимосвязи с обеспечением неотвратимости ответственности и наказания виновных, защитой прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений как одного из направлений уголовного судопроизводства согласно п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ. Например, предупреждение побегов подозреваемых и обвиняемых путем обеспечения требований, предъявляемых к режиму содержания под стражей, позволяет обеспечить вынесение судебного решения и достижение целей применения уголовного наказания (ст. 43 УК РФ), исключить ситуации давления на потерпевших или возобновления лицами преступной деятельности. Предупреждение суицидального поведения лица, содержащегося под стражей, важно для восстановления социальной справедливости и защиты прав и законных интересов потерпевших, например, по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности, против жизни, традиционно вызывающих большой общественный резонанс.

Необходимо отметить, что к средствам обеспечения режима содержания под стражей относятся: 1) соблюдение установленных Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950; 2) осуществление пропускного режима в месте содержания под стражей; 3) содержание подозреваемых и обвиняемых в специально оборудованных и надежно изолированных камерах; 4) надзор за подозреваемыми и обвиняемыми, в том числе с использованием средств видеонаблюдения; 4) запрещение свободного (бесконвойного) передвижения подозреваемых и обвиняемых по территории места принудительного содержания; 5) система проверок; 6) проведение личного обыска подозреваемых и обвиняемых и досмотр находящихся при них вещей.

Использование средств видеонаблюдения является одним из эффективных современных способов надзора за подозреваемыми и обвиняемыми, а также фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих служебные обязанности. Правовыми основаниями использования этих средств являются положения ст. 34 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О полиции».

§ 2. Назначение и организация деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых

Подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых и изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел являются одним из элементов системы подразделений по охране общественного порядка. Согласно п. «п» ч. 1 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации¹. В соответствии с приложением № 1 к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 к перечню подразделений полиции в территориальных органах МВД России относятся в том числе: 1) подразделения по содержанию лиц, подвергнутых административному аресту; 2) подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых; 3) подразделения по содержанию подозреваемых и обвиняемых; 4) подразделения по вопросам миграции, в том числе подразделения для временного содержания иностранных граждан².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 30.09.2022) «Вопросы организации полиции».

² Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 19.09.2023) «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

В целях реализации этих направлений деятельности в структуру ГУОООП МВД России входит Управление организации деятельности изоляторов временного содержания, специальных приемников и подразделений охранно-конвойной службы (УИСК ГУОООП МВД России).

В территориальных органах МВД России на региональном уровне создаются отделы (отделения, группы) организации охраны, конвоирования и содержания подозреваемых, обвиняемых и лиц, подвергнутых административному аресту, которые входят в состав управлений (отделов, отделений) организации охраны общественного порядка территориального органа МВД России¹. Основы организационного построения, особенности централизованного характера деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых связаны с территориально-географическими особенностями нашего государства, с наличием соответствующей дорожно-транспортной инфраструктуры, связывающей учреждения и подразделения правоохранительных органов в населенных пунктах (например, органов внутренних дел, судебных органов, подразделений и учреждений ФСИН России), необходимостью обеспечивать охрану и конвоирование лиц, содержащихся под стражей, в том числе на значительные расстояния (с использованием автомобильного, железнодорожного, авиатранспорта).

В деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых особое значение имеет задача предупреждения различных чрезвычайных происшествий при выполнении служебных обязанностей. Это важно для обеспечения эффективности государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345². Кроме того, целевой критерий такой деятельности содержится в приказе МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», которым количество побегов принимается в качестве показателя ведомственной статистической оценки результатов деятельности территориального органа МВД России на региональном уровне³.

Конвоирование представляет собой мероприятия по обеспечению надежной охраны в процессе перемещения подозреваемых и обвиняемых при доставлении их к месту назначения (например, в ИВС, суды, следственный изолятор, медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения) под охраной (надзором) конвоя. В частности, доставление подозреваемых и обвиняемых может производиться на основании: 1) письменных заявок следователей и лиц, производящих дознание; 2) письменных распоряжений судьи (в соответствии со ст. 232 УПК РФ) для обеспечения судебного заседания; 3) постановления следователя, дознавателя или постановления (определения) судьи (суда) об этилировании (направляемого в ИВС или следственный изолятор); 4) постановления прокурора, следователя, дознавателя или судьи о производстве следственных действий (направляемого в ИВС или следственный изолятор); 5) распоряжения начальника ИВС (при направлении подозреваемых и обвиняемых в медицинские организации).

Под *конвоем* понимается группа вооруженных и экипированных специальными средствами сотрудников, назначенных от подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых или от ИВС для охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых.

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266 (ред. от 29.03.2023) «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».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 (ред. от 26.09.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”».

³ Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 (ред. от 28.04.2021) «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Конвоиром является вооруженный сотрудник конвоя, выполняющий поставленную задачу по охране и обороне порученного ему поста. Под *постом* понимается место или участок местности, на котором конвоир выполняет возложенные на него обязанности по службе, и где находится все порученное конвоиру для охраны и обороны. В зависимости от характера выполняемых задач, количества конвоируемых и особенностей данных об их личности определяется численность конвоя, в том числе может приниматься решение об усилении конвоя. В порядке, установленном соответствующими нормативными правовыми актами МВД России, для выполнения служебных задач может привлекаться полицейский (кинолог) со служебной собакой. Применение служебных собак на основании положений ст. 21 Федерального закона «О полиции» является эффективным средством предупреждения побегов лиц, содержащихся под стражей, а также пресечения иных противоправных действий.

Способы конвоирования представляют собой организационно-практические действия, которые связаны с использованием: 1) транспортных средств различного вида; 2) специальных средств ограничения подвижности; 3) способа передвижения конвоя; 4) возможностей взаимодействия с иными правоохранительными органами (ФСИН России, Росгвардией), государственными и муниципальными органами (например, с медицинскими организациями). При конвоировании определяется граница охраны, которая объявляется подозреваемым и обвиняемым для предупреждения совершения ими побегов.

В частности, при конвоировании в специальных автомобилях для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений типа «А3» границей охраны являются стены, потолок, пол, двери, люки камер, а при конвоировании при проведении следственных действий на местности — условная линия, определяемая старшим конвоя в месте нахождения конвоиров с подозреваемым или обвиняемым.

Правовую основу деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых составляют положения Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России¹, правовые акты территориального органа МВД России.

Задачи и функции подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых раскрываются в соответствии с Типовыми положениями о подразделениях (батальонах, полках, ротах, взводах, а также отделениях и группах), утвержденными приказом МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266 «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». К основным задачам данных подразделений относятся:

- 1) обеспечение охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых при осуществлении уголовного судопроизводства;
- 2) охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых при проведении с ними процессуальных действий;
- 3) обеспечение безопасности, законных прав и интересов подозреваемых и обвиняемых;
- 4) недопущение при конвоировании подозреваемых и обвиняемых чрезвычайных происшествий, в том числе побегов из-под стражи, суицидов, членовредительств, захва-

¹ Одним из основных нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых и изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, является приказ МВД России от 7 марта 2006 г. № 140 дсп (ред. от 06.08.2018) «Об утверждении Наставления по служебной деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых».

тов заложников, нападений подозреваемых и обвиняемых на сотрудников органов внутренних дел и других лиц.

Данные задачи решаются путем применения конкретных организационно-практических мер. Так, для обеспечения принципа неотвратимости ответственности лиц, совершивших преступления, сотрудниками названных подразделений принимаются меры по недопущению их побегов из-под стражи, суицидов, членовредительства путем использования технических средств надзора (например, средств видеонаблюдения), соответствующим образом оборудованных специальных автомобилей для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений типа «АЗ». Предупреждение и пресечение чрезвычайных происшествий в процессе содержания, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых возможно также при учете сотрудниками полиции в своей деятельности данных о личности подозреваемых и обвиняемых (например, склонности к совершению суицидальных действий, к побегу или нападению на сотрудников полиции).

Примером деятельности сотрудников полиции по обеспечению безопасности подозреваемых и обвиняемых может служить организация раздельного содержания подозреваемых и обвиняемых, в частности, при их конвоировании в специальном автомобиле для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений типа «АЗ». Законные права и интересы лиц, содержащихся под стражей, обеспечиваются, в частности, путем выполнения сотрудниками подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых обязанности по оказанию первой помощи в соответствии с требованиями п. 3 ч. 1 ст. 12, п. 1 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции», например, при ухудшении состояния здоровья лица в процессе судебного заседания, пресечении акта членовредительства в зале суда и т. п.

К числу отдельных функций подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых относятся:

- 1) охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых в порядке, установленном соответствующими нормативными правовыми актами;
- 2) надзор за поведением лиц, содержащихся под стражей, соблюдение режима их содержания и изоляции;
- 3) применение к подозреваемым и обвиняемым, не выполняющим установленные для них обязанности или нарушающим режим охраны и содержания, предусмотренных законодательством Российской Федерации мер;
- 4) оказание помощи конвойным нарядам иных территориальных органов МВД России при осуществлении транзитного либо особого конвоирования подозреваемых и обвиняемых;
- 5) выявление, предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений со стороны содержащихся под стражей лиц, принятие в пределах своих полномочий мер к устранению причин и условий, способствующих их совершению;
- 6) разработка наиболее эффективных маршрутов конвоирования с учетом складывающейся оперативной обстановки, изменений в автотранспортных, технических, кадровых ресурсах и дорожно-транспортных ситуаций с целью своевременной и безопасной доставки подозреваемых и обвиняемых по назначению;
- 7) поддержание в надлежащем техническом состоянии специальных автомобилей для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений типа «АЗ», проведение их санитарной обработки;
- 8) внесение предложений по созданию надлежащих бытовых условий для несения службы конвойными нарядами, а также по размещению и содержанию подозреваемых и обвиняемых;
- 9) проведение личного обыска подозреваемых и обвиняемых, досмотра их вещей, изъятия запрещенных к хранению, использованию предметов, веществ и продуктов питания;

10) обеспечение взаимодействия с иными правоохранительными органами, медицинскими организациями в целях предупреждения чрезвычайных происшествий в процессе охраны и конвоирования лиц, содержащихся под стражей и др.

В целях совершенствования организационной структуры подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых в соответствии с приказом МВД России от 23 августа 2014 г. № 725 «О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых»¹ определяются типовые штатные расписания подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, в них содержатся данные о перечнях и видах должностей сотрудников полиции, их численности. Целесообразность создания соответствующего подразделения (например, отдельный батальон, рота или взвод) связана, прежде всего, с данными об объемах и характере служебных задач, с особенностями территориально-географического положения органов внутренних дел. Соответствующие нагрузочные показатели служебной деятельности влияют на принятие решений об оптимальной штатной численности подразделений.

Управление подразделениями охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых обеспечивается путем планировании их деятельности, применения наиболее целесообразных методов решения служебных задач и включает в себя: а) принятие решения на охрану и конвоирование; б) подготовку сил и средств; в) контроль за организацией и несением службы; г) учет и оценку работы сотрудников. Основой для совершения управленческих действий и принятия решений при организации деятельности данных подразделений является анализ оперативной обстановки. Понятие «оперативная обстановка» можно раскрыть посредством таких составляющих, как: а) внешние условия функционирования органа внутренних дел или подразделения; б) состояние преступности и правонарушений; в) наличие сил и средств, их состояние; г) деятельность органов внутренних дел и ее результаты².

Работа по анализу оперативной обстановки определяет действия со стороны руководителей территориальных органов МВД России и подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых по выработке и принятию решений, контролю их исполнения, определению наиболее эффективных способов выполнения служебных задач в зависимости от имеющихся данных, условий функционирования, нагрузки на сотрудников подразделения и т. п. Для этого разрабатывается решение на охрану, конвоирование и содержание подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, которое закрепляется соответствующим правовым актом территориального органа МВД России, а также совершаются организационно-управленческие действия по охране, конвоированию и содержанию подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

В подразделениях проверяются готовность личного состава к несению службы, наличие соответствующих объективных и субъективных условий, позволяющих эффективно выполнять поставленные задачи, например: 1) соответствие внешнего вида, экипировки определенным требованиям; 2) знание сотрудниками полиции своих обязанностей, а также порядка действий в типовых и возможных нестандартных служебных ситуациях; 3) обеспечение сохранности огнестрельного оружия, боеприпасов и специальных средств; 4) состояние специальных автомобилей для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений типа «А3»; 5) состояние инженерно-технической укреплённости ИВС и др.

Контроль за организацией и несением службы (например, за порядком и качеством проведения инструктажа, состоянием инженерно-технической укреплённости ИВС, действиями личного состава при выполнении служебных задач и т.п.), учет и оценка работы сотрудников (например, сведений о количестве отконвоированных лиц, наличии нарушений при несении

¹ Приказ МВД России от 23 августа 2014 г. № 725 (ред. от 29.11.2022) «О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых».

² Организация управления органами внутренних дел : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захвотова. — М. : ДГСК МВД России, 2017. С. 98–99.

службы, положительных примеров выполнения обязанностей и т. п.), также являются важными организационными мероприятиями в деятельности подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых и ИВС. Такая работа, а также хорошая профессиональная подготовленность сотрудников данных подразделений, их ответственное отношение к выполнению служебных задач в соответствии с установленными требованиями, бдительность при несении службы позволяют эффективно предупреждать чрезвычайные происшествия в процессе содержания, охраны и конвоирования лиц, содержащихся под стражей.

§ 3. Назначение и организация деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел

Правовую основу деятельности ИВС составляют положения Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России, правовые акты территориального органа МВД России.

Изолятор временного содержания является структурным подразделением территориального органа МВД России на межрегиональном, региональном и районном уровнях. Данный подход к организационному построению рассматриваемых мест принудительного содержания важен в связи с наличием определенных границ обслуживания территориальных органов МВД России. На дислокацию ИВС, определение лимита мест строящихся объектов оказывают влияние различные показатели, в том числе состояние и динамика преступности и правонарушений на обслуживаемой территории, среднесуточная наполняемость действующих ИВС, необходимость обеспечения раздельного содержания подозреваемых и обвиняемых с учетом требований ст. 33 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и иные факторы.

В соответствии с Типовым штатным расписанием изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, утвержденным приложением № 1 к приказу МВД России от 23 августа 2014 г. № 725 «О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых» лимит мест в ИВС определяется, исходя из среднесуточной наполняемости ИВС. В зависимости от лимита мест в отдельных ИВС (например, этим документом выделяются следующие виды ИВС: до 26 мест; от 26 до 50, от 50 до 100, от 100 и более) устанавливается соответствующее им количество должностей сотрудников полиции. Лимит мест в ИВС (лимит наполняемости) как максимально допустимое количество лиц, которое может одновременно содержаться в камерах, определяется, исходя из количества имеющихся индивидуальных спальных мест и норм санитарной площади камер (за исключением карцеров и медицинских изоляторов), устанавливаемых законодательством Российской Федерации. В соответствии с требованиями абз. 5 ст. 23 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» норма санитарной площади в камере на одного человека устанавливается в размере четырех квадратных метров. Согласно п. 5.11 Требований к техническим заданиям на проектирование изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденных приказом МВД России от 14 мая 2012 г. № 504, в ходе проектирования ИВС лимит мест (лимит наполняемости) определяется «на основе долгосрочного анализа (не менее 5 лет) демографической и криминогенной ситуации на территории муниципального образования, проведенного, исходя из среднесуточной наполняемости действующего ИВС,

обеспечивающей задействование в пределах 60–80 процентов мощностей планируемого к строительству и реконструкции ИВС»¹.

Для несения службы в ИВС назначается *наряд* — то есть группа сотрудников, имеющая соответствующую экипировку и несущая службу по охране, конвоированию и содержанию подозреваемых и обвиняемых, *постовые* — сотрудники наряда, имеющие соответствующую экипировку и выполняющие поставленную задачу по охране и обороне порученного им поста. Под *постом* понимается все порученное постовому для охраны и обороны, а также место или участок местности, на котором он выполняет возложенные на него обязанности по службе. В ИВС могут выделяться такие структурные подразделения, как спецчасть, группа режима, канцелярия, медицинская часть и взвод (отделение, группа) охраны и конвоирования. С учетом характера выполняемых задач и штатного расписания в состав наряда в ИВС назначаются дежурный, помощник дежурного, полицейские поста внутренней охраны, полицейские-кинологи, полицейские-водители, дежурный фельдшер медицинской части.

Документами, являющимися основаниями для приема (помещения и содержания в ИВС) являются:

1) протокол задержания подозреваемого (составленный на основании и в порядке ст. 91, 92 УПК РФ);

2) судебное решение (приговор, определение, постановление) об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу, вынесенное в порядке, установленном УПК РФ, либо надлежаще оформленная выписка из него;

3) постановление прокурора о заключении лица под стражу, вынесенное в порядке исполнения ч. 2 ст. 466 УПК РФ на основании прилагаемого решения судебного органа иностранного государства о заключении данного лица под стражу²;

4) постановление следователя или лица, производящего дознание, либо решение суда (для выполнения следственных действий, судебного рассмотрения дел за пределами населенных пунктов, где находятся следственные изоляторы, из которых ежедневная доставка их невозможна, на время выполнения указанных действий и судебного процесса)³;

5) постановление судьи об административном аресте.

На последнем основании следует остановиться подробнее. В ч. 2 ст. 32.8 КоАП РФ закреплено, что лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»⁴, местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов внутренних дел. Реализация полномочий по принудительному содержанию лиц, подвергнутых административному аресту, возложена на специальные приемники для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, которые относятся к местам отбывания административного ареста и являются подразделениями территориальных органов МВД России. Вместе с тем при отсутствии в территориальном органе МВД России специального приемника для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, либо при отсутствии возможности для помещения в него лиц, подвергнутых административному аресту (например, при полном заполнении лимита мест) указанные лица также могут помещаться в ИВС, то есть в место, определяемое органами

¹ Приказ МВД России от 17 октября 2022 г. № 761 «О внесении изменения в пункт 5 Требований к техническим заданиям на проектирование изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденных приказом МВД России от 14 мая 2012 г. № 504».

² П. 6 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утв. приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950.

³ Ст. 13 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

⁴ Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О порядке отбывания административного ареста».

внутренних дел. В этих случаях сотрудники ИВС руководствуются Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденными приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83¹, обеспечивая соблюдение иных режимных требований, а также раздельное содержание лиц, подвергнутых административному аресту, от подозреваемых и обвиняемых.

Порядок приема и размещения подозреваемых и обвиняемых по камерам в ИВС регламентирован Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденными приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950. В этом документе содержатся и иные положения, касающиеся организации служебной деятельности подразделения, прав и обязанностей подозреваемых и обвиняемых.

Освобождение подозреваемых и обвиняемых производится начальником ИВС (дежурным ИВС) на основании соответствующего судебного решения или постановлений следователя, дознавателя, прокурора. Если срок задержания или содержания под стражей подозреваемого, обвиняемого истек, освобождение этого лица осуществляется по постановлению начальника ИВС².

Задачи и функции ИВС названы в Типовом положении об изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденном приказом МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266 «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».

К основным задачам ИВС относятся:

1) содержание подозреваемых и обвиняемых в режиме изоляции и раздельного размещения, осуществление надзора за ними с целью исключения возможности скрыться от следствия и суда, сокрыть вещественные доказательства, воспрепятствовать установлению истины по уголовному делу или продолжать заниматься преступной деятельностью;

2) обеспечение проведения процессуальных действий с участием подозреваемых и обвиняемых в ИВС, охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых при проведении с ними процессуальных действий за пределами ИВС;

3) содействие органам и подразделениям, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в проведении соответствующих мероприятий в отношении содержащихся подозреваемых и обвиняемых;

4) обеспечение безопасности, законных прав и интересов содержащихся подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, находящихся на его территории;

5) недопущение в ИВС и при конвоировании подозреваемых и обвиняемых за его пределами чрезвычайных происшествий, в том числе побегов из-под стражи, суицидов, членовредительств, захватов заложников, нападений подозреваемых и обвиняемых на сотрудников органов внутренних дел и других лиц, нарушений режима изоляции.

Одной из важнейших задач в деятельности сотрудников ИВС является предупреждение различных чрезвычайных происшествий, например, побегов или суицидов лиц, содержащихся под стражей, так как эти действия подозреваемых и обвиняемых препятствуют реализации задач правосудия (например, при суицидах подозреваемых и обвиняемых, совершивших преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, не достигается цель восстановления социальной справедливости, лицо не несет юридическую ответственность за содеянное).

¹ Приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 (ред. от 30.08.2017) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста».

² П. 23 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утв. приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950.

Для предупреждения чрезвычайных происшествий в ИВС применяется система организационно-практических мер, позволяющих обеспечивать режим содержания под стражей. О содержании таких мер говорилось выше.

Основными функциями ИВС являются:

- 1) прием, содержание, охрана и конвоирование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, надзор за их поведением, соблюдение режима содержания и изоляции;
- 2) выявление, предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений в ИВС со стороны подозреваемых и обвиняемых, принятие мер к устранению условий и причин, способствующих их совершению;
- 3) осуществление дактилоскопирования и фотографирования подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в ИВС;
- 4) проведение в установленном законодательством Российской Федерации порядке личного обыска подозреваемых и обвиняемых, досмотра их вещей, изъятие запрещенных к хранению, использованию в ИВС предметов, веществ и продуктов питания.
- 5) обеспечение передачи подозреваемых и обвиняемых специально назначенным конвоям, оформление личных дел подозреваемых и обвиняемых, подготовка их для направления в следственные изоляторы;
- 6) проведение санитарной обработки ИВС, а также доставленных и содержащихся лиц;
- 7) организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности в ИВС и на прилегающей территории;
- 8) освобождение из-под стражи содержащихся в ИВС лиц на основании соответствующего судебного решения или постановления следователя, дознавателя, прокурора либо по истечении срока содержания под стражей и в других предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях;
- 9) реализация комплекса мероприятий, направленных на применение служебных собак для охраны подозреваемых и обвиняемых в ИВС и при конвоировании;
- 10) организация материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в соответствии с законодательством Российской Федерации и установленными нормами;
- 11) содержание помещений и средств охраны, сигнализации и связи в надлежащем техническом состоянии;
- 12) создание необходимых условий для обеспечения законных прав и интересов подозреваемых и обвиняемых;
- 13) применение к подозреваемым и обвиняемым, нарушающим режим содержания, предусмотренных законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России мер;
- 14) на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, проведение свиданий подозреваемых и обвиняемых с родственниками и иными лицами.

В ИВС могут содержаться иностранные граждане, являющиеся подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений на территории Российской Федерации, а также задержанные на территории Российской Федерации, с целью обеспечения их возможной выдачи иностранному государству для уголовного преследования или исполнения приговора. В целом порядок охраны и конвоирования данных категорий лиц, а также лиц без гражданства является таким же, как и для российских граждан. Иностранным гражданам могут предоставляться свидания с представителями дипломатических представительств государств, гражданами (подданными) которых они являются, на основании межгосударственных соглашений и договоров создаваться улучшенные условия содержания. В силу особой значимости случаев привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан, межгосударственного характера взаимодействия по уголовным делам обязательной является процедура информирования органов прокуратуры о фактах помещения в ИВС иностранных граждан.

Отдельно в рамках данного параграфа следует остановиться на вопросе инженерно-технической укрепленности ИВС. Одним из базовых документов, регламентирующих вопросы инженерно-технической укрепленности объектов органов внутренних дел Российской Федерации, является приказ МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 «Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств»¹. В п. 3.4. инструкции, утвержденной данным приказом, инженерно-техническая укрепленность объекта определяется как совокупность мероприятий, направленных на усиление конструктивных элементов зданий, помещений и охраняемых территорий, обеспечивающих необходимое противодействие несанкционированному проникновению в охраняемую зону, взлому и другим преступным посягательствам. В п. 22 указанного документа подчеркивается, что инженерно-техническая укрепленность и оснащенность техническими средствами охранной и тревожной сигнализации специальных помещений органа, организации, подразделения системы МВД России (в том числе и ИВС) должна соответствовать требованиям действующих ведомственных нормативных документов, регламентирующих их защищенность.

Таким образом, в целях обеспечения единого подхода к инженерно-технической укрепленности ИВС при строительстве вновь проектируемых, а также реконструкции и ремонте существующих объектов должны применяться специальные требования². Ряд современных требований, предъявляемых к инженерно-технической укрепленности и конструктивным особенностям ИВС и иных специальных учреждений органов внутренних дел, содержится также в своде правил СП 500.1325800.2018. Здания полиции. Правила проектирования³.

Согласно п. 1 приложения к приказу МВД России от 25 июля 2011 г. № 876 специальные технические требования по инженерно-технической укрепленности ИВС направлены на усиление инженерно-технической укрепленности конструктивных элементов зданий, помещений и охраняемых территорий в сочетании с применением технических средств охранной, тревожной и пожарной сигнализации, обеспечивающих необходимое противодействие несанкционированному проникновению на охраняемую территорию и с нее, в том числе побегу, а также формирование тревожного сообщения о возникновении пожара, чрезвычайной и других внештатных ситуаций.

Состояние защищенности специальных помещений ИВС в соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 оценивается по ряду показателей, например, по состоянию: 1) наружных и внутренних стен; 2) оконных и дверных конструкций; 3) внешних и внутренних защитных конструкций (замков, запоров); 4) обеспечения пропускного режима; 5) средств и систем оповещения; 6) средств оперативной связи (радио, телефонной); 7) средств охранной сигнализации; 8) средств тревожной сигнализации; 9) системы видеонаблюдения и др. Так, в соответствии с приложением к приказу МВД России от 25 июля 2011 г. № 876 регламентируются установка внешних и внутренних видеокамер, место их расположения и количество для обеспечения охраны определенных мест ИВС, технические требования к средствам видеонаблюдения.

В связи со спецификой характера служебных задач и обработкой значительного количества информации о лицах, содержащихся под стражей, в деятельности ИВС большое зна-

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 (ред. от 06.02.2018) «Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств».

² Приказ МВД России от 14 мая 2012 г. № 504 (ред. от 17.10.2022) «Об утверждении Требований к техническим заданиям на проектирование изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 25 июля 2011 г. № 876 «Об утверждении специальных технических требований по инженерно-технической укрепленности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел».

³ Свод правил СП 500.1325800.2018. Здания полиции. Правила проектирования (утв. приказом Министра Российской Федерации от 17 января 2018 г. № 19/пр.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/603583322> (дата обращения: 12.01.2024).

чение имеет использование прикладных сервисов обеспечения оперативно-служебной деятельности (например, сервиса обеспечения охраны общественного порядка (СООП), в который в качестве одного из структурных элементов входит модуль «Изолятор»)¹. Этот модуль предназначен для централизованного учета сведений о лицах, задержанных по подозрению в совершении преступлений, заключенных под стражу, подвергнутых административному аресту, содержащихся в ИВС, автоматизации процессов организации оперативно-служебной деятельности ИВС, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых территориальных органов МВД России. Обработка такой информации позволяет проводить оценку деятельности данных специальных учреждений, учитывать и прогнозировать объем работы в процессе управления в деятельности охранно-конвойных подразделений полиции, в целом повышать эффективность деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений, обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности.

В территориальных органах МВД России в целях обеспечения прав лиц, содержащихся под стражей, проводится значительная работа по совершенствованию деятельности ИВС, взаимодействию с общественными наблюдательными комиссиями, материально-бытовому и медико-санитарному обеспечению подозреваемых и обвиняемых, а также работа по строительству и вводу в эксплуатацию новых ИВС, капитальному ремонту и реконструкции имеющихся объектов.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается сущность режима содержания под стражей? Назовите средства его обеспечения.
2. Раскройте содержание правового положения лиц, заключенных под стражу.
3. Назовите основания конвоирования подозреваемых и обвиняемых.
4. Дайте определение понятий «конвой», «конвоир», «пост», «постовой».
5. В чем состоят задачи и функции подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых?
6. В чем состоит значение управления подразделениями охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых?
7. Назовите основания для приема (помещения и содержания) в ИВС, освобождения из ИВС.
8. В чем состоят задачи и функции ИВС?
9. Укажите основные требования к инженерно-технической укреплённости ИВС.
10. В чем заключается значение использования модуля «Изолятор» сервиса обеспечения охраны общественного порядка?

¹ Приказ МВД России от 11 января 2016 г. № 1 (ред. от 29.06.2022) «Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка».

ГЛАВА 21. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ МВД РОССИИ

§ 1. Правовое положение Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России

Правовую основу деятельности Госавтоинспекции образует совокупность нормативных правовых актов, изданных уполномоченными на то органами в пределах их компетенции и касающихся в той или иной мере содержания, конкретных субъектов и объектов, условий, средств и пределов осуществления, гарантий законности и других аспектов деятельности Госавтоинспекции. К данным нормативным правовым актам относятся Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О полиции» и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также ведомственные нормативные правовые акты МВД России¹.

Естественно, что ядро правовой основы деятельности Госавтоинспекции составляет Конституция Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации как Основной закон государства устанавливает базовые нормы, которыми обязаны руководствоваться в своей деятельности все органы государственной власти. Госавтоинспекция при реализации возложенных на нее задач должна исходить из того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции Российской Федерации); все органы государственной власти, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации); все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Важной составной частью правовой основы деятельности Госавтоинспекции являются федеральные законы. Среди них ключевую роль играет Федеральный закон «О полиции», закрепляющий правовой статус, в том числе права, обязанности, основные направления деятельности полиции. Обеспечение безопасности дорожного движения (далее — БДД) как направление деятельности полиции указано в п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции».

В области обеспечения БДД действует большое число федеральных законов, положения которых прямо или косвенно затрагивают деятельность Госавтоинспекции: «О безопасности дорожного движения»²; «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³;

¹ Ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

³ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

«О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹; «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²; КоАП РФ и др.

Также правовую основу деятельности Госавтоинспекции составляют иные нормативные правовые акты Российской Федерации:

1) указы Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» и др.);

2) постановления Правительства Российской Федерации (постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения», постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 «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» и др.);

3) приказы, положения, наставления, инструкции, правила, уставы и иные нормативные правовые акты МВД России (приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664³ и др.);

4) акты Конституционного Суда Российской Федерации;

5) акты Верховного Суда Российской Федерации;

6) международные договоры Российской Федерации (Конвенция о дорожном движении и Конвенция о дорожных знаках и сигналах⁴, заключенные в Вене в 1968 г.; Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения, заключенная в г. Москве 28 марта 1997 г. между государствами — участниками СНГ; Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый резолюцией 2200 А Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. и др.).

Также Президентом Российской Федерации было одобрено предложение Правительства Российской Федерации о подписании соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим правовой статус Госавтоинспекции, является Положение о Госавтоинспекции, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711⁵, в котором определены задачи, цели, основные направления деятельности, а также права и обязанности Госавтоинспекции. Кроме того, согласно указанному Положению, Госавтоинспекция осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения БДД.

Реализация контрольных и надзорных функций заключается в осуществлении Госавтоинспекцией федерального государственного контроля (надзора) в области БДД и надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований Российской Федерации

ской Федерации».

¹ Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении административного регламента исполнения МВД России государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

⁴ Конвенция о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 г.).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

о БДД. Правовой основой для реализации данных видов деятельности являются соответствующие административные регламенты МВД России, а также Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области БДД¹. Следует отметить, что в связи с проведением реформы контрольно-надзорной деятельности ранее существовавший федеральный государственный надзор в области БДД в 2021 г. был подразделен на вышеуказанные виды: федеральный государственный контроль (надзор) в области БДД и надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований Российской Федерации о БДД. Кроме того, предмет федерального государственного контроля (надзора) в области БДД был расширен за счет включения в федеральный надзор ранее существовавших обособленно государственного контроля (надзора) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств и государственного контроля (надзора) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств. В настоящее время МВД России ведется разработка нового порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований Российской Федерации о БДД, проект которого опубликован на официальном портале для публикации проектов нормативных правовых актов².

В области обеспечения БДД Госавтоинспекция также обладает значительным объемом разрешительных полномочий, которые реализуются путем:

- регистрации и учета автомототранспортных средств и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования;
- выдачи регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные автомототранспортные средства и прицепы к ним;
- выдачи паспортов транспортного средства (далее — ТС);
- выдачи в установленном порядке разрешений на установку на ТС устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов);
- выдачи свидетельств о соответствии ТС с внесенными в их конструкцию изменениями требованиям безопасности;
- выдачи свидетельств о допуске ТС к перевозке опасных грузов;
- проведении экзаменов на право управления ТС;
- выдачи и замены водительских удостоверений;
- выдачи заключений о соответствии установленным требованиям учебно-материальной базы организаций, осуществляющих образовательную деятельность и реализующих основные программы профессионального обучения водителей ТС соответствующих категорий и подкатегорий, и соискателей лицензий на осуществление образовательной деятельности по указанным программам;
- выдачи разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на осуществление деятельности по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на ТС и другой специальной продукции, необходимой для допуска ТС и их водителей к участию в дорожном движении;
- выдачи разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на производство работ по установке и обслуживанию технических средств организации дорожного движения.

Кроме того, на Госавтоинспекцию возложены функции в области профилактики ДТП, пропаганды БДД, которые включают:

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 «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».

² Проект Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#/> (дата обращения: 12.01.2024).

1) информирование населения по вопросам БДД и оказание помощи органам государственной власти в пропаганде БДД;

2) подготовку предложений по обеспечению БДД, в том числе совместно со всеми субъектами государственной системы обеспечения БДД;

3) анализ и выявление условий и причин возникновения аварийности, нарушений ПДД, нарушений обязательных требований, принятие мер по их устранению и т.д.

Таким образом, в области обеспечения БДД Госавтоинспекция является основным субъектом контрольно-надзорной, разрешительной, юрисдикционной деятельности. Подпункт «п» пункта 12 Положения о Госавтоинспекции закрепляет право сотрудников инспекции составлять протоколы об административных правонарушениях, назначать в пределах своей компетенции административные наказания юридическим лицам, должностным лицам и гражданам, совершившим административное правонарушение, применять иные меры, предусмотренные КоАП РФ.

§ 2. Организационное построение деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России

Органы управления и подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России образуют систему Госавтоинспекции, в которую входят:

а) Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России (далее — ГУОБДД);

б) Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России;

в) подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации;

г) специализированные подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации;

д) подразделения Госавтоинспекции управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, по федеральным территориям, а также подразделения Госавтоинспекции Управления МВД России на комплексе «Байконур» (далее — подразделения Госавтоинспекции на районном уровне);

е) научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы.

Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, возглавляющим систему Госавтоинспекции. Федеральный орган управления в установленном порядке вправе осуществлять в пределах своей компетенции функции государственного заказчика, возлагаемые на МВД России, в том числе по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении, перечень которой утверждается Правительством Российской Федерации, а также по изготовлению оперативно-технических средств Госавтоинспекции, перечень которых определяется МВД России.

Руководитель ГУОБДД является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации, а его заместители — заместителями главного государственного инспектора безопасности дорожного движения. Указанные руководители Госавтоинспекции назначаются на должности и освобождаются от должности министром внутренних дел Российской Федерации.

Основными задачами ГУОБДД являются:

1. Подготовка предложений по формированию основных направлений государственной политики в области обеспечения БДД.
2. Совершенствование нормативно-правового регулирования в области обеспечения БДД.
3. Совершенствование государственного контроля и надзора в области обеспечения БДД.
4. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения БДД.
5. Организационно-методическое обеспечение деятельности органов управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации, а также иных подразделений и учреждений, входящих в систему Госавтоинспекции.

Центр специального назначения в области обеспечения БДД МВД России, входящий в структуру Госавтоинспекции, является территориальным органом МВД России на межрегиональном уровне, реализующим в рамках предоставленных полномочий задачи и функции органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения БДД, находится в подчинении начальника ГУОБДД.

К задачам центра относятся:

1. Подготовка и реализация в пределах своей компетенции комплекса мероприятий по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения во взаимодействии с федеральными органами государственной охраны, органами федеральной службы безопасности и другими государственными органами обеспечения безопасности, подразделениями системы МВД России.
2. Осуществление в установленном порядке сопровождения транспортных средств патрульными автомобилями Госавтоинспекции.
3. Участие в проведении специальных межрегиональных мероприятий по профилактике ДТП и правонарушений в сфере БДД.
4. Участие в обеспечении БДД при проведении крупномасштабных межрегиональных общественно-политических, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий.
5. Осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения БДД на межрегиональном уровне.
6. Осуществление в порядке, определенном МВД России, государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним и экзаменационной работы.
7. Создание, администрирование, обеспечение функционирования и ведение в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации, информационных банков (баз) данных, программно-технического комплекса федеральной информационной системы Госавтоинспекции («ФИС ГИБДД-М») и других информационно-аналитических систем.
8. Мониторинг, сбор и анализ оперативной информации, характеризующий показатели состояния БДД.

Территориальные органы управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации являются самостоятельными структурными подразделениями министерств (главных управлений, управлений) внутренних дел по субъектам Российской Федерации и руководят деятельностью подчиненных им специализированных и иных подразделений Госавтоинспекции.

Руководители данных органов являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации, а их заместители — заместителями главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации. Они назначаются на должность руководителями соответствующих органов внутренних дел по субъектам Российской Федерации по согласованию с руководителями федерального органа управления.

Положения о подразделениях Госавтоинспекции на региональном уровне утверждаются руководителями территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации по согласованию с руководителем подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

Специализированные подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации включают подразделения дорожно-патрульной службы, регистрационно-экзаменационные подразделения, подразделения пропаганды безопасности дорожного движения и др. Структура и штатная численность данных подразделений утверждаются руководителями территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации по представлению руководителей подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне по согласованию с руководителем подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

Подразделения Госавтоинспекции управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, по федеральным территориям непосредственно осуществляют выполнение возложенных на данное ведомство задач. Руководители этих подразделений являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения соответствующих муниципальных образований (федеральных территорий), а их заместители — заместителями главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по указанным муниципальным образованиям (федеральным территориям). Они назначаются на должность и освобождаются от должности руководителями соответствующих органов внутренних дел по согласованию с вышестоящими руководителями органов управления Госавтоинспекции.

Указания и распоряжения вышестоящих государственных инспекторов безопасности дорожного движения по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения обязательны для исполнения нижестоящими главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения.

Среди *научно-исследовательских учреждений Госавтоинспекции* ключевое место занимает Научный центр безопасности дорожного движения МВД России (далее — Научный центр), который является головной научной организацией МВД России по проведению и координации научных исследований и опытно-конструкторских работ в области обеспечения БДД, входящей в систему Госавтоинспекции¹.

Целью деятельности Научного центра является научное, научно-техническое и методическое обеспечение подразделений Госавтоинспекции, иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, в области БДД.

Предмет деятельности Научного центра составляют проведение и координация научных исследований и опытно-конструкторских работ в области БДД в системе МВД России и осуществление технического регулирования и стандартизации в области БДД в соответствии с компетенцией.

В структуру Научного центра входят:

1. Научные подразделения: отделы, отделения.
2. Вспомогательные подразделения: отделения, группы.

Во главе Научного центра находится начальник, а руководство работой по направлениям деятельности Научного центра осуществляется заместителями начальника, которые назначаются на должности в установленном порядке. Заместители начальника Научного центра отвечают за состояние дел по порученным направлениям деятельности в пределах своей компетенции, а также действуют от имени Научного центра, представляют его в государственных органах и организациях любых форм собственности, совершают сделки и иные юридические действия в пределах полномочий, предусмотренных в доверенности, выдаваемой начальником Научного центра.

Госавтоинспекция обладает широким кругом обязанностей и прав, закрепленных в пп. 11 и 12 Положения о Госавтоинспекции соответственно. Обязанности ведомства

¹ Приказ МВД России от 23 марта 2018 г. № 155 «Об утверждении Устава федерального казенного учреждения «Научный центр безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации».

находятся в неразрывной связи с его предназначением и включают осуществление государственного контроля и надзора в установленных областях, регистрационно-экзаменационную работу, выдачу разрешений, ведение учета ДТП и т. д. В обязанностях Госавтоинспекции закреплены и общие для подразделений полиции обязанности по охране общественного порядка, осуществлению административно-юрисдикционной деятельности, а также некоторые обязанности, характерные для органов государственной власти в целом (например, по приему и рассмотрению обращений граждан).

Анализ прав Госавтоинспекции показывает, что они в большинстве своем регламентируют применение мер административно-правового принуждения, в том числе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сотрудниками ведомства. Также права Госавтоинспекции касаются вопросов организации деятельности, координации работы по обеспечению БДД с другими органами власти и организациями.

§ 3. Взаимодействие Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России с органами государственной власти и институтами гражданского общества

Госавтоинспекция осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с другими подразделениями МВД России, военными автомобильными инспекциями Вооруженных сил Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации, Минтрансом России и подведомственными ему органами исполнительной власти, с иными органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, трудовыми коллективами и гражданами.

Государственные органы, действующие на трех уровнях управления, образуют государственную систему обеспечения БДД, целью функционирования которой является исключение реальных и потенциальных угроз для участников дорожного движения, обеспечение степени и качества их защищенности от ДТП и негативных последствий эксплуатации автотранспорта при осуществлении общественно необходимого объема перемещения людей, предметов их труда.

Вместе с тем существенную роль в обеспечении БДД играют и негосударственные структуры, в том числе институты гражданского общества. Взаимодействие и сотрудничество является одним из ключевых принципов деятельности полиции, а комплексный и многоаспектный характер проблемы обеспечения БДД обуславливает необходимость вовлечения в эту деятельность различных институтов гражданского общества и отдельных граждан. Уровень взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, с одной стороны, характеризует меру эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел в условиях демократизации общественных отношений, а, с другой стороны, является критерием развитости самого гражданского общества, уровня его политико-правовой культуры, активности населения. Именно посредством взаимодействия с органами внутренних дел в форме общественно-государственного партнерства население через различные общественные формирования получает дополнительную возможность для более эффективной реализации своих законных интересов, осуществления общественной правоохранительной деятельности в соответствии с действующим российским законодательством.

На протяжении последнего десятилетия в России была сформирована правовая основа для развития институтов гражданского общества в правоохранительной сфере, в том числе в области обеспечения БДД. Появились новые виды организаций и новые формы деятельности по обеспечению БДД, а традиционные для России организации стали больше внимания уделять этой тематике.

Разнообразные формы этих организаций в целом по отношению к тематике обеспечения безопасности дорожного движения делятся на два вида:

1. Организации, в основные задачи которых входит обеспечение БДД.
2. Организации, косвенно участвующие в обеспечении БДД.

К институтам гражданского общества, специализирующимся на обеспечении БДД, относятся:

- 1) ассоциации водителей ТС;
- 2) ассоциации жертв ДТП;
- 3) научно-исследовательские организации в сфере БДД;
- 4) экспертные организации в сфере БДД;
- 5) ассоциации автомобилестроителей;
- 6) страховые ассоциации;
- 7) международные организации в сфере БДД.

К институтам гражданского общества, принимающим косвенное участие в обеспечении БДД, относятся:

- 1) политические организации;
- 2) правозащитные организации;
- 3) профсоюзы;
- 4) молодежные организации;
- 5) ассоциации транспортных организаций;
- 6) ассоциации продавцов ТС;
- 7) образовательные учреждения;
- 8) экологические организации;
- 9) международные организации социального профиля.

Управление обеспечением БДД в России осуществляется Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. На развитие и функционирование данной системы оказывают влияние научные и общественные организации, занимающиеся вопросами БДД, а также сотрудничество с компетентными органами иностранных государств.

Успех деятельности городских и районных органов внутренних дел в значительной мере обусловлен должной организацией их взаимодействия с другими государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами. Эта проблема приобрела особую актуальность в связи с формированием комплексного подхода к вопросам обеспечения правопорядка на основе создания единого фронта борьбы с преступностью и административной деликтностью, дальнейшим совершенствованием деятельности органов внутренних дел.

Взаимодействие Госавтоинспекции с другими службами органов внутренних дел, государственными органами, общественными организациями дает возможность:

а) обеспечить оптимальное выполнение стоящих перед ними задач в области укрепления законности и правопорядка путем объединения совместных усилий государственных органов, общественности и трудовых коллективов;

б) исключить параллелизм и дублирование в их деятельности по борьбе с преступностью и охране общественного порядка, максимально продуктивно использовать силы и средства, которыми они располагают, а также специфические для каждого из них формы и методы деятельности;

в) повысить эффективность обеспечения БДД за счет активного участия в этой деятельности граждан и институтов гражданского общества.

Организационной основой взаимодействия Госавтоинспекции с другими службами органов внутренних дел являются совместная разработка и реализация планов мероприятий по укреплению законности и правопорядка в городе или районе. Планы могут быть комплексными, предусматривающими совокупность таких мероприятий, и линейно-комплексными, предусматривающими объединение усилий территориальных органов внут-

ренных дел, других государственных органов и общественности в целях реализации отдельных проблем укрепления законности и правопорядка.

По длительности взаимодействие может быть как кратковременным, так и длительным. Кратковременное взаимодействие осуществляется обычно в связи с выполнением какой-либо конкретной текущей задачи (например, охрана общественного порядка при проведении массового мероприятия), длительное — при систематическом, основанном на совместном планировании, согласованном использовании сил и средств субъектов взаимодействия в процессе реализации задач обеспечения законности и правопорядка.

В ряде случаев, в зависимости от специфики компетенции того или иного органа или организации, а также от конкретных обстоятельств, взаимодействие с ними может укрепляться или ослабляться. Например, в периоды эпизоотии, массовой уборки урожая значительно укрепляется взаимодействие Госавтоинспекции с администрацией, общественностью и органами управления сельского хозяйства.

Взаимодействие органов внутренних дел с государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами (внешнее взаимодействие), а также взаимодействие Госавтоинспекции с другими службами органов внутренних дел (внутреннее взаимодействие) имеет правовую основу. Ее составляют предписания, правила и указания, содержащиеся в законах и подзаконных нормативных актах, регламентирующих правовое положение, особенности функционирования этих органов и организаций. Взаимодействие осуществляется на основе договоров, совместных планов, приказов, указаний и инструкций.

Взаимодействие в рассматриваемом аспекте — это основанное на законах и подзаконных нормативных актах, согласованное по задачам, направлениям и времени совместное использование сил и средств органа внутренних дел, других государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов в интересах достижения общей цели обеспечения правопорядка в городе или районе.

Помимо вышеперечисленных мероприятий, Госавтоинспекция осуществляет активное взаимодействие со СМИ, направленное на формирование позитивного имиджа сотрудников правоохранительных органов, повышение доверия граждан к полиции, пропаганду БДД и соблюдения ПДД. Для реализации последней задачи широко используется социальная реклама по пропаганде БДД, которую можно определить как распространенную в любой форме информацию, направленную на обеспечение публичных интересов путем привлечения внимания к проблеме снижения дорожно-транспортной аварийности, формирования правовой культуры и стереотипов законопослушного поведения при участии в дорожном движении. Госавтоинспекцией используются возможности ведомственных СМИ МВД России, в том числе официальных сайтов в сети «Интернет» (гибдд.рф; мвд.рф), на которых размещается актуальная новостная, аналитическая, статистическая информация, осуществляется информирование участников дорожного движения и юридических лиц, осуществляющих транспортную деятельность, по интересующим их вопросам.

Таким образом, деятельность Госавтоинспекции по взаимодействию с государственными органами и институтами гражданского общества в настоящее время носит разносторонний характер. Взаимодействие осуществляется на разных уровнях и по многим направлениям, способствующим повышению БДД. Вместе с тем этой работе не хватает системности, многие направления деятельности еще недостаточно эффективны, по отдельным направлениям консенсус между органами власти и общественными организациями не достигнут. Наибольшие сложности характерны для процесса изменения общественного сознания по отношению к проблеме БДД как к проблеме, касающейся каждого участника дорожного движения. Органам власти, ограниченным финансовыми и человеческими ресурсами, не под силу донести идеи и принципы безопасного дорожного движения до каждого его участника. Поэтому без активного вовлечения институтов гражданского общества в работу по пропаганде и разъяснению среди общественности важности для каждого гражданина проблем БДД и необходимости их решения достижение этой цели невозможно.

Формирование системы государственных органов, уполномоченных в области обеспечения БДД, неразрывно связано с развитием российского государства и системы органов внутренних дел. Компетенция Госавтоинспекции изменяется в соответствии с изменением внешних условий. В различные исторические периоды ее основными задачами были организация дорожного движения, оказание помощи участникам дорожного движения. Госавтоинспекция в настоящий момент представляет собой уже сложившуюся цельную, самостоятельную по характеру задач и функций подсистему в системе органов внутренних дел и одновременно основной федеральный орган (структурное подразделение федерального органа) исполнительной власти, ответственный за обеспечение БДД.

Следует учесть, что, хотя основные функции по управлению обеспечением БДД возложены на МВД России, в этой деятельности принимает участие большое количество государственных структур. Важным условием эффективности их работы является высокий уровень межведомственного взаимодействия и координации, поэтому закономерно выделение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления как одного из основных направлений обеспечения БДД.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем состоит государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения?
2. Как осуществляется правовое регулирование деятельности Госавтоинспекции?
3. Охарактеризуйте организационное построение Госавтоинспекции.
4. В чем состоит деятельность подразделений Госавтоинспекции по профилактике ДТП?
5. Как осуществляется надзор за безопасностью дорожного движения?
6. Каковы полномочия подразделений Госавтоинспекции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?
7. Как осуществляется взаимодействие Госавтоинспекции с другими подразделениями органов внутренних дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?
8. Как осуществляется взаимодействие Госавтоинспекции с общественными объединениями, органами государственной власти в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?
9. Как проводится пропаганда безопасности дорожного движения подразделениями Госавтоинспекции?

ГЛАВА 22. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ

§ 1. Правовое положение, основные направления деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России

Миграция, представляющая собой сложное явление социально-экономической жизни общества, оказывает значительное влияние на состояние защищенности прав и свобод личности, общества и государства. В этой связи управление миграционными процессами в Российской Федерации традиционно относится к сфере деятельности правоохранительных органов.

Для осуществления государственного управления в сфере миграции в структуре МВД России создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ГУВМ МВД России).

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации согласно Положению о данном управлении¹ выполняет функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере обеспечения:

- производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;
- разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

¹ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

— исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

— осуществления координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — государственная программа), а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной государственной программы;

— организационно-методического руководства и контроля деятельности представительств МВД России за рубежом, представителей МВД России за рубежом и их заместителей, связанной с реализацией функций в сфере миграции; инспектирования деятельности загранаппарата МВД России и временных групп в части реализации Государственной программы.

В своей деятельности ГУВМ МВД России руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, а также Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Деятельность ГУВМ МВД России осуществляется на основе принципов уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма. Руководствуясь общими конституционными принципами, деятельность ГУВМ МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям федерального законодательства.

Руководство деятельностью ГУВМ МВД России осуществляет министр внутренних дел Российской Федерации.

Основные задачи ГУВМ МВД России сформулированы следующим образом:

1. Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции.
2. Обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции.
3. Обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции.
4. Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию ГУВМ МВД России.
5. Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

Главное управление по вопросам миграции МВД России осуществляет функции по широкому кругу направлений:

1. Подготавливает на основе анализа прогнозов изменения миграционной обстановки проекты стратегических решений по вопросам, отнесенным к его компетенции, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.
2. Разрабатывает и вносит предложения и проекты управленческих решений по формированию и реализации государственной политики в сфере миграции, а также по совершенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач в сфере миграции.

3. Разрабатывает проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также готовит предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам миграции.

4. Организует и координирует деятельность территориальных органов МВД России по:

— оформлению и выдаче работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности;

— выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию (их продлению, аннулированию и восстановлению), разрешений на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство в Российской Федерации;

— вопросам гражданства (определению и оформлению наличия гражданства Российской Федерации; составлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации; ведению учета лиц, в отношении которых принято решение об изменении гражданства);

— выдаче и замене гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

— регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

— миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства;

— оформлению и выдаче паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

— учету выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;

— оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведению учета юридических лиц, ходатайствующих об их оформлении;

— проведению государственной дактилоскопической регистрации;

— осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства, на территории Российской Федерации, а также за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников;

— осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

— осуществлению контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

— приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и др.

5. Реализует меры по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организует иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами.

6. Организует и осуществляет формирование и ведение в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем.

7. Рассматривает обращения граждан; иные письма, заявления; публикации в средствах массовой информации по вопросам миграции.

8. Готовит в пределах своей компетенции проекты решений руководства МВД России по комплексному использованию сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации для организации работы ГУВМ МВД России.

9. Организует федеральные и межрегиональные оперативно-профилактические операции и мероприятия по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере миграции, а также участвует в организации профилактических мероприятий в соответствии со своей компетенцией.

10. Организует профилактику и пресечение преступлений и административных правонарушений в сфере миграции и др.

Для реализации полномочий по основным направлениям деятельности в ГУВМ МВД России созданы управления и отделы.

Непосредственная реализация полномочий в сфере миграции осуществляется подразделениями (управлениями, отделами) по вопросам миграции территориальных органов МВД России (далее — подразделения по вопросам миграции).

Организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений по вопросам миграции осуществляется ГУВМ МВД России. Однако сами эти подразделения находятся в непосредственном подчинении руководителя (начальника) территориального органа МВД России.

Подразделения по вопросам миграции являются структурными подразделениями территориальных органов МВД России, создаваемыми в пределах штатной численности для решения следующих основных задач¹:

1. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

2. Осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

3. Оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

4. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

5. Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

6. Реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

7. Исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

К основным функциям подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне относятся:

1. Осуществление федерального государственного надзора (контроля) за соблюдением:

— гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

— иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

¹ Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

- иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;
- лицензиатом лицензионных требований и условий, связанных с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;
- правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;
- иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации.

2. Подготовка в соответствии с законодательством Российской Федерации и представление руководителю (начальнику) территориального органа МВД России решений:

- по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации;
- о выдаче либо об отказе в выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство в Российской Федерации, а также об аннулировании разрешения на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство в Российской Федерации;
- о выдаче, приостановлении срока действия, аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников;
- о признании иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем, о продлении и лишении статуса беженца, о предоставлении и лишении временного убежища на территории Российской Федерации, о приеме к рассмотрению ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также о выдаче проездного документа, выдаваемого беженцу;
- об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации;
- о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, а также о неразрешении (разрешении) въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства.

3. Осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- оформления, выдачи либо приостановления (аннулирования) работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических и юридических лиц;
- выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию, их продление, аннулирование и восстановление;
- продления либо сокращения срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;
- выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации и вида на жительство, их аннулирования;
- определения и оформления наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;
- принятия от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

— составления заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации в общем порядке и направления их в МВД России в установленном порядке, а также исполнения таких решений;

— ведения учета лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства;

— отмены принятых решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

— выдачи и замены гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

— регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

— миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства;

— оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

— учета выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;

— оформления и выдачи приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведения учета оформляющих приглашения юридических лиц;

— реализации мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами;

— проведения государственной дактилоскопической регистрации;

— приема и рассмотрения ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

— выдачи и продления срока действия свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, удостоверения беженца, проездного документа, выдаваемого беженцу, и свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

— направления иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанных беженцами и получивших временное убежище на территории Российской Федерации, в центры временного размещения;

— содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания иностранным гражданам или лицам без гражданства, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и признанным беженцами, а также членам их семей;

— ведения учета иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, признанных беженцами, и членов их семей, а также получивших временное убежище, с последующим внесением информации в центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

— приема иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцем или предоставлении временного убежища, в случае их экстренного массового прибытия на территории Российской Федерации;

— учета, регистрации, приема и временного размещения лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказания содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства на территории осуществления полномочий;

— исполнения решений о реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства и временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих пере-

даче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации;

— оформления, выдачи и замены свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

— учета участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

— производства по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции.

4. Исполнение решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также о неразрешении (разрешении) въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

5. Осуществление мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

6. Обеспечение реализации прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии.

7. Участие в координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

8. Ведение адресно-справочной работы и др.

Для реализации возложенных задач подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне имеет право:

— запрашивать и получать в установленном порядке от органов, организаций, подразделений системы МВД России документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности подразделения по вопросам миграции;

— в пределах компетенции и в установленном порядке использовать базы данных МВД России, территориального органа МВД России и иные информационно-справочные системы;

— применять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе оказания государственных услуг, а также электронные формы взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, расположенными на территории осуществления полномочий, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

— осуществлять в порядке, установленном территориальным органом МВД России, проверки состояния работы по вопросам миграции в органах, организациях, подразделениях системы МВД России, участвовать в их инспектировании;

— проводить в установленном порядке совещания, рабочие встречи, семинары;

— привлекать в установленном порядке для выработки решений по вопросам, отнесенным к вопросам миграции, научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

— участвовать в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности;

— взаимодействовать в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном МВД России, с компетентными органами иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

— использовать достижения в области науки и техники, современные технологии и информационные системы;

— осуществлять иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России и правовыми актами территориальных органов МВД России.

Структура подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России обусловливается решаемыми задачами и спецификой его деятельности и закрепляется положением о нем, утверждаемым начальником территориального органа МВД России на региональном уровне.

§ 2. Организация деятельности подразделений по вопросам миграции по реализации паспортных и регистрационных правил

В отечественной юридической литературе нет единого определения понятия «паспортная система». Энциклопедический словарь правовых знаний определяет паспортную систему как «совокупность правил, регулирующих порядок учета и передвижения населения в местностях, где введена паспортная система, и предусматривающих обязанность граждан иметь паспорт, обязательную его прописку, а также устанавливающих ответственность за нарушение паспортных правил»¹.

Под паспортно-регистрационной системой понимается совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, замены паспортов и пользования ими, сдачи и изъятия их, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в целях удостоверения личности гражданина и принадлежности его к российскому гражданству, обеспечения полноты учета населения и упорядочения его передвижения, обеспечения реализации конституционных прав граждан и выполнения ими своих обязанностей, а также обеспечения общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с преступностью.

Целями паспортно-регистрационной системы являются:

- учет населения;
- упорядочение его передвижения;
- обеспечение реализации конституционных прав и обязанностей граждан;
- обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьбы с преступностью.

Учет населения. Из единой системы показателей статистики определенный интерес представляют показатели учета населения, характеризующие его численность и происходящие изменения в целом по Российской Федерации, а также по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Учет населения необходим для прогнозирования и разработки различных программ и практического их осуществления (строительства жилого фонда, школ, больниц, иных объектов социального обеспечения и производства).

Основным средством текущего оперативного учета населения является система регистрации граждан. Сведения о количестве прибывших на жительство и убывших в другие местности являются исходным материалом для последующего обобщения и использования органами государственной статистики.

С помощью системы регистрационного учета граждан Российской Федерации ведутся два вида учетов:

- а) персональный — путем заполнения листков убытия и прибытия, которые остаются в подразделениях по вопросам миграции;

¹ Энциклопедический словарь правовых знаний (Советское право) / ред. кол. Братусь С. Н., Жогин Н. В., Чхиквадзе В. М. (гл. ред.). — М. : Сов. энцикл., 1965. С. 364.

б) статистический — путем заполнения талонов статистического учета, отрывная часть которых направляется в органы статистики.

Упорядочение передвижения населения. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» каждый гражданин Российской Федерации имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации. Важнейшим правовым средством упорядочения передвижения населения является совокупность паспортно-регистрационных правил, которые, не препятствуя праву граждан на свободу передвижения, устанавливают порядок их регистрации по месту пребывания и жительства.

Вместе с тем государство устанавливает (регулирует) определенные ограничения на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства:

- в пограничной полосе;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия и других территориях;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Обеспечение реализации конституционных прав граждан и выполнения ими обязанностей. Граждане Российской Федерации постоянно вступают в различные правоотношения с государственными органами, общественными формированиями, коммерческими структурами и между собой. Являясь субъектом правоотношений, граждане участвуют в них от своего имени как сторона строго индивидуализированная.

Одним из отличий каждого человека как личности является совокупность демографических (биографических) признаков (фамилия, имя, отчество, время и место рождения и т. д.). Эти признаки закрепляются путем выдачи гражданину паспорта или иного документа, удостоверяющего его личность. Наличие паспорта и регистрации является необходимым предварительным условием для реализации конституционных прав граждан (поступления на работу, учебу, вступления в брак и т. п.).

Обязанностью граждан является предъявление паспорта или иного документа по требованию сотрудников полиции и других уполномоченных лиц.

Паспортно-регистрационная система как средство охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьбы с преступностью используется в деятельности полиции в целях предупреждения правонарушений, розыска лиц, скрывающихся от правоохранительных органов государства или пропавших без вести. Подразделения по вопросам миграции при выдаче паспортов выявляют преступников; по листкам прибытия устанавливают различные категории лиц, находящихся в розыске; направляют информацию о лицах, представляющих оперативный интерес в подразделения полиции; выявляют нарушителей правил регистрационного учета и паспортных правил.

В процессе контроля за соблюдением правил паспортно-регистрационной системы как сотрудники подразделений по вопросам миграции, так и сотрудники подразделений полиции могут выявить лиц, проживающих без паспортов и регистрации, скрывающихся преступников, неплательщиков алиментов. При проверке паспортов могут быть обнаружены подделки, исправления. Нередко преступники, скрываясь от полиции, используют похищенные у граждан паспорта, переклеив в паспорте фотографию, проставляют поддельные печати, штампы и т. д.

При регистрации лиц, имеющих судимость, сотрудники подразделений по вопросам миграции ведут их учет. Большие розыскные возможности содержатся в заявлении формы

№1П на получение паспорта. Кроме того, при проверке паспортов обращается внимание на их защитные свойства (серия, номер, водяные знаки и др.) В розыске лиц активно используются возможности адресно-справочных бюро путем получения сведений о зарегистрированных лицах и путем выставления сторожевых листов.

Основными функциями ГУВМ МВД России и подчиненных ему органов (подразделений) по осуществлению паспортно-регистрационной системы являются:

- выдача паспортов, их обмен;
- регистрация и снятие с учета граждан;
- ведение адресно-справочной работы;
- осуществление административного надзора за выполнением паспортно-регистрационных правил;
- оформление материалов на нарушителей паспортно-регистрационных правил и привлечение их к ответственности.

Последние две функции осуществляются также и сотрудниками полиции, в частности, участковыми уполномоченными.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» принято постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». В соответствии с ним МВД России с 1 октября 1997 г. приступило к выдаче паспортов гражданина Российской Федерации.

В настоящее время сроки и последовательность действий (административных процедур) органов исполнительной власти в сфере внутренних дел по выдаче, замене, учету паспортов гражданина Российской Федерации определяет Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации¹.

Паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Его обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина:

- фамилия;
- имя;
- отчество;
- пол;
- дата рождения;
- место рождения.

В паспорте производятся следующие отметки:

- о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета — соответствующими органами регистрационного учета;
- об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста, — соответствующими военными комиссариатами и подразделениями по вопросам миграции;
- о регистрации и расторжении брака — соответствующими органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, подразделениями по вопросам миграции;
- о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста) — подразделениями по вопросам миграции;

¹ Утв. приказом МВД России от 16 ноября 2020 г. № 773.

— о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, — подразделениями по вопросам миграции;

— о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, — подразделениями по вопросам миграции.

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

— о его группе крови и резус-факторе — соответствующими учреждениями здравоохранения;

— об идентификационном номере налогоплательщика — соответствующими налоговыми органами.

Вышеизложенный перечень сведений и отметок, вносимых в паспорт, является исчерпывающим, поэтому запрещается вносить в паспорт сведения, отметки и записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации. Более того, паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные названным Положением, является недействительным.

Срок действия паспорта гражданина устанавливается:

— от 14 лет — до достижения 20-летнего возраста;

— от 20 лет — до достижения 45-летнего возраста;

— от 45 лет — бессрочно.

По достижении гражданами (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, паспорта выдаются или заменяются по окончании установленного срока военной службы по призыву.

Выдача и замена паспорта производится подразделениями по вопросам миграции по месту жительства, месту пребывания или по месту обращения граждан.

Для получения паспорта гражданин представляет:

— заявление по установленной форме;

— свидетельство о рождении;

— две личные фотографии размером 35 × 45 мм.

В случае невозможности представления свидетельства о рождении паспорт может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для получения паспорта.

При необходимости для получения паспорта представляются документы, свидетельствующие о наличии гражданства Российской Федерации.

Замена паспорта производится при наличии следующих обстоятельств:

— достижение 20-летнего и 45-летнего возраста;

— изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, изменение сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения;

— изменение пола;

— непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;

— обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

Замена паспорта может быть произведена и в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Для замены паспорта гражданин представляет:

— заявление по установленной форме;

— паспорт, подлежащий замене;

— две личные фотографии размером 35 × 45 мм;

— иные документы, подтверждающие основания для замены паспорта.

За выдачу и замену паспорта взимается государственная пошлина, размеры и порядок взимания которой установлены Налоговым кодексом Российской Федерации¹.

Важнейшими функциями подразделений по вопросам миграции являются регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту их пребывания и по месту жительства. В соответствии с законом Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Во исполнение настоящего правового акта издан Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации².

В соответствии с Правилами регистрационного учета граждан местом пребывания является место, где гражданин временно проживает — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

Регистрация граждан по месту жительства. Документами, удостоверяющими личность граждан и необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются:

- паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;
- паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина Российской Федерации;
- свидетельство о рождении — для лиц, не достигших 14-летнего возраста;
- паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, — для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление о регистрации по месту жительства;

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

² Утв. приказом МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984.

— документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение.

Граждане, снявшиеся с регистрационного учета по месту жительства до прибытия к новому месту жительства, представляют адресный листок убытия, выданный уполномоченным органом по прежнему месту жительства.

Заявление установленной формы о регистрации по месту жительства в форме электронного документа, а также копии документов, указанных ранее, в электронной форме могут быть представлены через «Единый портал»¹.

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности гражданам или юридическим лицам, указанные документы представляются этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, представляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в трехдневный срок со дня обращения граждан передают документы вместе с адресными листками прибытия и формами статистического учета в органы регистрационного учета.

В трехдневный срок со дня получения документов о регистрации соответствующие должностные лица подразделений по вопросам миграции регистрируют граждан по месту жительства. О принятом решении они производят необходимую запись в графе «принятое решение» заявлений с указанием оснований, согласно которым производится регистрация.

В паспортах граждан, регистрируемых по месту жительства, проставляется отпечаток штампа о регистрации по месту жительства.

Регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае:

а) изменения места жительства — на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (в письменной форме или в форме электронного документа); при регистрации по новому месту жительства, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, орган регистрационного учета в трехдневный срок обязан направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;

б) признания безвестно отсутствующим — на основании вступившего в законную силу решения суда;

в) смерти или объявления решением суда умершим — на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

г) выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением — на основании вступившего в законную силу решения суда;

д) обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации — на основании вступившего в законную силу решения суда;

е) изменения гражданином маршрутов кочевий, в результате которого такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, — на основании заявления гражданина в письменной форме с приложением документа, подтверждающего ведение кочевого и (или) полукочевого образа жизни;

ж) прекращения гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни — на основании заявления гражданина в письменной форме;

¹ Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций).

з) выявления факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован, — на основании решения органа регистрационного учета в порядке, установленном МВД России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «О правилах регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утвержден также перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию.

К ним отнесены должностные лица:

— осуществляющие в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, жилищного фонда субъектов Российской Федерации, муниципального жилищного фонда, ответственные за регистрацию в жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда;

— собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей организации, ответственные за регистрацию в жилых помещениях частного жилищного фонда;

— уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами, ответственные за регистрацию в жилых помещениях, находящихся в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов;

— уполномоченные должностные лица, ответственные за регистрацию в гостиницах, кемпингах, туристских базах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, больницах, домах-интернатах для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницах-приютах и других учреждениях социального назначения.

Особенности регистрации граждан по месту пребывания в жилом помещении, не являющемся их местом жительства. Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны до истечения указанного срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить:

— документ, удостоверяющий личность;

— заявление о регистрации по месту пребывания в жилом помещении;

— документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению:

— с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;

— с собственниками жилых помещений;

— с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Граждане вправе уведомить орган регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети «Интернет», включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал».

В трехдневный срок со дня получения документов о регистрации по месту пребывания соответствующие должностные лица подразделений по вопросам миграции обязаны зарегистрировать граждан по месту пребывания.

О принятом решении производится запись в графе «принятое решение» заявлений. При этом указываются основания регистрации со ссылкой на соответствующие пункты (подпункты) Правил или иные основания, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

При регистрации граждан по месту пребывания сотрудники подразделений по вопросам миграции оформляют и выдают зарегистрированным гражданам свидетельства о регистрации по месту пребывания с одновременным проставлением в соответствующей графе заявлений порядкового номера выданного в текущем году свидетельства.

По желанию гражданина свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено органом регистрационного учета по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении о регистрации по месту пребывания. Собственнику (нанимателю) жилого помещения направляется в трехдневный срок уведомление о регистрации этого гражданина.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

В течение суток после оформления регистрации по месту пребывания или поступления из органов местного самоуправления адресных листов прибытия сотрудники подразделений по вопросам миграции проверяют посредством телефонной, телеграфной, факсимильной (в зависимости от местных условий) связи сведения, указанные гражданами в заявлениях о регистрации по месту пребывания, по адресно-справочным учетам территориального органа и при необходимости по месту жительства по соответствующим учетам МВД России.

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания, а в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, больницах, на туристских базах и в иных подобных учреждениях — по их выбытии.

При досрочном убытии гражданина из жилого помещения, не являющегося его местом жительства, этот гражданин или лицо, предоставившее ему жилое помещение для временного проживания, обращается с заявлением в произвольной форме о снятии его с регистрационного учета по месту пребывания с указанием даты убытия (если такая дата известна) либо направляет заявление почтовым отправлением или через Единый портал в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Если на зарегистрированных по месту пребывания лиц имеются сторожевые листки, сотрудники подразделений по вопросам миграции немедленно докладывают об этом своим руководителям.

Как мы уже отмечали, паспортно-регистрационная система как совокупность правовых норм, обеспечивая реализацию конституционных прав и обязанностей граждан, является также одним из действенных и эффективных средств, используемых органами внутренних дел в целях охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с правонарушениями и преступностью. Поэтому контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил названной системы как один из видов административной деятельности полиции занимает важное место в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности.

Одним из основных назначений контроля является выявление нарушений правовых норм, регламентирующих паспортно-регистрационную систему. В то же время результатом такого контроля может быть и выявление лиц, склонных к совершению правонарушений, а также скрывающихся от правоохранительных органов. Тем самым у органов внутренних дел (полиции) имеется возможность своевременного принятия к таким лицам профилактических мер в целях предупреждения и недопущения совершения ими более тяжких правонарушений и преступлений.

Порядок контроля регламентирован Административным регламентом исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации,

нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации¹.

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Это могут быть плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета граждан, проводимые сотрудниками подразделений по вопросам миграции совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общестественности; целевые проверки названных правил в конкретном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др.

КоАП РФ предусмотрены составы проступков, за совершение которых виновные привлекаются к административной ответственности:

— ст. 19.15 «Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта)»;

— ст. 19.15.1 «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации»;

— ст. 19.15.2 «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении»;

— ст. 19.16 «Умышленная порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности»;

— ст. 19.17 «Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог»;

— ст. 19.18 «Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство».

§ 3. Организация деятельности органов внутренних дел по вопросам миграции по обеспечению правил пребывания в России иностранных граждан

В связи с благоприятной экономической обстановкой и динамическим развитием России стала очень привлекательной для проживания и работы иностранных граждан, особенно из стран СНГ. Ежегодно для осуществления трудовой деятельности, с целью получения образования, туризма в Россию въезжают около 17 млн иностранных граждан. Сложившаяся в настоящее время на территории Российской Федерации миграционная ситуация как никогда ранее требует усиления контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации.

Контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации от имени МВД России в основном осуществляется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России при взаимодействии с иными службами и подразделениями.

¹ Утв. приказом МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249.

Далее рассмотрим вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации и документы, на основании которых они могут законно находиться на территории России определенный период времени.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Данное понятие включает в себя два признака. Во-первых, это лицо постоянно или временно проживает в Российской Федерации, но не является ее гражданином. Во-вторых, это лицо состоит в гражданстве (подданстве) другого государства, что подтверждается наличием у этого лица национального паспорта.

В указанном законе дано также определение понятия «лицо без гражданства». Им является лицо, проживающее на территории Российской Федерации, не являющееся гражданином России и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Всех иностранных граждан, законно находящихся на территории Российской Федерации, можно разделить на три категории:

- 1) временно пребывающие на территории Российской Федерации;
- 2) временно проживающие;
- 3) постоянно проживающие.

Правовой основой въезда, пребывания и выезда из России иностранных граждан, а также деятельности органов внутренних дел по данному направлению являются законы и подзаконные акты. К таким правовым актам относятся: федеральные законы «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и др.

Существует два порядка въезда в Россию: визовый и безвизовый. По визам в Российскую Федерацию приезжают граждане (подданные) развитых и развивающихся государств по служебным, частным делам и по другим вопросам. Визы иностранные граждане получают в соответствующих представительствах Российской Федерации за границей — посольствах или консульствах.

Виза — выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и пребывание в Российской Федерации или транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве¹.

Визы, выдаваемые на территории Российской Федерации, классифицируются по следующим основаниям:

1. В зависимости от цели въезда².
2. В зависимости от кратности въездов³.

Визы по своему назначению подразделяются на дипломатические, консульские, служебные, транзитные, туристические и обыкновенные.

Безвизовый порядок въезда и выезда из Российской Федерации установлен в соответствии с соглашениями между Россией и некоторыми бывшими социалистическими странами и странами СНГ. Такой порядок въезда и выезда из Российской Федерации осуществляется на основании национального паспорта и свидетельства о приглашении.

¹ См.: ст. 25.1 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

² Там же.

³ Там же. Ст. 25.2.

Безвизовым правом въезда в Российскую Федерацию пользуются также моряки иностранных судов, транзитные пассажиры воздушных судов и граждане государств, с которыми Россия имеет международный договор.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранному гражданину может быть не разрешен въезд в Россию:

1. До устранения обстоятельств, если он:

— в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушил правила пересечения Государственной границы, таможенные правила, санитарные нормы;

— сообщил заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации;

— участвует в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности;

2. В течение трех лет, если он:

— неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекался к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации (срок исчисляется со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности);

— в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехал из Российской Федерации до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации).

Кроме того, иностранным гражданам не разрешается въезд в Российскую Федерацию в следующих случаях:

1. До устранения обстоятельств, если:

— это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

— иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

— иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации (до их представления);

— иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации (до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан);

— при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и последующего выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств;

— в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе если

этот гражданин включен в список граждан Соединенных Штатов Америки, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию;

— иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы;

— иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией (до осуществления соответствующих выплат в полном объеме);

2. В течение трех лет, если:

— в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии в соответствии со ст. 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации);

— иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации);

3. В течение пяти лет, если:

— в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии (срок исчисляется со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии);

— иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации (срок исчисляется со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности);

— иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше 180 суток, но не более 270 суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации);

4. В течение десяти лет, если:

— в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии (срок исчисляется со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии);

— иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше 270 суток со дня окончания предусмотренного

федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации).

На ГУВМ МВД России и территориальные органы МВД России (подразделения по вопросам миграции) возлагаются следующие функции по обеспечению соблюдения иностранными гражданами правил пребывания и проживания:

- оформление приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию;
- выдача виз на въезд в Российскую Федерацию;
- регистрация иностранных граждан по месту жительства и учет иностранных граждан по месту пребывания;
- выдача разрешений на временное проживание в Российской Федерации;
- выдача видов на жительство в Российской Федерации;
- контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан;
- розыск иностранных граждан, пропавших без вести или уклоняющихся от регистрации;
- оформление материалов о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из него и др.

Подразделения по вопросам миграции реализуют указанные функции во взаимодействии с подразделениями полиции. Взаимодействие осуществляется в следующих формах:

- взаимный информационный обмен сведениями, непосредственно связанными с выполнением задач и функций, возложенных на органы законодательством Российской Федерации (использование информационных баз, учетов);
- проведение совместных профилактических и иных мероприятий по противодействию незаконной миграции (операции, рейды, проверки и т.п.);
- пресечение совершения иностранными гражданами и лицами без гражданства правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также иных правонарушений;
- составление протоколов об административных правонарушениях в отношении иностранных граждан, совершивших административные правонарушения и др.;
- выявление и пресечение фактов использования поддельных документов;
- применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ (доставление, административное задержание, личный досмотр и др.);
- совместная деятельность по пресечению оказания незаконных услуг в миграционной сфере деятельности и принятию к ним мер воздействия в установленном порядке;
- осуществление депортации и административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;
- оказание помощи в розыске лиц, скрывающихся от следствия, суда, исполнения наказания, обязательств, а также без вести пропавших;
- остановка транспортных средств, которыми управляют иностранные граждане или лица без гражданства (при наличии соответствующих оснований) и требование предъявления ими необходимых документов;
- оказание содействия в области материально-технического обеспечения деятельности, в использовании необходимых сил и средств;
- обмен опытом в целях повышения квалификации кадров.

Рассмотрим некоторые функции по обеспечению соблюдения иностранными гражданами правил пребывания и проживания более подробно.

Иностранный гражданин при въезде в Российскую Федерацию заполняет миграционную карту, которая вместе с документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина, предъявляется должностному лицу органа пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации. При выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту должностному лицу органа пограничного контроля. В миграционной карте проставляется отметка о въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию и о его выезде.

Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» утверждены Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно данным Правилам постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания.

Процедура постановки на миграционный учет носит уведомительный характер.

Разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен:

- 1) в пограничной зоне;
- 2) в закрытых административно-территориальных образованиях;
- 3) в закрытых военных городках;
- 4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение;
- 5) на территории, на которой в соответствии с указом Президента Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение;
- 6) в зонах экологического бедствия;
- 7) на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- 8) в зоне проведения контртеррористической операции;
- 9) в период мобилизации и в военное время;
- 10) в иных случаях, установленных федеральными законами.

Рассмотрим регистрацию иностранных граждан по месту жительства.

Постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, обязан зарегистрироваться по адресу указанного помещения.

Для осуществления регистрации по месту жительства необходимо подать в течение 7 рабочих дней с даты получения им разрешения на временное проживание или вида на жительство либо с даты его прибытия в место нахождения указанного жилого помещения заявление о регистрации по месту жительства непосредственно в подразделение по вопросам миграции в месте нахождения жилого помещения.

В заявлении о регистрации иностранный гражданин должен указать следующие сведения:

- фамилию, имя, отчество;
- дату рождения;
- гражданство (подданство);
- вид и реквизиты (серия, номер, дата и место выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность;

— вид и реквизиты документа, подтверждающего право на проживание в Российской Федерации;

— адрес, по которому иностранный гражданин просит его зарегистрировать;

— документы, подтверждающие право пользования жилым помещением;

— адрес регистрации по последнему месту жительства.

При наличии у иностранного гражданина двух и более жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации, в заявлении о регистрации также указываются сведения об этих помещениях.

Бланк заявления о регистрации заполняется разборчиво от руки или с использованием технических средств на русском языке. При заполнении бланка не допускаются исправления, использование аббревиатур, сокращения слов и пропуск реквизитов.

Иностранный гражданин одновременно с заявлением о регистрации представляет:

— документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина;

— вид на жительство или разрешение на временное проживание;

— документы, подтверждающие право пользования жилым помещением (договор, свидетельство о праве собственности либо иной документ), и их копии.

При приеме заявления о регистрации должностным лицом подразделения по вопросам миграции проверяется наличие всех прилагаемых к нему необходимых документов и правильность заполнения заявления о регистрации.

Должностное лицо подразделения по вопросам миграции, принявшее заявление о регистрации, в тот же день проставляет соответствующую отметку в виде на жительство или в разрешении на временное проживание, а также в заявлении о регистрации.

Снятие иностранного гражданина с регистрации по месту жительства осуществляется в следующих случаях:

— регистрация иностранного гражданина по иному месту жительства — на основании отрывной части заявления о регистрации;

— прекращение у иностранного гражданина права пользования жилым помещением — на основании документа, подтверждающего прекращение у иностранного гражданина права пользования жилым помещением;

— прекращение у иностранного гражданина права на постоянное или временное проживание в Российской Федерации — на основании документа, подтверждающего аннулирование вида на жительство или разрешения на временное проживание либо истечение срока действия вида на жительство или разрешения на временное проживание;

— вступление в законную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной — на основании заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной;

— смерть иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим — на основании свидетельства о смерти либо заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

При регистрации иностранного гражданина по иному месту жительства подразделения по вопросам миграции в месте нахождения иного жилого помещения указанного иностранного гражданина в течение 3 рабочих дней обязано направить отрывную часть заявления о регистрации по иному месту жительства в подразделение по вопросам миграции в месте нахождения прежнего жилого помещения для фиксации необходимых сведений в учетных документах и снятия иностранного гражданина с регистрации по месту жительства.

Подразделение по вопросам миграции не позднее рабочего дня, следующего за днем осуществления регистрации иностранного гражданина по месту жительства, фиксирует в своих учетных документах сведения о месте жительства иностранного гражданина.

Постановка иностранных граждан на учет по месту пребывания. На основании ст. 20 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете» иностранный гражданин (временно пребывающий, временно или постоянно проживающий) в случае нахождения в месте пребывания обязан встать на учет по истечении 7 рабочих дней со дня прибытия в место пребывания.

Если иностранный гражданин прибывает в гостиницу, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическую базу, больницу, в учреждение, исполняющее уголовное или административное наказание, то администрация данных учреждений обязана в течение одного рабочего дня, следующего за днем прибытия иностранного гражданина, представить уведомление о прибытии в орган миграционного учета.

Основанием для постановки на учет по месту пребывания иностранного гражданина является получение подразделением по вопросам миграции уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания.

Принимающей стороной уведомление о прибытии может представляться в подразделение по вопросам миграции непосредственно либо направляться почтовым отправлением.

В уведомлении о прибытии принимающая сторона или иностранный гражданин должны указать следующие сведения:

- а) о лице, подлежащем постановке на учет:
 - фамилию, имя, отчество;
 - гражданство (подданство);
 - дату и место рождения;
 - пол;
 - вид и реквизиты (серия, номер, дата выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина;
 - вид и реквизиты документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;
 - цель въезда;
 - профессию;
 - дату въезда в Российскую Федерацию;
 - серию и номер миграционной карты;
 - заявленные сроки пребывания;
 - адрес места пребывания;
- б) о физическом лице, выступающем в качестве принимающей стороны:
 - фамилию, имя, отчество;
 - вид и реквизиты (серия, номер, дата выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность;
 - адрес места жительства.

В случае если принимающей стороной является организация, в уведомлении о прибытии указываются следующие сведения:

- а) фамилия, имя, отчество ответственного лица организации;
- б) вид и реквизиты (серия, номер, дата выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность ответственного лица организации;
- в) адрес места жительства ответственного лица организации;
- г) наименование организации;
- д) фактический адрес организации;
- е) идентификационный налоговый номер организации.

Принимающая сторона свое согласие на временное нахождение у нее иностранного гражданина выражает подписью на оборотной стороне уведомления о прибытии, а для организации, принимающей иностранного гражданина, такая подпись скрепляется печатью указанной организации.

Иностранный гражданин для заполнения бланка уведомления о прибытии предъявляет принимающей стороне документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина, миграционную карту (для временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина) и (или) вид на жительство либо разрешение на временное проживание (для постоянно либо временно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина).

В случае направления уведомления о прибытии почтовым отправлением бланк уведомления заполняется в двух экземплярах, один из которых хранится в организации федеральной почтовой связи в течение года.

Лицо, подающее уведомление о прибытии, обязано предъявить документ, удостоверяющий личность.

Принимающая сторона к уведомлению о прибытии прилагает копию документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, а в отношении временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина — и копию его миграционной карты.

Уведомление должно быть принято органом миграционного учета непосредственно от указанного иностранного гражданина при наличии документально подтвержденных уважительных причин, препятствующих принимающей стороне самостоятельно направить данное уведомление.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин с письменного согласия принимающей стороны вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания соответствующий орган миграционного учета.

Подразделение по вопросам миграции или организация федеральной почтовой связи, принявшие уведомление о прибытии, проверяет правильность его заполнения и точность указанных в нем сведений, а также наличие прилагаемых документов и в тот же день проставляет отметку о приеме уведомления в бланк уведомления о прибытии, отрывная часть которого возвращается принимающей стороне либо иностранному гражданину.

Снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания осуществляется в следующих случаях:

- постановки иностранного гражданина на учет по новому месту пребывания;
- выезда иностранного гражданина из Российской Федерации;
- смерти иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступления в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

При убытии иностранного гражданина из места пребывания принимающая сторона обязана не позднее чем через 2 дня со дня его убытия непосредственно представить либо направить почтовым отправлением в соответствующее подразделение по вопросам миграции отрывную часть бланка уведомления о прибытии с указанием в этой части бланка даты убытия этого иностранного гражданина.

При убытии иностранного гражданина из гостиницы, санатория, дома отдыха, пансионата, кемпинга, больницы администрация указанных учреждений и организаций обязана не позднее 12 часов дня, следующего за днем убытия иностранного гражданина, уведомить об этом орган миграционного учета.

При получении документов должностное лицо подразделения по вопросам миграции в течение трех рабочих дней фиксирует в своих учетных документах сведения о снятии иностранного гражданина с учета в месте пребывания и вносит соответствующую информацию в государственную информационную систему миграционного учета.

При направлении отрывной части бланка уведомления о прибытии почтовым отправлением выполнение принимающей стороной действий для снятия с учета по месту пребывания иностранного гражданина подтверждается квитанцией об отправке почтового отправления.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, за исключением случаев, когда ему продлен срок действия визы, выданы новая виза, или разрешение на временное проживание, или вид на жительство.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство Российской Федерации вправе увеличить до 180 суток или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации. Срок действия разрешения на временное проживание составляет 3 года.

В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание не ранее чем через 1 год со дня отклонения его предыдущего заявления.

Иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, разрешение на временное проживание выдается без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Для получения разрешения на временное проживание иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подает в подразделение по вопросам миграции:

- 1) заявление о выдаче разрешения на временное проживание;
- 2) документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина;
- 3) миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию;
- 4) квитанцию об уплате государственной пошлины за выдачу данному иностранному гражданину разрешения на временное проживание.

Отметка о принятии от иностранного гражданина заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание проставляется в его миграционной карте.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в подразделение по вопросам миграции не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину бессрочно.

Вид на жительство содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче вида на жительство, срок дей-

ствия вида на жительство, наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство; оформляется в виде документа установленной формы.

Важной функцией органов внутренних дел является осуществление контроля (надзора) за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации.

Обязанности данных лиц: иметь документы, дающие право на пребывание или проживание на территории Российской Федерации (виза, разрешение на временное проживание, вид на жительство); вставать на учет по месту пребывания или регистрироваться по месту жительства; заниматься трудовой деятельностью на основании соответствующих документов; покидать территорию Российской Федерации по истечении установленного срока пребывания.

Для иностранного гражданина, нарушающего законодательство о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, может быть сокращен срок пребывания в Российской Федерации. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть сокращен также в случаях, когда отпали основания для его дальнейшего пребывания. Кроме того, ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривает аннулирование разрешений на временное проживание иностранных граждан.

В случае если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение 3 дней. Если же разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, то он обязан выехать из России в течение 15 дней. За неисполнение указанных обязанностей иностранный гражданин подлежит депортации в соответствии со ст. 31 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте правовое положение и основные задачи ГУВМ МВД России.
2. В чем состоят полномочия ГУВМ МВД России?
3. Дайте характеристику правового положения и основных задач подразделений по вопросам миграции территориального органа МВД России.
4. Каковы правовые основы въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства?
5. Охарактеризуйте понятие и цели миграционного учета иностранных граждан.
6. Перечислите полномочия МВД России и его территориальных органов по вопросам гражданства Российской Федерации.
7. Назовите виды контроля, осуществляемые МВД России и его территориальными органами, за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации.

ГЛАВА 23. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И МЕТРОПОЛИТЕНА

§ 1. Правовое положение органов внутренних дел на железнодорожном транспорте

Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ГУТ МВД России) выполняет функции головного подразделения МВД России по организации деятельности органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, координации в установленном порядке деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России по обеспечению безопасности населения на транспорте.

В соответствии с приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 680¹ ГУТ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

В системе МВД России созданы и функционируют линейные органы, являющиеся территориальными органами МВД России на окружном, межрегиональном и районном уровнях.

На *окружном* уровне — управления на транспорте МВД России по федеральным округам. Они находятся в прямом подчинении ГУТ МВД России (Управление на транспорте по Центральному федеральному округу; Управление на транспорте по Северо-Западному федеральному округу; Управление на транспорте по Приволжскому федеральному округу; Управление на транспорте по Дальневосточному федеральному округу; Управление на транспорте по Уральскому федеральному округу; Управление на транспорте по Сибирскому федеральному округу; Управление на транспорте по Северо-Кавказскому федеральному округу; Управление на транспорте по Южному федеральному округу).

На *межрегиональном* уровне функционируют линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (как правило, в подчинении управлений на транспорте по федеральным округам), а также Восточно-Сибирское линейное управление МВД России на транспорте и Забайкальское линейное управление МВД России на транспорте (в силу особенности их деятельности и территориального расположения они подчинены непосредственно МВД России; положения об их деятельности утверждены приказами МВД России от 1 июля 2011 г. № 778 и № 779 соответственно).

На *районном* уровне — линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление МВД России на комплексе «Байконур». Они находятся в подчинении линейных управлений (ЛТУ) на транспорте по федеральным округам.

¹ Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 (ред. от 06.07.2022) «Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте»¹ определено Типовое положение о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Согласно этому приказу линейный отдел МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте осуществляет полномочия полиции в области обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также выполняет иные функции в соответствии с законодательством.

Согласно с Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 в Российской Федерации создается *комплексная система обеспечения безопасности населения на транспорте*². Функционирование этой системы базируется на Федеральном законе «О транспортной безопасности», других законодательных и иных нормативных правовых актах, определивших порядок ее функционирования, перечень участников и задач, возложенных на них.

В Федеральном законе «О транспортной безопасности» закрепляются понятие транспортной безопасности, цели, задачи и принципы ее обеспечения, а также определены меры по ее обеспечению.

Понятие транспортной безопасности определено как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Обеспечение транспортной безопасности — это реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства; главной целью обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Особенности организации охраны общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта обусловлены во многом спецификой угроз транспортной безопасности. Приказом Минтранса России, ФСБ России, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств³.

Одной из ключевых задач субъектов обеспечения транспортной безопасности является *категорирование объектов*, под которым понимается отнесение их к определенным категориям. При этом критериями категорирования выступают степень угрозы совершения акта незаконного вмешательства, а также тяжесть возможных последствий совершения такого акта.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 354 проведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возложено на Росжелдор.

На железнодорожном транспорте первая категория присвоена вокзалам городов Екатеринбурга, Тюмени, Санкт-Петербурга (Московский, Финляндский, Балтийский), Москвы (Ленинградский, Курский, Белорусский, Казанский, Киевский, Павелецкий, Ярославский), Выборга и др. Ко второй категории отнесены вокзалы городов Москвы (Рижский, Савелов-

¹ Приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 (ред. от 28.03.2018) «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

² Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения транспортной безопасности населения на транспорте».

³ Приказ Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 5 марта 2010 г. «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

ский), Брянска, Сызрани и др. В третью категорию входят вокзалы городов Нижнекамска, Северобайкальска и другие. Вокзалы четвертой категории на сегодняшний день отсутствуют.

Порядок установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств определен приказом Минтранса России, изданным по согласованию с ФСБ и МВД России, а также Минэкономразвития России.

В соответствии с приказом Минтранса России от 15 сентября 2020 г. № 377¹ результаты категорирования отражаются компетентными органами в *реестре категорированных объектов по видам транспорта*.

Основная задача органов внутренних дел на железнодорожном транспорте — обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном транспорте осуществляется в сложных специфических условиях деятельности транспортной системы.

В качестве основных нормативных правовых актов, регламентирующих отдельные вопросы деятельности органов внутренних дел по обеспечению транспортной безопасности, необходимо выделить следующие:

1. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта».

3. Приказ МВД от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания». Данный приказ утверждает Инструкцию об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания, Перечень объектов транспорта, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте, Перечень объектов транспорта, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел.

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

5. Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдора) и МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724 «Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации».

6. Приказ от 16 июня 2011 г. № 680 «Об утверждении Положения о Главном Управлении на транспорте МВД России».

7. Приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

Линейные органы на объектах транспорта, реализуя задачи и полномочия органов внутренних дел:

— осуществляют прием и регистрацию (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях; своевременно принимают по ним меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

— обеспечивают незамедлительное прибытие сотрудников органов внутренних дел на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, а также пресечение сотрудниками органов внутренних дел противоправных деяний, устранение

¹ Приказ Минтранса России от 15 сентября 2020 г. № 377 «Об утверждении Порядка ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

угроз безопасности граждан и общественной безопасности, документирование обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

— осуществляют оказание первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует, и сообщают близкому родственнику или близкому лицу пострадавшего сведения об оказании первой помощи или о направлении в медицинскую организацию при наличии сведений об этом в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента оказания первой помощи или направления в медицинскую организацию;

— разрабатывают и принимают в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

— осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; обеспечивают в пределах компетенции исполнение административных наказаний;

— обеспечивают совместно с органами местного самоуправления безопасность граждан и общественный порядок на объектах транспорта;

— осуществляют иные полномочия в установленной сфере деятельности в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

Линейные подразделения на объектах транспорта в целях реализации своих полномочий имеют право:

— запрашивать и получать в установленном порядке от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций документы, справочные и другие материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к их компетенции;

— использовать возможности органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— участвовать в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел на транспорте;

— использовать в своей деятельности информационные системы, системы связи и передачи данных, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру;

— применять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе оказания государственных услуг, а также электронные формы взаимодействия с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями.

Правовое положение системы органов внутренних дел на транспорте позволяет оперативно решать вопросы охраны общественного порядка в пределах собственной оперативной зоны обслуживания, разрабатывать и осуществлять совместно с иными субъектами обеспечения безопасности на транспорте мероприятия по профилактике, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений.

§ 2. Организация деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка на объектах железнодорожного транспорта

Железнодорожный транспорт в Российской Федерации — составная часть единой транспортной системы страны. Он состоит из:

- 1) железнодорожного транспорта общего пользования;
- 2) железнодорожного транспорта не общего пользования;
- 3) технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях этих организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Функционирование железнодорожного транспорта осуществляется на основе следующих *принципов*:

- 1) устойчивости работы железнодорожного транспорта;
- 2) доступности, безопасности и качества оказываемых услуг;
- 3) развития конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта;
- 4) согласованности функционирования единой транспортной системы Российской Федерации.

Владельцы инфраструктур, перевозчики, грузоотправители (отправители) и другие участники перевозочного процесса в пределах установленной законодательством Российской Федерации о железнодорожном транспорте компетенции обеспечивают:

- 1) безопасные для жизни и здоровья пассажиров условия проезда;
- 2) безопасность перевозок грузов, багажа и грузобагажа;
- 3) безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;
- 4) экологическую безопасность.

К *объектам*, обслуживаемым территориальными органами МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, относятся:

- 1) магистральные железнодорожные линии;
- 2) малоинтенсивные железнодорожные линии;
- 3) железнодорожные станции на малоинтенсивных железнодорожных линиях;
- 4) информационные комплексы управления движением на железнодорожном транспорте и системы управления перевозками, расположенные на железнодорожных станциях;
- 5) объекты локомотивного и вагонного хозяйства.

Органы внутренних дел на транспорте по линии экономической безопасности и противодействия коррупции обслуживают объекты, связанные с деятельностью предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта независимо от места их нахождения, формы собственности и ведомственной принадлежности, занятые в сфере обеспечения железнодорожной деятельности и транспортного строительства на основе договорных отношений, предприятия промышленного железнодорожного транспорта, иные объекты железнодорожного транспорта.

Рассматривая вопросы обеспечения общественного порядка на железнодорожном транспорте, можно выделить три основных аспекта:

1. Организация работы нарядов полиции органов внутренних дел на транспорте по обеспечению общественного порядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения.
2. Организация патрульно-постовой службы на объектах железнодорожного транспорта.
3. Организация деятельности специализированного отдела (отделения, группы, направления) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом

секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Организация работы нарядов полиции при сопровождении пассажирских поездов. Организация работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения регулируется совместным приказом МВД России № 1002, Минтранса России № 487 от 27 декабря 2013 г., которым утверждена соответствующая Инструкция¹.

В своей деятельности наряды сопровождения также руководствуются нормами Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Пассажирские поезда сопровождаются нарядами согласно графику сопровождения пассажирских поездов, который составляется ежемесячно с учетом предложений перевозчиков и утверждается начальником ЛУ (ЛО) на основе анализа преступлений и административных правонарушений, совершенных в пассажирских поездах. В графике указываются номера, дата и время отправления сопровождаемых поездов; маршруты (участки) их сопровождения; место и время пересадки нарядов на предусмотренные маршрутом поезда.

Сопровождение нарядами поездов может осуществляться следующими способами:

- 1) сквозным — одним нарядом от пункта формирования поезда до пункта его назначения в пределах Российской Федерации;
- 2) эстафетным — несколькими нарядами в пределах участков своего обслуживания;
- 3) по участку — одним нарядом в пределах участка своего обслуживания.

Между сопредельными ЛУ (ЛО) в соответствии с графиками организуется обмен информацией о сопровождении поездов по участкам оперативного обслуживания сквозным, эстафетным либо по участку способами, определяются станции пересадок (при эстафетном сопровождении), а также обеспечивается контроль ответственных руководителей за передачей информации по сопровождению поездов и несением службы нарядами сопровождения.

На каждый маршрут (участок) сопровождения ЛУ (ЛО) составляется *карточка маршрута*, в которой указываются:

- 1) маршрут сопровождения;
- 2) железнодорожные станции, на которых дислоцируются ЛУ (ЛО), их структурные подразделения;
- 3) график работы наряда, который составляется таким образом, чтобы на протяжении всего маршрута одновременно несли службу не менее двух сотрудников, с указанием времени работы, приема пищи, отдыха конкретно для каждого сотрудника по маршруту сопровождения поезда и при нахождении на станции оборота;
- 4) участки, требующие особого внимания;
- 5) порядок отработки поезда в пути следования и во время стоянок;
- 6) особенности несения службы в пассажирском поезде;
- 7) должностные обязанности наряда, выполняемые в составе поезда, на прилегающей территории остановочных пунктов, на станции оборота, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций;
- 8) порядок взаимодействия нарядов с работниками локомотивных и поездных бригад, представителями пригородных пассажирских компаний, на которых возложены функции по контролю наличия проездных документов (билетов) у пассажиров, и другими подразделениями полиции на железнодорожных станциях по маршруту следования;

¹ Приказ МВД России № 1002, Минтранса России № 487 от 27 декабря 2013 г. «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения».

9) порядок связи и передачи экстренных сообщений в ЛУ (ЛО);

10) порядок доклада в дежурные части ЛУ (ЛО) о результатах несения службы в пути следования и на станции оборота.

Карточка маршрута оформляется в двух экземплярах. Первый экземпляр хранится вместе с планом комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах. Второй экземпляр находится в дежурной части ЛУ (ЛО) и выдается старшему наряду сопровождения на инструктаже перед заступлением на службу.

Состав наряда сопровождения определяется начальником (заместителем начальника) ЛУ (ЛО) в количестве не менее двух сотрудников при нахождении в пути в обоих направлениях до 12 часов, а при следовании более 12 часов — не менее трех сотрудников. Наряд сопровождения возглавляет старший наряда, назначаемый из числа наиболее опытных сотрудников.

Сотрудники нарядов сопровождения несут службу в форменной одежде и должны быть обеспечены табельным оружием, специальными средствами, снаряжением, средствами связи, служебной документацией и универсальными вагонными спецключами.

Сотрудники, назначенные в наряд сопровождения, за 1 час до отправления в рейс прибывают в дежурную часть ЛУ (ЛО).

Приступая к несению службы, старший наряда сопровождения не позднее чем за 30 минут до отправления:

1) поезда дальнего следования — устанавливает взаимодействие с дежурным по вокзалу, представляется начальнику поезда дальнего следования, предъявляет ему служебное удостоверение и маршрутный лист, выясняет обстановку, согласовывает порядок работы на перроне при посадке пассажиров и во время отправления поезда с таким расчетом, чтобы обслуживаемый поезд с обеих сторон находился под постоянным наблюдением сотрудников наряда;

2) поезда пригородного сообщения — представляется машинисту поезда пригородного сообщения и представителю пригородной пассажирской компании, предъявляет им служебное удостоверение, выясняет обстановку, согласовывает порядок работы в поезде и способ экстренной связи.

В поезде дальнего следования для разбирательства с правонарушителями, составления соответствующих документов, а также отдыха наряду при сопровождении поезда предоставляется выделенное купе вагона в соответствии с утвержденным графиком на основании месячной заявки ЛУ (ЛО) на выделение мест для наряда, сопровождающего конкретный пассажирский поезд (места исключаются из продажи).

После отправления пассажирского поезда наряд сопровождения обходит состав, устанавливает взаимодействие с проводниками вагонов, другими работниками поезда бригады, работниками вагона-ресторана (буфета), информирует их о порядке связи с нарядом в пути следования, разъясняет задачи по обеспечению правопорядка.

В пути следования наряд сопровождения несет службу путем патрулирования, находясь в движении по составу в целях постоянного контроля за обстановкой и оперативного реагирования на ее изменение. На остановочных пунктах старший наряда устанавливает взаимодействие с сотрудниками ЛУ (ЛО), совместно с посадочными группами участвует в отработке пассажиропотока при стоянке и отправлении поезда.

Оперативные дежурные по ЛУ (ЛО), расположенным на маршруте следования сопровождаемых нарядами пассажирских поездов, обеспечивают постоянный обмен информацией об изменениях оперативной обстановки, взаимодействие во время стоянок поездов, а также осуществляют в установленном порядке контроль за несением нарядами службы независимо от их подчиненности.

Сотрудники наряда могут оставить сопровождаемый пассажирский поезд только в случаях:

- 1) пресечения преступлений и доставления лиц, подозреваемых в совершении преступлений, в дежурные части ЛУ (ЛО);
- 2) осуществления преследования скрывающихся преступников;
- 3) оказания содействия работникам железнодорожного транспорта и сотрудникам полиции, работающим на станциях, в пресечении преступлений;
- 4) оказания помощи пострадавшим при происшествиях и несчастных случаях на железнодорожном транспорте.

Распоряжение об *оставлении* пассажирского поезда дает оперативный дежурный по ЛУ (ЛО), по участку обслуживания которого следует поезд, после доклада старшего наряда сопровождения о причинах, по которым необходимо оставить маршрут сопровождения.

Перед оставлением поезда дальнего следования сотрудники наряда сопровождения должны проинформировать начальника поезда о причинах оставления поезда, за исключением случаев преследования скрывающихся преступников, и сделать отметку в служебных документах начальника поезда с указанием станции оставления поезда.

При оставлении поезда пригородного сообщения наряд сопровождения должен проинформировать машиниста поезда по внутрисалонной системе «пассажир — машинист» или «полиция».

Порядок дальнейшего следования наряда сопровождения (отдельных сотрудников наряда) определяется начальником (заместителем начальника) ЛУ (ЛО), на участке обслуживания которых возникли обстоятельства, указанные в настоящем пункте. По возвращении к постоянному месту службы старший наряда сопровождения докладывает рапортом начальнику ЛУ (ЛО) о причинах оставления сотрудниками наряда сопровождаемого пассажирского поезда.

Нарядами сопровождения осуществляются:

- 1) обеспечение безопасности пассажиров, представителей пригородных пассажирских компаний, работников локомотивных и поездных бригад и общественного порядка в поезде;
- 2) принятие совместно с работниками железнодорожного транспорта (дежурными по станции, вокзалу, посадке, начальниками поездов, проводниками вагонов, представителями пригородной пассажирской компании), частных охранных организаций мер по недопущению посадки и высадки пассажиров на ходу пассажирского поезда, проезда граждан на подножках, сцепках, крышах и в нерабочих тамбурах вагонов;
- 3) проведение осмотра вагонов по прибытии состава на конечную станцию, недопущение нахождения посторонних лиц, предметов и вещей в составе поезда;
- 4) проведение осмотра технологических ниш и пустот вагонов в присутствии начальника поезда и (или) работников локомотивной и поездной бригад, мест вероятной установки взрывных устройств;

5) передача в установленном порядке оперативному дежурному по ЛУ (ЛО) обнаруженных при осмотре поезда бесхозных вещей, ценностей, документов, оружия, боеприпасов, предметов и веществ, а также изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения;

6) удаление в установленном порядке пассажира из поезда, если он при посадке в поезд или в пути следования нарушает правила проезда, общественный порядок и мешает спокойствию других пассажиров; о каждом удалении пассажира из пассажирского поезда старший наряда докладывает рапортом начальнику ЛУ (ЛО) с указанием даты, времени, места и оснований удаления.

Организация патрульно-постовой службы на железнодорожном транспорте. Деятельность ППС на железнодорожном транспорте регламентируется Наставлением об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России¹. Наставлением также предусмотрено сопровож-

¹ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служеб-

дение нарядами ППС поездов. Для сопровождения специальных поездов (судов), туристических поездов (судов), поездов с лицами, следующими организованными группами, выделяется усиленный наряд ППС полиции.

Предусматривается обязательное патрулирование ночью в пригородных поездах парными патрулями, как правило, от пункта отправления до пункта назначения.

Работа наряда сопровождения осуществляется по графику, разрабатываемому руководством линейного управления (отдела, отделения) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. В нем должны быть указаны перечень подлежащих сопровождению поездов, время начала и конца работы, место и время пересадок, форма одежды наряда.

Наряд сопровождения при выполнении задач взаимодействует с территориальными органами МВД России на районном уровне по маршруту следования поезда, поездной бригадой.

Для обеспечения общественной безопасности на отдельных участках дорог, особенно на подступах к крупным городам и важным железнодорожным узлам, выставляется заслон полиции.

При следовании специальных поездов ППС на объектах транспорта организуется по особым планам, разрабатываемым совместно и по согласованию с соответствующими начальниками органов внутренних дел на транспорте и руководителями органов Федеральной службы безопасности.

Организация деятельности специализированного отдела (отделения, группы, направления) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (далее — СПООП ЛУ (ЛО)). В структуре линейных подразделений в соответствии с приказом МВД России от 8 октября 2018 г. № 663¹ созданы специализированные отделы (отделения, группы, направления) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры).

Организация деятельности и порядок исполнения служебных обязанностей (несение службы) сотрудниками СПООП ЛУ (ЛО) регулируется приказом МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95².

Основными задачами СПООП ЛУ (ЛО), решаемыми на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, являются:

1. Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств.

ной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

¹ Приказ МВД России от 8 октября 2018 г. № 663 «Об утверждении Типового положения о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированном отделении (группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

² Приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95 «Об организации деятельности специализированных отделов (отделений, групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированных отделений (групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

2. Предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений на контрольно-пропускных пунктах, постах, расположенных на границах зоны транспортной безопасности или ее частей, а также непосредственно в зоне транспортной безопасности.

3. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

4. Принятие мер реагирования в случае идентификации работниками подразделений транспортной безопасности в ходе проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывчатых веществ или взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения либо в случае выявления лиц, не имеющих правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть.

5. Выявление и пресечение нарушений требований законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности физическими лицами.

6. Участие в проверках субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, проводимых органами или уполномоченными подразделениями государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности во взаимодействии с уполномоченными представителями органов или подразделений федеральной службы безопасности и (или) органов внутренних дел Российской Федерации.

7. Организация взаимодействия с подразделениями и организациями, задействованными в обеспечении транспортной безопасности, другими правоохранительными органами по линии обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Основными функциями и полномочиями СПООП ЛУ (ЛО) на объекте транспортной инфраструктуры и транспортном средстве являются:

1. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

2. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

3. Изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки, а также вещей, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных, находящиеся у них без специального разрешения, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам.

4. Выявление пассажиров, находящихся в состоянии алкогольного (наркотического) опьянения либо распивающих спиртные напитки, а также предупреждение противоправных действий, принятие к ним своевременных мер административного воздействия.

5. Выявление и пресечение фактов несанкционированного доступа посторонних лиц в перевозочный и технологический секторы объектов транспортной инфраструктуры.

6. Выявление с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем МВД России:

— лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда (являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовным делам и объявленных в розыск в порядке, установленном федеральными законами и международными договорами);

— лиц, пропавших без вести (лиц, в отношении которых в органы внутренних дел поступило заявление или сообщение об исчезновении);

— несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних.

7. Проведение анализа криминогенной обстановки и внесение предложений по улучшению ее состояния субъектам транспортной инфраструктуры, перевозчикам.

В целях обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, повышения эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на наиболее важных объектах железнодорожного транспорта, подлежащих защите в соответствии с законодательством Российской Федерации (объекты железнодорож-

ного транспорта общего пользования), территориальные органы МВД России взаимодействуют с территориальными подразделениями ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта. Совместным приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта и МВД России от 22 августа 2014 г. № 329/724 утвержден порядок указанного выше взаимодействия¹.

Взаимодействие ведомственной охраны с территориальными органами МВД России обеспечивается:

- 1) согласованием совместных действий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;
- 2) организацией связи и взаимообменом информацией обстановке на железнодорожном транспорте общего пользования;
- 3) контролем за соблюдением установленного порядка согласованных мероприятий.

Основными *формами взаимодействия* ведомственной охраны Росжелдора с территориальными органами МВД России являются:

- 1) обмен информацией об обстановке на объектах железнодорожного транспорта общего пользования;
- 2) совместный анализ складывающейся обстановки на объектах железнодорожного транспорта общего пользования;
- 3) разработка и проведение в пределах своей компетенции совместных мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений на железнодорожном транспорте общего пользования;
- 4) выработка и внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации совместных предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений на железнодорожном транспорте общего пользования;
- 5) организация и участие в совместных учениях, тренировках, консультациях, рабочих встречах, совещаниях.

В свою очередь, в системе органов внутренних дел имеет место взаимодействие и разграничение зон оперативного обслуживания между территориальными органами МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России².

§ 3. Организация деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка на объектах метрополитена

В Российской Федерации существует семь действующих систем метро в городах Москва, Санкт-Петербург, Казань, Екатеринбург, Нижний Новгород, Новосибирск и Самара.

В целях реализации возложенных на органы внутренних дел задач по обеспечению защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка и собственности, обеспечению общественной безопасности на территории и объектах метрополитена созданы подразделения органов внутренних дел.

Метрополитен (в частности, в Москве) не входит в объекты обслуживания органов внутренних дел на транспорте. Транспортная безопасность на метрополитене обеспечивается

¹ Приказ Росжелдора № 329, МВД России № 724 от 22 августа 2014 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел».

² Приказ МВД от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания».

органами внутренних дел на метрополитене и входит в структуру соответствующего территориального органа МВД России.

Наиболее разветвленная система метрополитена существует в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург. В данных городах реализация стоящих перед полицией задач осуществляется Управлениями внутренних дел (УВД на Московском метрополитене ГУ МВД России по г. Москве¹ и Управление полиции на метрополитене г. Санкт-Петербурга ГУ МВД России по г. Санкт-Петербург и Ленинградской области²).

В других городах, в которых существуют действующие системы метрополитена, обслуживание территорий и объектов метрополитена, осуществляется на уровне отдела полиции (отдел полиции на метрополитене УМВД России по г. Казани, отдел полиции на метрополитене УМВД России по г. Екатеринбург, отдел полиции на метрополитене УМВД России по г. Нижнему Новгороду, отдел полиции на метрополитене УМВД России по г. Новосибирску, отдел полиции на метрополитене УМВД России по г. Самаре). Деятельность полиции осуществляется на станциях метрополитена (вестибюлях, посадочных платформах, межстанционных эскалаторах и маршевых лестницах, в вагонах метрополитена, тоннелях). Зона обслуживания полиции на метрополитене ограничивается внутренними контурными линиями стен зданий, входными и выходными дверями, а также подуличными переходами, до элементов и конструкций, препятствующих вхождению.

Полиция на объектах метрополитена, реализуя задачи и полномочия органов внутренних дел:

1) осуществляет прием и регистрацию (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях; своевременно принимает по ним меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

2) обеспечивает незамедлительное прибытие сотрудников органов внутренних дел на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, а также пресечение сотрудниками органов внутренних дел противоправных деяний, устранение угроз безопасности граждан и общественной безопасности, документирование обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

3) осуществляет оказание первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

4) разрабатывает и принимает в пределах компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

5) обеспечивает безопасность граждан и общественный порядок на станциях и в электропоездах метрополитена;

6) обеспечивает пропускной режим на станциях метрополитена в период закрытия метрополитена для входа и выхода пассажиров;

7) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность;

¹ Приказ ГУ МВД России по г. Москве от 24 августа 2017 г. № 315 «Об утверждении Положения об Управлении внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве».

² Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 24 декабря 2019 г. № 734 «Об утверждении Положения об Управлении полиции на метрополитене (г. Санкт-Петербург) Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области».

8) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

9) принимает в пределах компетенции меры по идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе, а также меры по идентификации неопознанных трупов;

10) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

11) осуществляет производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; обеспечивает в пределах компетенции исполнение административных наказаний;

12) обеспечивает совместно с представителями органов исполнительной власти города, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок на приближенных к местам проведения этих мероприятий станциях метрополитена, оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка на приближенных к местам проведения этих мероприятий станциях метрополитена;

15) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за деятельностью народных дружин;

18) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации охрану и конвоирование задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, и лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста;

19) участвует в пределах компетенции в осуществлении контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

20) участвует в пределах компетенции в выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности;

21) участвует в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов Управления.

Также в соответствии с приказом МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов внутренних дел» обеспечение правопорядка в подвижном составе метрополитена обеспечивается нарядами сопровождения. Состав наряда сопровождения подвижного состава метрополитена определяется в количестве не менее 2 сотрудников патрульно-постовой службы.

Обеспечение полицией общественной безопасности и охраны общественного порядка на территории и объектах метрополитена осуществляется во взаимодействии с другими структурными службами и подразделениями, территориальными органами МВД России на районном уровне, с органами государственной власти, прокуратурой, управляющими организациями метрополитена, а также с органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Приведите характеристику транспортной безопасности и особенностей ее обеспечения.
2. Опишите угрозы транспортной безопасности на современном этапе.
3. Назовите основные субъекты системы обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации.
4. Назовите основные нормативные правовые акты в области обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации.
5. Какими нормативными правовыми актами регламентируется деятельность полиции на железнодорожном транспорте?
6. Назовите субъекты обеспечения общественной безопасности и общественного порядка на объектах железнодорожного транспорта.
7. Дайте характеристику организации деятельности полиции на метрополитене.
8. Охарактеризуйте организацию несения службы нарядами полиции по сопровождению поездов.
9. Назовите полномочия и задачи органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка на железнодорожном транспорте.
10. Назовите субъекты обеспечения транспортной безопасности, с которыми органы внутренних дел взаимодействуют при обеспечении безопасности на железнодорожном транспорте. Опишите механизм указанного взаимодействия.

ГЛАВА 24. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ ВОЗДУШНОГО И ВОДНОГО ТРАНСПОРТА

§ 1. Обеспечение полицией общественного порядка и общественной безопасности на объектах воздушного транспорта

В единой транспортной системе Российской Федерации воздушный транспорт является одним из основных видов пассажирского транспорта. Согласно ст. 20 Воздушного кодекса Российской Федерации¹ (далее — ВК РФ) авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную.

Охрана общественного порядка и обеспечение безопасности на объектах воздушного транспорта органами внутренних дел на транспорте осуществляется на конкретно определенных законом объектах оперативного обслуживания. В соответствии с пп. 6–9 приказа МВД России от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания» такими *объектами* являются:

- воздушные суда, за исключением базирующихся на аэродромах, вертодромах и посадочных площадках, где не имеется органов внутренних дел на транспорте, а также легкие и сверхлегкие воздушные суда;
- действующие и строящиеся аэропорты в пределах их границ при наличии органов внутренних дел на транспорте;
- взлетно-посадочные полосы, ангары и иные объекты аэропортов в пределах их границ при наличии органов внутренних дел на транспорте;
- объекты хранения авиационной техники, центры и оборудование для подготовки летного состава в пределах границ аэропортов при наличии органов внутренних дел на транспорте².

Реализации функций органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению безопасности на объектах воздушного транспорта способствуют нормы, закрепленные в ВК РФ. Так, ч. 1 ст. 32 ВК РФ определено, что под воздушным судном понимается летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды. Частями второй и третьей указанной статьи закреплены определения легкого и сверхлегкого воздушного судна. Легким воздушным судном является воздушное судно, максимальная взлетная масса которого составляет менее 5 700 кг, в том числе вертолет, максимальная взлетная масса которого составляет менее 3 100 кг. Сверхлегкое воздушное судно законода-

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 13.06.2023).

² Приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания».

тель определяет как воздушное судно, максимальная взлетная масса которого составляет не более 495 кг без учета массы авиационных средств спасания.

Статьей 40 ВК РФ закреплены понятия:

— аэропорта как комплекса сооружений, включающего в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенного для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимое оборудование;

— аэродрома как участка земли или акватории с расположенными на нем зданиями, сооружениями и оборудованием, предназначенного для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;

— вертодрома как участка земли или определенного участка поверхности сооружения, предназначенного полностью или частично для взлета, посадки, руления и стоянки вертолетов;

— посадочной площадки как участка земли, льда, поверхности сооружения, в том числе поверхности плавучего сооружения, либо акватории, предназначенных для взлета, посадки или для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов¹.

На содержание и сущность деятельности полиции, связанной с охраной общественного порядка и обеспечением безопасности на воздушном транспорте, оказывают влияние особенности функционирования объектов самой авиационной инфраструктуры: относительная ограниченность обслуживаемой территории; значительная концентрация людей и материальных ценностей на обслуживаемой территории; интенсивность миграционных факторов; специфика архитектуры аэропортов; удаленность аэропортов от городов и других населенных пунктов; потенциальная возможность захвата самолетов преступными элементами (в том числе террористами).

Основными субъектами обеспечения общественной безопасности и общественного порядка на объектах воздушного транспорта, наряду с территориальными органами МВД России на транспорте, являются:

- 1) службы авиационной безопасности;
- 2) подразделения ведомственной охраны Минтранса России;
- 3) службы авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий);
- 4) уполномоченные органы, наделенные этим правом² (Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной службой войск национальной гвардии, Федеральным агентством воздушного транспорта, Федеральной службой по надзору в сфере транспорта и др.).

Взаимодействие территориальных органов МВД России и территориальных служб авиационной безопасности осуществляется в целях повышения эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на наиболее важных объектах воздушного транспорта, подлежащих защите в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, сотрудники службы авиационной безопасности правомочны:

— проводить предполетный и послеполетный досмотр пассажиров, багажа, ручной клади, членов экипажа, лиц из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты (причем как в аэропорту, так и на воздушном судне);

— задерживать для передачи правоохранительным органам лиц, нарушивших требования авиационной безопасности, а также багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам, а в случаях, если жизни или здоровью пас-

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2018 г. № 943 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве».

сажиров, членов экипажа воздушного судна или других граждан угрожает опасность, применять меры в соответствии с законодательством Российской Федерации и т. д.¹

Участие органов внутренних дел на транспорте в обеспечении авиационной безопасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О полиции», приказом Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Требования авиационной безопасности к аэропортам”». Порядок проведения предполетного и послеполетного досмотров, осуществляемых службами авиационной безопасности, в установленном порядке согласуется с МВД России (п. 28), а технология послеполетного досмотра, также входящая в компетенцию службы авиационной безопасности, согласуется с органом внутренних дел на транспорте (п. 30)².

Выполнение таких обязанностей сотрудников органов внутренних дел на транспорте, как выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также пресечение административных правонарушений на объектах инфраструктуры воздушного транспорта, осуществляется в двух основных *формах*:

— патрулирование залов аэропортов с обходом мест сосредоточения пассажиров и выставление в этих местах постов;

— сопровождение самолетов, осуществляющих перевозку пассажиров.

Исходя из содержания ст. 13 Федерального закона «О полиции», сотрудники органов внутренних дел на транспорте вправе осуществлять досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа (как совместно с сотрудниками службы авиационной безопасности, так и самостоятельно) в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки на воздушном транспорте.

Одной из особенностей организации деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на объектах воздушного транспорта является участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки на воздушном транспорте. Основным субъектом обеспечения авиационной безопасности, проводящим досмотр, является служба авиационной безопасности. В отличие от сотрудников транспортной полиции, которые при проведении досмотра руководствуются нормами, закрепленными в ВК РФ, Федеральном законе «О полиции», Федеральном законе «О транспортной безопасности» и других нормативных правовых актах, сотрудники службы авиационной безопасности имеют четкий алгоритм действий при проведении досмотра.

В соответствии с п. 41 приказа Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» сотрудники службы авиационной безопасности, осуществляющие досмотр, имеют право:

— требовать от пассажиров неукоснительного выполнения требований законодательства Российской Федерации в области авиационной безопасности на воздушном транспорте;

— проверять у пассажиров при входе в пункты досмотра билеты, оформленные в установленном порядке, и документы, удостоверяющие их личность;

— проводить опрос в целях выявления потенциально опасных пассажиров, а также имеющихся у пассажиров предметов и веществ, запрещенных к перевозке воздушным транспортом;

— проводить досмотры пассажиров, багажа и вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты;

— наблюдать за поведением пассажиров в пунктах досмотра;

— изымать у пассажиров обнаруженные в процессе досмотров предметы и вещества, запрещенные к перевозке воздушным транспортом;

— досматривать багаж пассажиров, сдаваемый в камеру хранения;

¹ ВК РФ.

² Приказ Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Требования авиационной безопасности к аэропортам”».

— вносить предложения, направленные на повышение эффективности досмотров в части совершенствования их технологий и использования применяемых технических и специальных средств;

— проводить по решению руководителей службы авиационной безопасности проверки качества проведения досмотров¹.

Согласно п. 10 ст. 12.2 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в случае если в ходе досмотра сотрудниками службы авиационной безопасности будут распознаны оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества или взрывные устройства, ядовитые или радиоактивные вещества (при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения) либо будут выявлены лица, не имеющие правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть, то о данных фактах должны незамедлительно информироваться сотрудники органов внутренних дел².

Приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров», а также Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху содержат перечень запрещенных к перевозке (как членами экипажа, так и пассажирами в зарегистрированном багаже и в вещах, находящихся при пассажирах) опасных веществ и предметов.

Администрация аэропорта, авиапредприятия, эксплуатантов вправе принимать решение о введении дополнительных мер по обеспечению авиационной безопасности на рейсах с повышенной опасностью, вследствие чего запрещать перевозку в салоне воздушного судна шпаторов; игл для подкожных инъекций (если не будет представлено медицинское обоснование); вязальных спиц; ножниц с длиной лезвия менее 60 мм; складных (без фиксатора) дорожных, перочинных ножи с длиной лезвия менее 60 мм; ртутных тонометров, барометров или манометров³.

При проведении предполетного досмотра пассажира обнаруженные опасные предметы и вещества, которые могут быть использованы в качестве орудия нападения, но не запрещенные к перевозке на борту воздушного судна, упаковываются пассажиром и перевозятся в качестве зарегистрированного багажа.

При обнаружении взрывоопасных, ядовитых, отравляющих и радиоактивных веществ на пункт досмотра немедленно вызываются соответствующие специалисты (взрывотехники, работники гражданской обороны). До прибытия специалистов предпринимать самостоятельные действия по обезвреживанию взрывоопасных, ядовитых, отравляющих и радиоактивных веществ запрещается.

Обнаруженные при досмотре пассажиров и членов экипажа воздушного судна опасные предметы и вещества, находящиеся в свободной продаже, но запрещенные к перевозке на борту воздушных судов, изымаются с оформлением акта обнаружения и изъятия у пассажира и члена экипажа воздушного судна при производстве досмотра запрещенных к перевозке опасных грузов, предметов или веществ, регистрируются в журнале учета актов обнаружения и изъятия у пассажиров и членов экипажа воздушного судна запрещенных к перевозке опасных грузов, предметов или веществ и передаются на хранение на специально оборудованный склад аэропорта в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴.

¹ Приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров».

² Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

³ Приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров», а также Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху.

⁴ Приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров».

Сотрудники территориальных органов внутренних дел на транспорте, получив от сотрудников службы авиационной безопасности информацию о том, что ими в ходе досмотра были распознаны оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества или взрывные устройства, ядовитые или радиоактивные вещества (при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения) либо выявлены лица, не имеющие правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть, в соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» имеют право изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами, составления протокола об административном правонарушении и в случае необходимости личного досмотра пассажира в порядке, предусмотренном ст. 27.7 КоАП РФ.

§ 2. Обеспечение полицией общественного порядка и общественной безопасности на объектах водного транспорта

Территория Российской Федерации омывается водами 14 морей и 3 океанов, испещрена многочисленными реками и озерами, многие из которых являются судоходными. Естественные и искусственно созданные водные пути России имеют протяженность более 100 000 км и проходят по территории 72 субъектов Российской Федерации.

В целях реализации возложенных на органы внутренних дел задач по обеспечению защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка и собственности, обеспечению общественной безопасности на территории и объектах водного транспорта созданы подразделения органов внутренних дел (линейные отделы, линейные пункты полиции на водном транспорте).

Так, например, линейными подразделениями на водном транспорте управления на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу являются:

1. Линейный отдел МВД России на водном транспорте, в зоне оперативного обслуживания которого находятся:

— Московский Северный речной вокзал с прилегающими к нему привокзальной площадью и парком;

— 4 речных порта (АО «Северный порт», ОАО «Южный речной порт», АО «Порт Коломна», ООО «Порт Серпухов»);

— завод (АО «Хлебниковский машиностроительный и судоремонтный завод»);

— ПАО «Московское речное пароходство»;

— причалы, пристани;

— пассажирский и грузовой флот;

— 16 шлюзов, а также другие организации и предприятия водного транспорта по линии экономики.

2. Структурные подразделения:

— линейный отдел полиции в порту «Северный»,

— линейный пункт полиции в порту «Южный»,

— линейный пункт полиции в порту г. Серпухова.

Органы внутренних дел на объектах водного транспорта, реализуя свои задачи и полномочия, осуществляют постоянное взаимодействие с уполномоченными субъектами, обеспечивающими транспортную безопасность на объектах водного транспорта (Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральным агентством по рыболовству, Государственной инспекцией по маломерным судам и т. д.).

Основу взаимодействия с указанными субъектами составляют совместное планирование комплексных операций, обмен информацией, проведение взаимных консультаций, совместное изучение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений и преступлений. В вопросе решения задач по охране общественного порядка

и обеспечению общественной безопасности на объектах водного транспорта признаком непрерывности также обладает взаимодействие органов внутренних дел на транспорте с территориальными органами внутренних дел.

Так, органы внутренних дел на объектах водного транспорта:

- обслуживают особого вида территории и природное пространство;
- оказывают содействие органам исполнительной власти (Федеральному агентству по рыболовству, Государственной инспекции по маломерным судам и т. д.) при обнаружении преступлений в сфере охраны водных биоресурсов и внешнеторговой деятельности с продукцией рыбного промысла, борьбы с браконьерами в период нереста рыбы;
- осуществляют охрану общественного порядка при проведении городских массовых мероприятий в речной или морской акваториях в период летней навигации в рамках патрулирования, подразумевающего пресечение противоправных действий граждан на воде и купание в запрещенных местах;
- обеспечивают безопасность пассажиров во время морских, речных круизов;
- пресекают правонарушения на воде, совершаемые путем управления маломерными судами без специальных документов, дающих право на управление плавсредствами, и нарушений правил водного движения (данный вид правонарушения является следствием первого); в процессе реализации данного направления деятельности сотрудниками органов внутренних дел на водном транспорте должна учитываться специфика правил движения и пользования плавсредствами;
- оказывают содействие органам исполнительной власти в обеспечении экологической безопасности и охраны окружающей среды (например, при появлении масляных пятен на поверхности водоемов первым на место происшествия выходит катер водной полиции; в дальнейшем все материалы передаются по территориальности в органы и подразделения соответствующих органов исполнительной власти).

Перечень объектов водного транспорта (морского и речного), находящегося в оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте, содержится в приказе МВД России от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания»¹.

Например, морским портом согласно п. 1 ст. 9 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации² является совокупность объектов инфраструктуры морского порта, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, используемых в целях торгового мореплавания, комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота, обслуживания пассажиров, осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, и других услуг, обычно оказываемых в морском порту, а также взаимодействия с другими видами транспорта.

Под морским терминалом в соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» понимается совокупность объектов инфраструктуры морского порта, технологически связанных между собой и предназначенных и (или) используемых для осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, обслуживания судов, иных транспортных средств и (или) обслуживания пассажиров³.

¹ Приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания».

² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ.

³ Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Речным портом согласно абз. 12 ст. 3 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации¹ (далее — КВВТ РФ) признается комплекс сооружений, расположенных на земельном участке и акватории внутренних водных путей, обустроенных и оборудованных в целях обслуживания пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приема, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта.

Порт (причал), в котором хотя бы одно из юридических лиц или один из индивидуальных предпринимателей осуществляет в силу закона или на основании лицензии деятельность, связанную с перевозками внутренним водным транспортом, по обращению любого физического или юридического лица, является портом или причалом общего пользования.

В соответствии с п. 9 технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 623 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта», под пассажирским терминалом законодатель предлагает понимать совокупность объектов инфраструктуры речного порта, предназначенную для обслуживания пассажиров и включающую в себя необходимые для этого вокзал, причалы, устройства и приспособления для посадки, высадки пассажиров и их пребывания в ожидании судна, служебно-вспомогательные здания и сооружения, портовые перегрузочные машины и оборудование для погрузки, выгрузки багажа, постельного белья, продовольственных и других грузов, подъездные пути смежных видов транспорта².

Внутренними водными путями Российской Федерации в соответствии с абз. 3 ст. 3 КВВТ РФ являются пути сообщения внутреннего водного транспорта, определяемые Правительством Российской Федерации³.

Ключевой особенностью деятельности сотрудников полиции по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах водного транспорта является то обстоятельство, что данная деятельность в большей степени реализуется в рамках ППС, в организации которой принимают участие сотрудники подразделений полиции по охране общественного порядка, инспекторский состав, а также дежурные части органов внутренних дел на транспорте.

Патрульно-постовая служба на объектах инфраструктуры водного транспорта осуществляется по общим правилам, предусмотренным приказом МВД России от 28 марта 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России» с учетом специфики обслуживаемой территории и природного пространства. Так, согласно пп. 126, 127 приказа наряд ППСП на катере должен двигаться со скоростью, позволяющей вести наблюдение, но не выше 40 км/час.

В соответствии с п. 181.1 данного приказа одной из особенностей организации службы нарядов ППС на катере является знание основных положений правил плавания по внутренним водным путям, а также мер ответственности⁴.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите основные виды объектов оперативного обслуживания на воздушном транспорте.
2. Дайте определение понятия «воздушное судно». Назовите основные виды воздушных судов.

¹ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 623 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта».

³ Там же.

⁴ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

3. Перечислите объекты морского и речного транспорта.
4. Назовите основные направления охраны общественного порядка и обеспечения безопасности органами внутренних дел на объектах водного транспорта.
5. Назовите ключевые особенности деятельности сотрудников полиции по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах воздушного и водного транспорта.
6. Перечислите основные полномочия сотрудников службы авиационной безопасности.
7. Назовите основных субъектов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка на объектах воздушного транспорта.
8. Назовите основных субъектов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка на объектах водного транспорта.
9. Каким нормативным правовым актом определены организация и порядок взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России?

ГЛАВА 25. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ПРАВА ГРАЖДАН, ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННУЮ ПРАВСТВЕННОСТЬ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на права граждан

В гл. 5 КоАП РФ собраны административные правонарушения, посягающие на базовые конституционные права граждан, такие, как право избирать и быть избранным в органы власти, право на социальную защиту и обеспечение, право на образование, право на защиту чести, достоинства и деловой репутации. Диспозиции правонарушений зачастую имеют *бланкетно-отсылочный характер*, что обуславливает необходимость изучения широкого перечня нормативных актов, определяющих содержание и масштаб должного или возможного поведения, конкретизирующих охранительную правовую норму.

В зависимости от родового объекта посягательства, составы гл. 5 КоАП РФ могут быть разделены на следующие основные группы:

1) административные правонарушения, посягающие на политические права граждан и их объединений, предусмотрены ст. 5.1, 5.3–5.25, 5.45–5.50, 5.52, 5.56, 5.58, 5.64–5.69 КоАП РФ;

2) административные правонарушения, посягающие на трудовые права граждан и охрану труда, предусмотрены ст. 5.27–5.34, 5.40 КоАП РФ;

3) административные правонарушения, посягающие на порядок рассмотрения обращений граждан и право граждан на получение информации, предусмотрены ст. 5.39, 5.53–5.55, 5.63 и 5.63.1 КоАП РФ;

4) административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних и семейные правоотношения, предусмотрены ст. 5.35–5.37 КоАП РФ;

5) административные правонарушения, посягающие на порядок социальной защиты и социального обеспечения отдельных категории граждан, предусмотрены ст. 5.41–5.43 КоАП РФ;

6) административные правонарушения, посягающие на честь, достоинство и деловую репутацию, предусмотрены ст. 5.61 и 5.61.1 КоАП РФ;

7) административные правонарушения, посягающие на свободу совести и свободу вероисповедания, предусмотрены ст. 5.26 КоАП РФ;

8) административные правонарушения, посягающие на свободу собраний, предусмотрены ст. 5.38 КоАП РФ;

9) административные правонарушения, посягающие на право на образование, предусмотрены ст. 5.57 КоАП РФ.

Полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, посягающих на права граждан. Согласно ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) не уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 5 кодекса. Это обусловлено повышенной общественной вредностью последствий данных деликтов, которая требует избрания административного наказания в судебном порядке. Вместе с тем должностные лица полиции могут участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними или в отношении несовершеннолетних (например, по ст. 5.35 и 5.36 КоАП РФ), в составе коллегиального органа — комиссии по

делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 23.2 КоАП РФ), правовой статус которой рассмотрен в гл. 19 учебника.

Полномочия должностных лиц полиции по возбуждению дел об административных правонарушениях определены в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и уточнены приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание». Из числа составов гл. 5 КоАП РФ к административно-юрисдикционным полномочиям полиции отнесены:

1. Административные правонарушения, посягающие на политические права граждан и их объединений, которые выражаются в: проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах (ст. 5.10 КоАП РФ); проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11 КоАП РФ); изготовлении, распространении или размещении агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.12 КоАП РФ); умышленном уничтожении или повреждении агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, общероссийскому голосованию (ст. 5.14 КоАП РФ); нарушении установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума (ч. 1 и 2 ст. 5.15 КоАП РФ); подкупе избирателей, участников референдума либо осуществлении в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.16 КоАП РФ); незаконной выдаче и получении избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, бюллетеня для общероссийского голосования (ч. 1–3 ст. 5.22 КоАП РФ); сборе подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сборе подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом (ст. 5.47 КоАП РФ); нарушении запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумом (ст. 5.49 КоАП РФ); вмешательстве в осуществление полномочий избирательной комиссией, комиссией референдума либо создании помех участию избирателей, участников референдума, участников общероссийского голосования в голосовании (ст. 5.69 КоАП РФ).

2. Административные правонарушения, посягающие на свободу совести и свободу вероисповедания, которые выражаются в: воспрепятствовании осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него (ч. 1 ст. 5.26 КоАП РФ); умышленном публичном осквернении религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики либо их порче или уничтожении (ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ); осуществлении религиозной организацией деятельности без указания своего официального полного наименования, в том числе выпуск или распространение в рамках миссионерской деятельности литературы, печатных, аудио- и видеоматериалов без маркировки с указанным наименованием или с неполной либо заведомо ложной маркировкой (ч. 3 ст. 5.26 КоАП РФ); осуществлении миссионерской деятельности с нарушением требований законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (чч. 4 и 5 ст. 5.26 КоАП РФ).

3. Административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних и семейные правоотношения, которые выражаются в: неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних (ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ); лишении несовершеннолетних права на общение с родителями или близкими родственниками; намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли; неисполнении судебного решения об определении места жительства детей; неисполнении судебного решения о порядке осуществления родительских прав или о порядке осу-

ществления родительских прав; ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов (чч. 2 и 3 ст. 5.35 КоАП РФ); неуплате родителем средств на содержание несовершеннолетних детей либо нетрудоспособных детей, достигших 18-летнего возраста (ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ); неуплате совершеннолетними трудоспособными детьми средств на содержание нетрудоспособных родителей (ч. 2 ст. 5.35.1 КоАП РФ); нарушении порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей (чч. 1 и 2 ст. 5.36 КоАП РФ); совершении незаконных действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (ст. 5.37 КоАП РФ).

4. *Административное правонарушение, посягающее на трудовые права граждан*, выраженное в принуждении к участию или к отказу от участия в забастовке (ст. 5.40 КоАП РФ).

5. *Административные правонарушения, посягающие на свободу собраний*, выраженные в воспрепятствовании организации или проведению публичного мероприятия; воспрепятствовании участию в публичном мероприятии; принуждении к участию в публичном мероприятии (ст. 5.38 КоАП РФ).

6. *Административное правонарушение, посягающее на порядок социального обеспечения отдельных категории граждан*, выраженное в нарушении требований по выделению на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (ст. 5.43 КоАП РФ).

§ 2. Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений, посягающих на права граждан

Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений, посягающих на политические права граждан. Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Статьей 32 Основного закона граждане Российской Федерации наделены правом участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. На основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избираются Президент России (ст. 81 Конституции Российской Федерации) и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 96 Конституции Российской Федерации). Помимо этого, путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы гражданами осуществляется местное самоуправление.

Реализация политических прав граждан обеспечена множеством нормативных регуляторов, среди которых Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и федеральные законы от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Основное предназначение полиции в период подготовки и проведения выборов, референдумов и голосований заключается в обеспечении специального правового режима на объектах избирательных комиссий и избирательных участков, обеспечении правопорядка на прилегающих к ним территориях, обеспечении сохранности бюллетеней для голосования, противодействию так называемым «вбросам бюллетеней» и «избирательных каруселей» — организации неоднократного голосования одного и того же лица на нескольких избирательных участках. В пе-

риод пандемий и эпидемий в круг обязанностей полиции также включается обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологических требований на объектах избирательных участков.

Федеральным законом «О полиции» (п. 31 и 36 ч. 1 ст. 12) предусмотрены следующие обязанности сотрудников органов внутренних дел по реализации избирательного законодательства: осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов незаконной предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума; информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о выявленных нарушениях и принятых в связи с ними мерах; предоставлять, запрашивать и получать сведения в отношении лиц, выдвинутых кандидатами на выборах, назначаемых членами избирательных комиссий, комиссий референдума; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом.

Согласно положениям ст. 13–16 Федерального закона «О полиции» для реализации поставленных задач сотрудники полиции имеют право:

1) требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений (п. 1 ч. 1 ст. 13);

2) проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 13);

3) патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка (п. 6 ч. 1 ст. 13);

4) требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан (п. 7 ч. 1 ст. 13);

5) в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (п. 7 ч. 1 ст. 13);

6) 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);

7) 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);

8) требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах (п. 25 ч. 1 ст. 13);

9) осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов (п. 25 ч. 1 ст. 13).

Данный перечень не является исчерпывающим и может быть дополнен рядом предусмотренных Федеральным законом «О полиции» мер административного принуждения, которые применяются как для пресечения и документирования рассматриваемой категории деликтов, так и иных правонарушений. Наиболее востребованными среди таковых являются доставление (пп. 13–15 ч. 1 ст. 13) и задержание (ст. 14) граждан.

Рассмотрим отдельные виды административных правонарушений против порядка управления, отнесенных к компетенции сотрудников полиции. Одним из типичных нарушений в рассматриваемой сфере является состав, предусмотренный *ст. 5.10 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах»* КоАП РФ. Объективная сторона правонарушения состоит в проведении агитации независимо от формы и способа распространения информации: а) в период времени, когда такая агитация запрещена; б) в местах, где ее проведение запрещено.

Агитационный период начинается: по вопросам референдума — со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (ч. 1 ст. 62 Федерального закона «О референдуме Российской Федерации»); политической партией или избирательным объединением — со дня принятия решения о выдвижении списка кандидатов, кандидата или кандидатов, в том числе по одномандатным избирательным округам; кандидатом в депутаты — со дня представления партией в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации федерального списка кандидатов или со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться (ст. 63 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Аналогичный порядок предусмотрен ст. 50 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». По общему правилу, агитация в день голосования и в день, ему предшествующий, запрещена.

Категорически запрещается агитация в помещениях избирательных комиссий. В расположении воинских частей, военных организаций и учреждений агитация запрещается, за исключением случая, когда единственное здание или помещение, пригодное для встреч с участниками референдума или голосования, находится в расположении воинской части. Помимо этого, запрет на проведение агитации в форме публичного мероприятия (например, демонстрации, собрания или шествия) предусмотрен ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Под запретом также агитация в местах, массовое пребывание граждан в которых создает угрозу обрушения зданий и сооружений или иную угрозу безопасности участников публичного мероприятия.

Субъектами административного правонарушения могут выступать физические, должностные и юридические лица. *Субъективная сторона* — вина в форме умысла.

Статьей 5.16 КоАП РФ предусмотрена ответственность за подкуп избирателей и участников референдума либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах. Правовой основой запрета выступает ч. 2 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Подкупом не может быть признано возна-

граждение за выполнение организационной работы, такой, как сбор подписей избирателей (участников референдума), агитационную работу, если наличие и размер такого вознаграждения не ставится в зависимость от результатов выборов, голосования, референдума. *Объективная сторона* правонарушения состоит в осуществляемом с целью искусственной популяризации кандидата или одного из вынесенных на референдум решений подкупе избирателей или участников референдума путем передачи лично или через посредников денежных средств независимо от суммы, подарков и иных материальных ценностей независимо от их стоимости и количества; льготной распродажи или бесплатного распространения товаров (за исключением печатных материалов и специально изготовленных значков); безвозмездного предоставления услуг или предоставления их на льготных условиях; обещания передать денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага (в том числе по итогам голосования); обещания оказать услуги иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления; проведения распродаж и акций, иных мероприятий, позволяющих избирателям получить имущество в приоритетном порядке, по заниженным в сравнении с рыночной стоимостью ценам или на иных условиях, создающих приоритет подкупаемого лица по сравнению с третьими лицами; целевой благотворительной деятельности, в том числе выраженной в организации концертов, выставок, театральных постановок.

Административное правонарушение считается оконченным с момента совершения любого из указанных выше действий. Особое внимание следует обратить на документальную фиксацию высказанных виновным условий передачи денежных средств или материальных ценностей, предоставления льготных или бесплатных услуг.

Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений, посягающих на права, здоровье и нравственность несовершеннолетних выступает логичным продолжением профилактико-превентивной деятельности полиции в ювенальной сфере. Противоправное или антиобщественное поведение несовершеннолетних рассматривается, в первую очередь, как результат невыполнения или ненадлежащего выполнения обязанностей родителями или иными законными представителями ребенка либо как следствие деструктивного воздействия на правосознание несовершеннолетнего иных третьих лиц. Должностные лица полиции обязаны проводить общую и индивидуальную профилактическую работу, в том числе участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»); осуществлять розыск несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа (п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»); исполнять решения суда (судьи) о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»).

При выявлении безнадзорного несовершеннолетнего сотрудник полиции обязан доставить его либо в ЦВСНП, либо в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции. О каждом случае задержания несовершеннолетнего полиция незамедлительно уведомляет его родителей или иных законных представителей. В ходе дальнейшего разбирательства устанавливаются причины безнадзорности, противоправного или антиобщественного поведения несовершеннолетнего, определяется роль и степень влияния родителей на девиантное поведение ребенка.

Информационное обеспечение выявления и пресечения административных правонарушений, посягающих на права, здоровье и нравственность несовершеннолетних осуществляется на основании ст. 17 Федерального закона «О полиции» посредством формирования и ведения ведомственных банков данных:

— о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

— о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

— о лицах, находящихся в беспомощном состоянии и неспособных по состоянию здоровья или возрасту сообщить сведения о себе;

— о лицах, состоящих на профилактическом учете.

Типичными административными правонарушениями, *посягающими на права, здоровье и нравственность несовершеннолетних*, являются деликты, предусмотренные ст. 5.35 КоАП РФ «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних».

Нормативную основу в рассматриваемой сфере составляют положения Конституции Российской Федерации, Конвенции о правах ребенка¹, СК РФ, ГК РФ, а также федеральных законов от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», от 24 июня 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Генеральную концепцию правового статуса родителей и иных законных представителей несовершеннолетних можно сформулировать через следующие тезисы:

1) воспитание ребенка в семье является приоритетным; при отсутствии угрозы жизненно важным интересам ребенка он должен оставаться в семье;

2) семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства, которая обеспечивается судом либо специально на то уполномоченными органами;

3) государство вмешивается в дела семьи исключительно при наличии фактов неисполнения и ненадлежащего исполнения родителями и иными законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей, злоупотребления родительскими правами, а также в случае выявления фактов девиантного или асоциального поведения несовершеннолетних;

4) родители (один из них) могут быть лишены родительских прав в исключительных случаях, предусмотренных ст. 69 СК РФ.

Частью 1 статьи 5.35 КоАП РФ предусмотрена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, частью 2 — за нарушение права ребенка на общение с родителями и другими родственниками, а частью 3 — за повторное в течение года совершение деяний, предусмотренных частью 2 данной статьи. *Субъектами* рассматриваемого правонарушения могут выступать родители несовершеннолетнего, в том числе усыновители ребенка, опекуны или попечители, органы опеки и попечительства, а в отдельных случаях и юридические лица, в которые ребенок передан на попечение. *Субъективная сторона* данного правонарушения характеризуется умышленной формой вины.

К основополагающим обязанностям родителей следует относить следующие: а) воспитывать своих детей; б) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей; в) заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте; г) обеспечить получение детьми общего образования; д) уважать честь и достоинство обучающихся.

Соответственно, *объективная сторона* рассматриваемого деликта заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями, опекунами или попечителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершенно-

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.).

летних. Н. Н. Цуканов отмечает, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних может выражаться, например, в отсутствии заботы о достойном их содержании (ребенок ходит в школу грязным, плохо или не по сезону одетым; он лишен возможности дома спать, делать уроки, поскольку родители устраивают пьянки, драки и т. д.), нравственном воспитании (ребенок постоянно в течение дня, ночи или суток предоставлен сам себе, сквернословит, попрошайничает на улице, а родители этому не препятствуют и др.), физическом развитии детей, укреплении их здоровья (ребенок истощен, имеет болезненный вид, голоден или недоедает и др.), о создании условий для успешного обучения (ребенок не посещает занятия в школе в связи с ненадлежащим контролем со стороны родителей, у него отсутствуют письменные принадлежности и иные атрибуты школьника)¹. К признакам неисполнения родителями своих обязанностей относят также «несоблюдение режима дня, обусловленного психофизиологическими потребностями ребенка определенного возраста, невыполнение гигиенических норм, влекущих заболевания кожного покрова, невыполнение рекомендаций и предписаний врача по лечению ребенка и другое»².

Ненадлежащее *воспитание* ребенка может быть выражено в отрицательном воздействии родителей или лиц, их заменяющих, на поведение ребенка, в результате чего им совершаются антиобщественные действия и (или) правонарушения (преступления)³. При этом причинно-следственная связь между ненадлежащим воспитанием и противоправным поведением ребенка должна быть однозначно доказана⁴. Ненадлежащее воспитание может выражаться, например, в умышленном допущении участия ребенка в криминальной или иной деструктивной субкультуре, попрошайничестве или бродяжничестве, употреблении табачной или алкогольной продукции, наркотических средств и психотропных веществ, а равно одурманивающих веществ. Вовлечение родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего ребенка в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ влечет административную ответственность по ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ, а вовлечение ребенка в процесс потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции — по ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ. По общему правилу (части первые указанных статей), данные правонарушения признаются наказуемыми независимо от наличия родства или свойства между вовлекаемым и вовлекающим, что не позволяет рассматривать их в качестве специального состава ненадлежащего выполнения родительских обязанностей. Совершение указанных деликтов не должно влечь освобождение родителей от ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ.

Под *содержанием* несовершеннолетних следует понимать процесс материального обеспечения ребенка в соответствии с установленными государственными минимальными социальными стандартами основных показателей качества жизни детей с учетом экономического развития отдельных регионов. Родители или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка. К таким условиям, прежде всего, необходимо отнести обеспечение ребенка питанием, одеждой, жильем, надлежащими санитарно-гигиеническими условиями проживания и обучения и т. д. При этом отсутствие работы (заработка) или отсутствие жилья само по себе не может быть основанием

¹ Цуканов Н. Н. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних. — Красноярск : УОП Сиб. юрид. ин-та МВД России, 2005. — С. 8.

² Новосельцева Е. А. О правовых основах предупреждения сексуальной эксплуатации несовершеннолетних и профилактики ненадлежащего исполнения родителями обязанностей по воспитанию детей // Участковый. — 2012. — № 4. — С. 37.

³ Ветошкин С. А., Ветошкин Д. С. Проблемы определения юридических понятий в сфере установления административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих // Вестник ЮУрГУ. — 2010. — № 38. — С. 82.

⁴ Ювенальное право : курс лекций / науч. ред. А. В. Заряев, Е. Д. Волхова, С. Т. Гаврилов. — Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2003. — С. 47.

для привлечения родителей к ответственности, если ими принимаются все доступные меры по обеспечению ребенка.

Основная обязанность родителей в сфере *образования* — это создание условий, обеспечивающих регулярное посещение несовершеннолетним учебного заведения, подготовку к учебным занятиям по месту жительства¹. Ребенок должен быть обеспечен рабочим местом (письменный стол, стул), учебниками, рабочими тетрадями и необходимыми канцелярскими принадлежностями. Кроме того, родители обязаны контролировать выполнение ребенком домашнего задания и его текущую успеваемость.

Невыполнение родителями и иными законными представителями обязанностей по защите прав и интересов своих несовершеннолетних детей включает широкий спектр правоотношений, обусловленных зависимым положением ребенка и его ограниченной дееспособностью (либо полной недееспособностью). Рассматриваемая норма КоАП РФ защищает право ребенка на самостоятельную защиту посредством обращения в орган опеки и попечительства либо, с 14-летнего возраста, — в суд (п. 2 ст. 56 СК РФ).

Помимо этого, несовершеннолетний имеет право на имя, которое включает в себя различные правомочия: право носить свое имя и требовать признания своего имени, право запрещать другим субъектам использовать свое имя, право требовать от других лиц, чтобы к нему обращались и называли его только определенным именем и др. К блоку «иных прав ребенка», ненадлежащее обеспечение которых родителем должно влечь административную ответственность по рассматриваемой статье, также следует отнести личное неимущественное право на защиту чести и достоинства. Оскорбление и уничижительное отношение родителей и иных законных представителей с несовершеннолетним, хотя и требует достаточно сложной процедуры доказывания, все же должно оцениваться должностными лицами соответствующих органов власти при принятии решения о наличии состава деликта.

Правонарушение является длящимся, моментом его совершения признается момент выявления. Основу доказательственной базы зачастую составляет акт обследования жилищно-бытовых (семейно-бытовых) условий проживания несовершеннолетнего. Данный документ составляется комиссионно представителями органов опеки и попечительства, органов социальной защиты и подразделений по делам несовершеннолетних по итогам посещения ребенка по месту жительства; в нем указываются данные о численности и составе семьи, личных качествах ее членов, об общем заработке семьи, о размере и состоянии жилой площади, о наличии условий для занятий и отдыха несовершеннолетнего, о наличии продуктов питания, сезонной одежды для несовершеннолетнего. В заключительной части документа комиссия делает выводы и предложения о целесообразности принятия мер профилактического или иного, в том числе принудительного характера.

§ 3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность

Перечень посягающих на здоровье граждан и общественную нравственность административных правонарушений содержится в гл. 6 КоАП РФ. Рассмотрение данных правонарушений не отнесено к компетенции полиции, однако по ряду деликтов полиция имеет право составлять протоколы. Совокупность составов правонарушений указанной категории возможно классифицировать на следующие группы.

1. Правонарушения, непосредственно *посягающие на здоровье населения*: ст. 6.1.1 и 6.36 КоАП РФ. Согласно ст. 41 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь». Здоровье населения охраняется комплексом мер политического, экономического, правового, медицинского и иного характера. В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан 1993 г. целью охраны здоровья населения являются «сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержка его долголетней и активной жизни,

¹ Нехорошева С. С. Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2016. С. 22–24.

предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья». Здоровье — это состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма.

2. Правонарушения, *связанные с незаконным оборотом и потреблением психоактивных веществ* (наркотических средств, психотропных веществ, одурманивающих веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ): ст. 6.8–6.10, 6.15, 6.16, 6.16.1 и 6.23 КоАП РФ. Основные термины и определения в данной сфере содержатся в федеральных законах от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию», от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции», от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», от 29 декабря 2020 г. № 472-ФЗ «Об ограничении оборота закиси азота в Российской Федерации»:

спиртосодержащая продукция — пищевая или непищевая продукция, спиртосодержащие лекарственные препараты, спиртосодержащие медицинские изделия с содержанием этилового спирта более 0,5 % объема готовой продукции;

алкогольная продукция — пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 % объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с Перечнем¹;

табачные изделия — продукты, полностью или частично изготовленные из табачного листа в качестве сырьевого материала, приготовленного таким образом, чтобы использовать для курения, сосания, жевания или нюханья;

никотинсодержащая продукция — изделия, которые содержат никотин (в том числе полученный путем синтеза) или его производные, включая соли никотина, предназначены для потребления никотина и его доставки посредством сосания, жевания, нюханья или вдыхания, в том числе изделия с нагреваемым табаком, растворы, жидкости или гели с содержанием жидкого никотина в объеме не менее 0,1 мг/мл, никотинсодержащая жидкость, порошки, смеси для сосания, жевания, нюханья, и не предназначены для употребления в пищу (за исключением медицинских изделий и лекарственных средств, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, пищевой продукции, содержащей никотин в натуральном виде, и табачных изделий);

устройства для потребления никотинсодержащей продукции — электронные или иные приборы, которые используются для получения никотинсодержащего аэрозоля, пара, вдыхаемых потребителем, в том числе электронные системы доставки никотина и устройства для нагревания табака (за исключением медицинских изделий и лекарственных средств, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации);

наркотические средства — вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законода-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 3650-р «Об утверждении перечня пищевой продукции в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции, а также перечня пищевой продукции в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции».

тельством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 г.¹;

психотропные вещества — вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 г.²;

новые потенциально опасные психоактивные вещества — вещества синтетического или естественного происхождения, включенные в Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен.

Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров³, а также границы значительного, крупного и особо крупного размеров подобных средств и веществ определены Правительством Российской Федерации⁴.

Термин «одурманивающие вещества» законодательно не закреплен, однако Правительством Российской Федерации определен перечень таких веществ⁵: закись азота (оксид азота (I), динитрогена оксид); ксенон; смесь дифенгидрамина (димедрола) с этиловым спиртом (независимо от их концентрации); смесь доксиламина с этиловым спиртом (независимо от их концентрации). Приведенный перечень не является исчерпывающим, он не охватывает наиболее доступные и распространенные средства одурманивания (бензин, клей, ацетон, экстракты растений белладонна и дурман).

3. Правонарушения, связанные с *распространением деструктивной (опасной для жизни и здоровья) информации*: ст. 6.13 и 6.13.1 КоАП РФ. *Деструктивная информация* — сведения, восприятие которых наносит или провоцирует нанесение вреда физическому и (или) психическому здоровью их потребителя путем формирования чувства страха и паники, манипуляционного воздействия на индивидуальную психику и общественное сознание, привития психофизиологической зависимости от употребления средств и веществ, наносящих вред здоровью⁶. Пропаганда представляет собой деятельность физических и (или) юридических лиц по распространению информации, направленную на формирование в сознании человека установок и (или) стереотипов поведения либо имеющую цель побудить или побуждающую лиц, которым она адресована, к совершению каких-либо действий или к воздержанию от их совершения⁷.

4. Правонарушения, *посягающие на общественную нравственность*: ст. 6.11, 6.12, 6.20–6.21.2 КоАП РФ.

¹ Единая Конвенция о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 г.).

² Конвенция о психотропных веществах (Вена, 21 февраля 1971 г.).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002 «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2021 г. № 1259 «Об утверждении перечня одурманивающих веществ».

⁶ Занина Т. М., Рыдченко К. Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности личности, общества и государства органами внутренних дел Российской Федерации : монография. — Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2013. — 240 с.

⁷ Рыдченко К. Д. Государственная система защиты несовершеннолетних от воздействия вредоносной информации : монография / К. Д. Рыдченко. — М. : Юнити : Закон и право, 2018. С. 146.

§ 4. Деятельность полиции по пресечению правонарушений, посягающих на здоровье населения и общественную нравственность

Меры, применяемые полицией для пресечения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, весьма многообразны, что подразумевает их закрепление в различных нормативных правовых актах, являющихся основаниями их применения. Это обстоятельство требует особого внимания и учета при осуществлении правоприменительной деятельности. К числу наиболее распространенных мер, применяемых для пресечения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, можно отнести следующие.

Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Правовую основу вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как меры административно-правовой защиты представляют ст. 53 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее — Закон о наркотических средствах и психотропных веществах); ст. 15 Федерального закона «О полиции»; ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; п. 11 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; п. 3 ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Закон об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы).

Применение данной меры обусловлено использованием жилых помещений в целях незаконного оборота наркотиков, в том числе для выращивания наркосодержащих растений. Осуществляя деятельность по противодействию незаконному обороту наркотиков, сотрудники полиции вправе входить в жилые помещения с согласия проживающих там граждан. Наличие согласия проживающих не требует дополнительных правовых оснований нахождения в жилище. К проживающим в жилом помещении можно отнести граждан, постоянно или временно в нем проживающих на законных основаниях; в их число не входят граждане, по каким-либо причинам оказавшиеся в помещении (гости, друзья, родственники и т. п.).

Часть 2 статьи 15 Федерального закона «О полиции» уполномочивает сотрудников полиции входить (проникать) в жилые помещения помимо воли проживающих в нем граждан¹. При этом формы проникновения могут быть с использованием специальных средств, огнестрельного оружия, подручных и различных вспомогательных средств, транспортных средств, специальной техники.

Территорию можно определить как земельный участок, принадлежащий конкретному гражданину или организации, с обозначением каким-либо образом его границ. В соответствии с абз. 2 ч. 1 ст. 53 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах должностные лица органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, таможенных органов, органов федеральной службы безопасности в пределах своей компетенции имеют право производить осмотр земельных участков, на которых возможно культивирование наркосодержащих растений, мест разработки, производства, изготовления, переработки, хранения, отпуска, реализации, распределения, приобретения, использования и уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Осмотр оформляется, как правило, актом или протоколом осмотра, производится в присутствии двух понятых и по возможности собственника или его представителя.

Уничтожение дикорастущих наркосодержащих растений. В качестве правовой основы применения данной меры пресечения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, выступают ст. 29 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах и постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 1087 «Об утверждении Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры».

¹ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин [и др.]. — М. : Проспект, 2012. С. 360–361.

В случае неисполнения обязанности по уничтожению наркосодержащих растений в сроки, установленные предписанием уполномоченного органа, уполномоченный орган обеспечивает их принудительное уничтожение с возмещением расходов на такое уничтожение за счет средств указанных юридических или физических лиц.

Вынесение предписаний и уничтожение наркотиков осуществляется в соответствии с постановлением об утверждении Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры.

Остановка транспортного средства. Согласно ст. 48 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в местах произрастания и культивирования наркосодержащих растений, а также в местах возможного осуществления незаконных перевозок наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров решениями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации определяются территории, в пределах которых осуществляется контроль за хранением, перевозкой или пересылкой наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

В соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право останавливать транспортные средства.

Административным регламентом исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденным приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664¹, определены основания к остановке транспортного средства сотрудниками. Такими основаниями являются факты выявления правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Осмотр и досмотр транспортного средства и перевозимого груза. Федеральный закон «О полиции» уполномочил полицию осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта (п. 20 ч. 1 ст. 13).

В соответствии с ч. 3 ст. 48 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах должностные лица органов внутренних дел, таможенных органов, органов Федеральной службы безопасности при осуществлении контроля за хранением, перевозкой или пересылкой наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров вправе производить досмотр граждан, почтовых и багажных отправок, транспортных средств и перевозимых грузов при наличии достаточных оснований полагать, что осуществляются незаконные хранение, перевозка или пересылка наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Процедура осмотра транспортного средства закреплена в Административном регламенте исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденном приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664. Там же определены основания к остановке транспортного средства и его досмотра сотрудниками полиции.

Необходимость самостоятельного существования подобной меры пресечения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, определяется правоприменительной практикой.

¹ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может проводиться в отсутствие указанного лица.

Проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков. В соответствии с п. 38 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» сотрудники полиции уполномочены проводить в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Порядок проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, регламентируется приказом МВД России от 26 июня 2017 г. № 411 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ».

Выдача предписаний и заключений. В соответствии с п. 39 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» сотрудники полиции уполномочены выдавать в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах предписания и заключения.

В настоящее время выдача предписаний на уничтожение растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры, осуществляется в соответствии с постановлением, утверждающим Положение об уничтожении растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры.

Статьей 10.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, которой должно предшествовать обязательное установление факта предварительного получения лицом официального предписания, выносимого в случае неисполнения юридическими и физическими лицами обязанности по уничтожению наркосодержащих растений. Должностные лица органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и ее территориальных органов выносят предписание об уничтожении наркосодержащих растений в установленный срок и по определенной форме. Его отсутствие делает невозможным привлечение юридического или физического лица к ответственности по указанной статье.

Предписание составляется в двух экземплярах, один из которых вручается под подпись руководителю юридического лица или физическому лицу. В случае невозможности вручить предписание указанным лицам, а также в случае их отказа дать расписку о получении предписания оно направляется юридическому или физическому лицу заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В настоящее время законодательство Российской Федерации предусматривает выдачу следующих видов заключений: 1) о соответствии объектов и помещений, где осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотиков, установленным требованиям; 2) о допуске лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами; 3) о допуске лиц к работе с прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ.

Медицинское освидетельствование. Его результаты служат обязательным доказательством по ряду статей, предусматривающих административную ответственность за правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков (ст. 6.9, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ). При этом следует отметить, что к целям применения данной меры можно отнести также защиту самого лица, потребляющего наркотики, и окружающих.

Правовую основу применения рассматриваемой меры составляют ст. 44 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах; п. 9 ч. 1 ст. 13 Закона об оперативно-розыскной деятельности; п. 14 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции; ст. 27.12, 27.12¹ КоАП РФ.

В соответствии с ч. 5 ст. 44 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах порядок медицинского освидетельствования устанавливается федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти в области юстиции. В настоящее время такой порядок закреплен приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)».

В соответствии с установленными правилами проведение химико-токсикологического исследования является обязательным элементом медицинского освидетельствования. Порядок такого исследования установлен приказом Минздравсоцразвития России от 27 января 2006 г. № 40 «Об организации проведения химико-токсикологических исследований при аналитической диагностике наличия в организме человека алкоголя, наркотических средств, психотропных и других токсических веществ».

Причинами применения медицинского освидетельствования, предусмотренного ст. 44 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах, являются достаточные основания полагать, что лицо больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача либо новое потенциально опасное психоактивное вещество. Статья 27.12¹ КоАП РФ в качестве таковых закрепляет достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения.

Возложение обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотиков без назначения врача. Вступивший в силу 25 мая 2014 г. Федеральный закон от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепил дополнительные правовые механизмы побуждения больных наркоманией, совершивших преступления или административные правонарушения, к лечению от наркомании и прохождению реабилитации.

В соответствии с ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, судья может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется органами внутренних дел в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2014 г. № 484 «Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ».

Часть 2.1 статьи 4.1 КоАП РФ может быть реализована только судом при вынесении постановления по делу об административном правонарушении в области незаконного оборота наркотиков. При этом в постановлении о назначении административного наказания должны быть отражены содержание возлагаемой обязанности, медицинская организация, куда направляется лицо для исполнения обязанности.

Во всех остальных случаях (освобождение от административной ответственности, привлечение к административной ответственности за совершение правонарушения, не связанного с оборотом наркотиков) суд не вправе возлагать рассматриваемые обязанности.

На момент вынесения постановления о назначении административного наказания суд должен располагать достоверными данными о том, что лицо, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, потребляет наркотики без назначения врача.

Данные о состоянии здоровья могут быть представлены самим гражданином. Также сведения о потреблении наркотиков без назначения врача могут быть получены в ходе производства по другим делам (уголовным или об административных правонарушениях).

За неисполнение возложенной судом обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотиков без назначения врача предусмотрена административная ответственность по ст. 6.9¹ КоАП РФ.

Опечатывание помещений в целях воспрепятствования доступу к наркотикам. Правовой основой применения указанной меры является п. 3 ч. 1 ст. 53 Закона о наркотических средствах и психотропных веществах.

Необходимость существования названной меры административного принуждения определяется обязанностью органов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, при выявлении правонарушений принимать меры к их предотвращению.

В данном случае речь идет о нейтрализации правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, средством которой и выступает опечатывание помещений.

Деятельность органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности. Подразделения и службы, осуществляющие охрану общественного порядка, несут основное бремя в предупреждении и пресечении правонарушений в сфере общественной нравственности. Это связано с тем, что преодоление правонарушений в указанной сфере возможно лишь при проведении крупномасштабных профилактических мероприятий. Профилактические меры являются наиболее эффективным средством сдерживания правонарушений в сфере общественной нравственности, поскольку основываются, прежде всего, на воспитании, предупреждении фактов совершения правонарушений в сфере оборота продукции и оказания сексуальных услуг, выявлении и пресечении причин и условий, способствующих их совершению.

Деятельность участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности предполагает обеспечение полного контроля за территорией своего обслуживания в целях недопущения занятия проституцией, получения дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией. При этом особое внимание участковый уполномоченный полиции уделяет пресечению функционирования притонов для занятий проституцией на вверенном ему административном участке, которые могут быть скрыты в частных квартирах, домах, культурно-досуговых центрах, банях, саунах. При выявлении указанных правонарушений участковый уполномоченный полиции принимает к совершившим их лицам в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренные законодательством.

Большая роль в предупреждении и пресечении правонарушений в сфере общественной нравственности принадлежит подразделениям по делам несовершеннолетних, поскольку у несовершеннолетних граждан в силу их возраста отсутствуют четкие жизненные приоритеты, достаточная ориентация на моральные ценности, существующие в обществе. В формировании этих позиций ведущее место занимает потребность в самоутверждении, выражающаяся в стремлении подростков к самостоятельности, независимости, участию наравне с взрослыми в различных видах деятельности.

Психологами установлено, что основной сферой самоутверждения трудновоспитуемых, социально запущенных подростков становятся неформальные группы сверстников, вначале досуговые, а затем и криминогенные. Утверждение в этих группах происходит ложными, асоциальными способами, выражающимися в совершении аморальных, а в дальнейшем и противоправных действий¹.

Особую роль в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности играет

¹ См.: Шлык С. В. Криминологическая характеристика и профилактика организованного посредничества в занятии проституцией : дис ... канд. юрид. наук. — М., 1997. С. 169.

проведение с подростками профилактических мероприятий. Несовершеннолетние представляют собой «питательную среду» для криминального «секс-бизнеса», и правильная постановка профилактической работы инспектором по делам несовершеннолетних на участке будет способствовать формированию положительных социальных установок у конкретного подростка. Здесь необходимо говорить не только об общепрофилактических мероприятиях (чтение лекций, встречи с сотрудниками органов внутренних дел, социальными педагогами и т. д.), но и об индивидуально-профилактических мероприятиях с несовершеннолетним. В ходе индивидуально-профилактической работы целью является выявление причин и условий, породивших противоправное поведение несовершеннолетнего, и устранение этих причин и условий для обеспечения правомерного поведения.

Для систематизации информации, необходимой для индивидуально-профилактического воздействия в отношении указанной категории несовершеннолетних, сотрудниками ПДН ведется учет несовершеннолетних, занимающихся проституцией.

На ППСП также возлагаются задачи по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности. Таковыми задачами являются предотвращение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление обстоятельств, способствующих их совершению, и в пределах своих прав принятие мер к устранению данных обстоятельств; выявление взрослых лиц, вовлекающих несовершеннолетних в занятие проституцией, и информирование о них участковых уполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних.

В последнее время увеличилось количество случаев привлечения к ответственности за занятие проституцией иностранных граждан (как правило, жителей ближнего зарубежья). В связи с этим значительно повышается роль подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в области предупреждения и пресечения правонарушений в сфере общественной нравственности.

В целом, рассматривая деятельность служб и подразделений органов внутренних дел по пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности, необходимо отметить определенную фрагментарность и разрозненность деятельности служб и подразделений в указанной области. В этой связи создание специализированных подразделений полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности может стать весьма эффективным, поскольку систематичность работы в указанной области и квалифицированность кадров позволят в наибольшей степени эффективно вести работу по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности.

Исторический опыт свидетельствует о большой продуктивности работы подобных подразделений. Кроме того, специализированные подразделения милиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности создавались и действовали ранее на территории отдельных субъектов Российской Федерации.

К числу основных направлений их работы были отнесены привлечение к ответственности лиц, занимающихся проституцией; привлечение к ответственности лиц, организующих и содержащих притоны для занятия проституцией; привлечение к ответственности родителей или законных представителей несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, вследствие чего последние занимаются проституцией; привлечение к ответственности лиц, скрывающих источник заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения; привлечение к ответственности лиц, изготавливающих и распространяющих порнографические предметы; контроль за соблюдением правил, установленных в отношении распространения и демонстрации эротической продукции; осуществление взаимодействия с заинтересованными ведомствами, общественными организациями, СМИ, подразделениями органов внутренних дел по вопросам предупреждения и пресечения правонарушений в сфере общественной нравственности.

Несомненно, что создание и функционирование в отдельно взятом субъекте Российской Федерации специализированного подразделения полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности влечет вполне определенное «оздоровление» ситуации в указанной области.

Для достижения реальных успехов в организации деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности необходима консолидация всех органов, общественных объединений, имеющих отношение к данной области. Существование в обществе правонарушений в сфере общественной нравственности — это комплексная проблема, для решения которой необходимо задействовать все имеющиеся возможности по профилактике и предупреждению негативных последствий указанных правонарушений. Проблема сдерживания правонарушений в сфере общественной нравственности и смягчения их социально-негативных последствий включает в себя социально-экономические, правовые, психологические, этические, организационные аспекты, поэтому преодоление проституции и правонарушений, ей сопутствующих, только лишь мерами государственно-принудительного характера не может принести желаемого результата. Отсюда вытекает повышенная значимость государственных мер, целью которых является улучшение обстановки в сфере общественной нравственности (социальные программы, медико-санитарное обслуживание и т. д.).

В своей деятельности по пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности органы внутренних дел (полиция) взаимодействуют с территориальными органами здравоохранения. Основными формами взаимодействия являются направление на медицинское освидетельствование лиц, привлеченных к ответственности за совершение правонарушений в сфере общественной нравственности; обмен информацией относительно количества лиц, состоящих на учете в венерологических диспансерах; участие в совместных семинарах, конференциях по вопросам предупреждения и пресечения распространения венерических заболеваний и ВИЧ-инфекции.

Вопросы для самоконтроля:

1. Как можно классифицировать составы административных правонарушений, содержащиеся в гл. 5 КоАП РФ?
2. Охарактеризуйте полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, посягающих на права граждан.
3. В чем заключается основное предназначение полиции в период подготовки и проведения выборов, референдумов и голосований? Какими полномочиями по применению мер административного принуждения обладают должностные лица полиции?
4. Назовите и кратко охарактеризуйте формы совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ.
5. Перечислите основные задачи МВД России в области пресечения административных правонарушений в сфере оборота наркотических средств.
6. Раскройте порядок проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков.
7. Назовите нормативные основания и порядок проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков.
8. Перечислите составы правонарушений КоАП РФ, объективная сторона которых связана с посягательством на общественную нравственность.

ГЛАВА 26. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области окружающей среды и природопользования, квалификация отдельных составов

Охрана окружающей природной среды — одна из наиболее актуальных проблем современности. Научно-технический прогресс и усиление антропогенного давления на природную среду неизбежно приводят к обострению экологической ситуации (истощаются запасы природных ресурсов, загрязняется природная среда, утрачивается естественная связь между человеком и природой, теряются эстетические ценности, ухудшается физическое и нравственное здоровье людей, обостряется экономическая и политическая борьба за сырьевые рынки, жизненное пространство). Загрязнение окружающей среды — одна из главных экологических проблем в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст. 42 законодательно определила право каждого гражданина на благополучную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отводит регламентации прав и обязанностей граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды гл. III (ст. 11–13).

В соответствии со ст. 1 указанного закона *охрана окружающей среды* — это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Статья 4 закона к объектам охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности относит компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы.

В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Административные правонарушения в сфере экологии — это действия или бездействие, не соответствующие нормам и требованиям экологической безопасности пользования природными ресурсами и охраны окружающей среды. Противоправными действиями наносится ущерб экологии, природе, жизни и состоянию здоровья людей.

Состав экологического правонарушения (как и любого другого) включает в себя четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования предусмотрены гл. 8 КоАП РФ, которая постоянно расширяется и уже содержит более 50 статей.

Объект правонарушений, предусмотренных гл. 8 КоАП РФ, — общественные отношения, возникающие в области охраны окружающей среды и природопользования.

Объективную сторону отражают действия (бездействие), направленные на совершения правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

Субъектами правонарушения могут быть граждане, должностные лица, юридические лица, государственные органы, наделенные определенными правами и обязанностями.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умыслом или неосторожностью.

Срок давности привлечения лиц, совершивших административные правонарушения в области охраны окружающей среды, к административной ответственности согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ составляет 1 год со дня совершения административного правонарушения.

Дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды в большинстве случаев рассматриваются уполномоченными органами, указанными в гл. 23 КоАП РФ, например, органами, осуществляющими государственный надзор в области использования и охраны водных объектов (ст. 23.23 КоАП РФ), органами, осуществляющими государственный экологический надзор (ст. 23.29 КоАП РФ) и т.д. Данные дела также могут рассматриваться и судами (в случаях обжалования постановлений органов и должностных лиц и если за правонарушение предусмотрены такие наказания, которые назначаются только судом).

Частью 1 статьи 22.1 КоАП РФ установлено, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных названным кодексом, рассматриваются судьями (мировыми судьями) в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ. В остальных случаях дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, указанных в ч. 1–2 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями. Поскольку экологические интересы, право на благоприятную окружающую среду и обязанность охраны окружающей среды преимущественно носят публично-правовой характер, в КоАП РФ сосредоточены в основном формальные составы, не предусматривающие наступления последствий и не требующие установления причинной связи деяний и вредных последствий.

Рассмотрим краткую характеристику отдельных видов административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

Статья 8.28 КоАП РФ — «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан».

Цель статьи — охрана древесно-кустарниковой и иной лесной растительности. Сфера его действия распространяется на широкий круг лиц-лесопользователей. Статья содержит несколько простых материальных составов административных правонарушений, различающихся между собой по предмету посягательства и объективной стороне (ч. 1), и квалифицированные составы, сформулированные по признаку средств совершения правонарушения (ч. 2).

Предметами правонарушения являются различные виды лесной растительности как естественного, так и искусственного происхождения, произрастающие на землях лесного фонда, находящиеся в естественном состоянии — на корню.

Отметим, что Правительством Российской Федерации принято постановление от 18 марта 2007 г. № 162 «Об утверждении перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается». Не являются предметом данного правонарушения деревья и кустарники, образующие защитные лесные насаждения, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, а также защитные лесные насаждения на полосах отвода железных, автомобильных дорог и каналов и озеленительные насаждения и группы деревьев в городах и других населенных пунктах, произрастающие на землях, не отнесенных к городским лесам; деревья на приусадебных, дачных и садовых участках; деревья и древостой, поваленные с корнями ветром, буреломные деревья, сломанные ветром (обычно ниже расположения кроны), валежник, деревья и кустарники, заготовленные и складированные в процессе заготовки древесины.

Объективная сторона основных составов правонарушений, предусмотренных данной статьей, выражается в активных действиях, в ряде случаев содержится указание на средства совершения правонарушения как обязательный признак (например, выявление факта осуществления в феврале–марте 2021 г. незаконной рубки лесных насаждений (208 деревьев породы липа, 9 деревьев породы пихта, 228 деревьев породы березы, общий объем — 364,91 метров кубических) на лесных участках Антипинского участкового лесничества Нижнетагдинского лесничества¹).

¹ Постановление арбитражного суда кассационной инстанции от 28 июля 2022 г. № А70-19132/2021 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/8n7Qu56XKfZG/> (дата обращения: 12.01.2024).

Субъективная сторона незаконной рубки лесных насаждений — деревьев, кустарников и лиан, а также самовольное выкапывание их — умышленная вина, повреждение лесных насаждений — вина в форме умысла или неосторожности.

Дела об административных правонарушениях по ч. 1 данной статьи рассматриваются должностными лицами федеральных органов, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор, и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в пределах своих полномочий в соответствии с лесным законодательством — ст. 23.24 и 23.24.1), органов, осуществляющих функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (ст. 23.25), а по ч. 2 — судьями (ст. 23.1).

Статья 8.32 КоАП РФ — «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах». Обеспечение пожарной безопасности, в том числе пожарной безопасности в лесах, является одной из важнейших функций государства. Органы исполнительной власти и местного самоуправления, должностные лица организаций, а также граждане обязаны постоянно создавать состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Поскольку пожары влекут за собой большие человеческие жертвы, причиняют вред здоровью людей и огромный материальный ущерб, негативным образом влияют на экологическую обстановку в стране, государство устанавливает общеобязательные требования и правила пожарной безопасности. Эти требования установлены Лесным кодексом Российской Федерации¹ (ст. 52–53.8), Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Данная статья содержит четыре состава административных правонарушений, посягающих на установленные законом или иным нормативным правовым актом требования пожарной безопасности. Часть 1 данной статьи содержит формальный состав, объективная сторона которого состоит в нарушении правил пожарной безопасности. Часть 2 содержит специальный состав, объективная сторона которого заключается в выжигании хвороста, сухой травы и других горючих материалов с нарушением требований пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам и другим лесным объектам.

Часть 3 данной статьи определяет условия применения соответствующих санкций за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима. Часть 4 комментируемой статьи содержит материальный состав, объективная сторона которого состоит в нарушении правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека.

Объектом посягательства правонарушений являются общественные отношения в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах. Рассматриваемое правонарушение посягает также и на установленный порядок управления, связанный с выполнением служебных обязанностей должностными лицами организаций, ответственными за соблюдение правил, нормативов, стандартов и требований в области пожарной безопасности в лесах России. Таким образом, объект посягательства данного правонарушения имеет комплексный характер.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в действии или бездействии, нарушающих требования и правила пожарной безопасности в лесах (например, общество, будучи землепользователем земельного участка, занятого полосой отвода железной дороги Шарташ-Челябинск и примыкающего к лесному фонду Маукского участкового лесничества Челябинского областного бюджетного учреждения «Уфалейское лесничество», не выполнило требование п. 9 (1) Правил пожарной безопасности в лесах, не приняло меры по очистке от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов²).

Ответственность по данной статье наступает тогда, когда виновное лицо допускает нарушение правил пожарной безопасности в лесах. В этих случаях закон не связывает ответственность с наступлением какого-либо экологического или имущественного ущерба.

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.08.2023).

² Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2022 г. № 48-АД22-15-К7 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/HGur5OaDfMdm/> (дата обращения: 12.01.2024).

Субъектами правонарушения по всем четырем частям данной статьи могут быть гражданин, должностное лицо, а также юридическое лицо. В качестве должностных лиц к ответственности могут быть привлечены руководители государственных, муниципальных, негосударственных и частных предприятий, учреждений и организаций и их должностные лица, непосредственно ответственные за выполнение требований пожарной безопасности в лесах, в служебные обязанности которых входит безусловное соблюдение всех установленных в этой области правил, нормативов, стандартов и требований.

С субъективной стороны возможно как умышленное, так и неосторожное совершение указанных деяний.

Дела об административных правонарушениях рассматривают должностные лица федеральных органов, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор, и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в пределах своих полномочий в соответствии с лесным законодательством — ст. 23.24 и 23.24.1 КоАП РФ), органов, осуществляющих функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (ст. 23.25 КоАП РФ), органов, осуществляющих государственный пожарный надзор (ст. 23.34 КоАП РФ).

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица указанных выше органов (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ), а также органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Статья 8.37 КоАП РФ — «Нарушение правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства».

Данная статья состоит из трех частей, в которых сформулированы формальные составы незаконной охоты, нарушения правил добычи (вылова) водных биоресурсов (за исключением относящихся к морским и биоресурсам континентального шельфа) и нарушения иных правил пользования объектами животного мира. Целями данной статьи являются охрана фауны (животного мира) как важнейшего компонента окружающей среды и обеспечение правопорядка при пользовании животным миром. Сфера применения статьи — деятельность граждан, предприятий, организаций по добыче, охране объектов животного мира и воздействию на диких зверей и птиц, а также на водные биоресурсы, в первую очередь, рыбные запасы. Составы административных экологических правонарушений, предусмотренные в данной статье, различаются между собой по предмету нарушения, объективной стороне, но сходны по субъекту и субъективной стороне.

Объектом правонарушений, предусмотренных комментируемой статьей, являются общественные отношения в области охраны и использования животного мира. Предметом посягательства является животный мир, то есть «совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы¹»), а также относящиеся к природным биоресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. В качестве предмета административного правонарушения может выступать отдельное (конкретное) дикое животное. Традиционно в качестве предмета выделяются дикие звери и птицы, водные биоресурсы, то есть рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, неразрывно связанные с акваторией их нахождения, амфибии и рептилии. Насекомые, черви и др. выступают предметом в данном случае, если они являются почвообразователями, естественными санитарами среды, опылителями растений и обладают иными полезными свойствами либо продукты их жизнедеятельности используются человеком, а пользование ими устанавливается.

Объективная сторона правонарушений по данной статье включает действие (при нарушениях правил охоты и рыболовства), а при нарушении правил осуществления других видов использования объектов животного мира и правил охраны рыбных запасов может быть выражена и в виде бездействия. Ярким примером будет являться следующий: основанием для привлечения лица к административной ответственности послужил факт нахождения названного лица, ответственного за осуществление коллективной охоты на лося, 21 ноября 2020 г. в 17 ч. 15 мин. в общедоступных охотничьих угодьях, закрепленных за Омутнинской РООО «КООО-

¹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О животном мире».

иР» Кировской области, на движущемся транспортном средстве с включенным мотором, с расчехленным заряженным охотничьим огнестрельным оружием¹.

Наступления последствий для установления состава административного правонарушения не требуется. Правонарушение считается оконченным с момента нарушения соответствующих правил.

Субъектами правонарушений по всем частям данной статьи являются граждане, должностные и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушений — вина в форме умысла или неосторожности.

Дела рассматриваются должностными лицами пограничных органов — о правонарушениях, предусмотренных ч. 2 комментируемой статьи (ст. 23.10); органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (в части административных правонарушений, совершенных на указанной территории, — ст. 23.25); по ч. 1 — должностными лицами органов, осуществляющих в пределах своей компетенции функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (ст. 23.26); по чч. 2 и 3 — органов, осуществляющих контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания (ст. 23.27); по ч. 3 — органов государственного экологического контроля (ст. 23.29), а также судьями в случае передачи им этих дел на рассмотрение (ч. 2 ст. 23.1). Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами указанных выше органов (ч. 1 ст. 28.3), а по чч. 1 и 2 данной статьи — также органами внутренних дел (полицией) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

§ 2. Деятельность полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования

Охрана природных ресурсов — это одна из ряда задач, которые органы внутренних дел решают совместно с другими государственными органами и общественными формированиями. Успех деятельности органов внутренних дел по охране природы и борьбе с браконьерством во многом зависит от умелого объединения усилий всех служб, участвующих в природоохранительной деятельности, скоординированного взаимодействия всех заинтересованных сторон.

Некоторый объем обязанностей и полномочий по осуществлению названных задач возложен на органы внутренних дел (полицию).

Правовую основу природоохранительной деятельности органов внутренних дел составляют Конституция Российской Федерации (ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 58), Федеральный закон «О полиции» (пп. 2, 3, 6, 10 ст. 2; п. 1 ст. 10; п. 25 ст. 12), КоАП РФ (гл. 8), УК РФ, ВК РФ (гл. 26), Лесной кодекс Российской Федерации², Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и другие нормативно-правовые акты, принимаемые Российской Федерацией и ее субъектами.

Под **природоохранительной деятельностью** органов внутренних дел (полиции) понимается исполнительно-распорядительная деятельность, состоящая в организации и непосредственной охране объектов природы, осуществлении контроля за соблюдением природоохранительного законодательства, предупреждении и пресечении правонарушений, применении в отношении правонарушителей административно-правовых мер воздействия в пределах, установленных нормативными актами.

В соответствии с вышеперечисленным законодательством органы внутренних дел призваны обеспечивать взаимодействие с территориальными органами Минприроды России, Минздрава России и др. В области охраны окружающей природной среды органов внутренних дел в объеме своей компетенции решают следующие **задачи**:

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2022 г. № 10-АД22-41-К6 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/DzrHGym7nObV/> (дата обращения: 12.01.2024).

² Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024).

- предупреждают и пресекают экологические правонарушения;
- оказывают соответствующим органам содействие в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств и источников водоснабжения, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства;
- производят регистрацию, учет, а также надзор за техническим состоянием автотранспортных средств, принадлежащих предприятиям, учреждениям и гражданам;
- обеспечивают проведение мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов (земель, лесов, вод и других объектов природы);
- проводят мероприятия по снижению негативного влияния деятельности учреждений МВД России на окружающую среду;
- производят дознание в предусмотренных законодательством случаях;
- оказывают помощь различным природоохранительным органам при оказании им противодействия.

Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹ (далее — ГУООП МВД России) в объеме своей компетенции организует работу, изучает и обобщает деятельность территориальных органов полиции по оказанию содействия соответствующим органам в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства, взаимодействию с общественностью. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации правомочно представлять предложения по совершенствованию форм и методов борьбы с браконьерством. От имени МВД России ГУООП правомочен рассматривать и давать заключения по проектам правил, инструкций, стандартов и норм различных ведомств, регламентирующих порядок охоты, рыболовства и охраны лесов.

Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой деятельности тесно взаимодействует с Госавтоинспекцией, Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции и другими службами органов внутренних дел. Оно организует деловую связь с Федеральным агентством по рыболовству и другими органами государственного управления, осуществляющими ведомственный контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов, и, в первую очередь, с Минприроды России.

В системе органов внутренних дел предусмотрен прокурорский надзор за исполнением законодательства в экологической сфере².

Важным направлением деятельности органов внутренних дел в области охраны природы является профилактика экологических правонарушений. Если исходить из того, что достижение наивысшей эффективности эколого-правовой деятельности органов внутренних дел проявляется в определенном снижении экологических правонарушений, то их важнейшими задачами становятся выявление причин и условий, способствующих совершению экологических правонарушений, и разработка мер по их предупреждению. При этом органы внутренних дел обязаны выявлять и устранять лишь те причины и условия, способствующие совершению правонарушений природоохранного законодательства, которые должны и могут быть им известны с учетом их компетенции.

К числу основных *причин* преступного нарушения природоохранного законодательства часто относят корыстные мотивы, например, у тех работников леспромхоза, которые производят порубку леса, грубо нарушая установленные правила, или у работников промысловых организаций, производящих лов рыбы с грубым нарушением действующего законодательства. Корысть может проявляться в стремлении к незаконному обогащению, то есть получению незаконных дополнительных выплат (премий и т. д.), или с выгодой реализовать незаконно добытую рыбу, вывезенный лес и др. Своевременное пресечение органами внутренних дел такого рода противоправной деятельности является одним из условий предупреждения административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».

² Приказ Генпрокуратуры России от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере».

В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел правомочны постоянно вести работу имеющимися силами и средствами по выявлению и устранению перечисленных и иных условий, способствующих экологическим правонарушениям. Теория и практика выработали различные формы и методы профилактики правонарушений в области охраны природных ресурсов. Действенной формой профилактики нарушений природоохранного законодательства является внесение органами внутренних дел представлений в соответствующие органы по фактам правонарушений¹. При этом в направляемом представлении необходимо конкретно и доходчиво указывать причины и условия, способствующие нарушению природоохранного законодательства, и предложения по его устранению. Предупреждая и пресекая административные правонарушения в области окружающей среды и природопользования, сотрудники полиции вправе осуществлять проверку документов на право охоты и рыболовства, проверку орудий ловли рыбы и охоты, оказывать помощь инспекторам рыбоохраны и охотинспекторам при проведении ими аналогичной работы, осматривать автотранспорт и плавсредства, запрещать использовать плавсредства в период нереста рыбы, требовать прекращения противоправных действий.

Часть 1.3 статьи 8.37 КоАП РФ устанавливает ответственность за отказ от предоставления документов на право осуществления охоты должностному лицу, нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира.

Установлено, что дикие звери, обитающие в охотничьих угодьях, составляют государственный фонд, и пользование им допускается только с соблюдением правил охоты. Охотой признается деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой². Нахождение физических лиц в охотничьих угодьях с орудиями охоты, собаками охотничьих пород, ловчими птицами либо с добытой продукцией охоты приравнивается к охоте.

Организуя работу по борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты, территориальные органы внутренних дел принимают меры по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений, документированию противоправных действий, изъятию незаконной добычи, улова, запрещенных орудий лова и охоты, проводят расследование по этим делам. Эти функции возложены на работников службы охраны общественного порядка, участковых уполномоченных полиции, Госавтоинспекции, аппараты уголовного розыска и следственные подразделения. Сотрудники службы обеспечения общественного порядка, участковые уполномоченные полиции совместно с представителями госохотинспекции и общественности организуют обходы (объезды) охотничьего хозяйства в составе передвижных оперативных групп. Проводятся они периодически по заранее определенным маршрутам или на определенных участках.

Групповое патрулирование является наиболее эффективным способом борьбы с браконьерством, так как нередко правонарушители отказываются предъявлять документы, пытаются скрыться, оказывают физическое сопротивление при задержании и изъятии оружия и предметов незаконной охоты. Для выявления нарушений правил охоты и задержания нарушителей организуются засады, выставляются посты наблюдения. В засаду обычно направляется группа не менее трех человек на заранее разведанной местности. Посты наблюдения организуются на дорогах, подходах, ведущих в охотничье хозяйство. В этих же целях выставляются посты Госавтоинспекции, контрольные посты полиции. Личный состав подвижных оперативных групп, постов наблюдения, засад подробно инструктируется, обеспечивается, кроме специальных средств и оружия, необходимыми техническими средствами (биноклями, приборами ночного видения, фотоаппаратами, видеокамерами и др.), транспортом и средствами радиосвязи.

Важная роль в борьбе со злостным браконьерством принадлежит аппаратам уголовного розыска, которые должны выявлять граждан, занимающихся скупкой, переработкой и продажей продукции незаконной охоты, места ее сбыта, лиц, занимающихся запрещенными промыслами, документировать и принимать меры по привлечению их к ответственности, проводить другие оперативно-розыскные мероприятия.

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209 (ред. от 14.07.2022) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Обобщая многообразную практику территориальных органов внутренних дел по борьбе с браконьерством и нарушениями правил рыболовства, можно выделить следующие организационные **формы** этой работы:

- патрулирование с использованием автотранспорта, катеров, средств радиосвязи и других технических средств в местах лова рыбы;
- выставление в период массового нереста ценных промысловых рыб постов в местах скопления рыбы, а также на миграционных путях;
- проведение оперативными группами и нарядами полиции рейдов по местам лова и сбыта рыбы;
- направление на рынки групп в составе работников полиции и представителей общественности для наблюдения за соблюдением правил торговли;
- выставление постов Госавтоинспекции и общественных автоинспекторов на основных трассах, ведущих к побережьям водоемов;
- обеспечение обязательной регистрации гражданами плавсредств и нанесение на них бортовых знаков, осуществление контроля за этой работой, а также за сохранностью взрывчатых веществ в целях предотвращения возможности их использования браконьерами.
- выявление и задержание браконьеров и других правонарушителей;
- установление личности; изъятие орудий лова рыбы, охоты, незаконно добытой продукции, взрывчатых веществ;
- проверка охотничьего оружия по учетам, аннулирование разрешения на использование оружия;
- документирование действий правонарушителей;
- оказание помощи работникам рыбоохраны и охотнадзора по задержанию нарушителей;
- учет нарушителей и др.

Статья 54 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусматривает безвозмездное изъятие в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, незаконно добытых (выловленных) водных биоресурсов и рыбной продукции¹.

Наряду с проведением профилактических мероприятий по охране природы, органы внутренних дел правомочны также возбуждать административное или уголовное производство для привлечения виновных к юридической ответственности. Юридическая ответственность за экологические правонарушения и преступления — лишь одна из форм обеспечения экологической безопасности населения, охраны окружающей среды и рационального использования ее ресурсов. Она осуществляется наряду с экономическими, политическими, нравственно-воспитательными, образовательными мерами, мерами по возмещению причиненного природе или здоровью человека вреда и иными.

Вопросы для самоконтроля:

1. Приведите общую характеристику административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды.
2. Каковы признаки и состав административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды?
3. Назовите основные задачи и функции полиции по охране окружающей природной среды.
4. Перечислите формы и методы профилактики правонарушений в области охраны природных ресурсов.
5. Назовите меры принуждения, применяемые за нарушения природоохранительного законодательства.

¹ Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

ГЛАВА 27. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений на транспорте, квалификация отдельных составов

В настоящий момент воздушный, водный и железнодорожный транспорт является важным элементом социально-общественной и экономической жизни; обеспечение безопасности на воздушном, водном и железнодорожном транспорте — важная и сложная задача для правоохранительных органов.

Административным правонарушением на транспорте следует признавать общественно вредное, противоправное, виновное действие (бездействие) физического, должностного или юридического лица, посягающее на установленный федеральными законами и иными нормативными правовыми актами порядок движения или эксплуатации транспортных средств, за которое КоАП РФ установлена административная ответственность.

Предмет административных правонарушений составляют перечисленные в гл. 11 КоАП РФ виды транспорта (железнодорожный, воздушный и водный).

Диспозиции многих статей, предусматривающих ответственность за правонарушения на транспорте, носят бланкетный характер. В них не всегда содержится описание действий или бездействия виновного лица, зачастую речь идет о нарушении установленных правил безопасности движения, эксплуатации транспорта. Такие правила установлены целым рядом нормативных правовых актов: Воздушным кодексом Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ; Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ; Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; КВВТ РФ; федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»; федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; приказом Минтранса России от 27 января 2022 г. № 20 «Об утверждении Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути».

Можно выделить три группы правонарушений на транспорте, которые пресекаются полицией:

1. Административные правонарушения, совершаемые на железнодорожном транспорте (чч. 1, 3, 4 и 5 ст. 11.1; ст. 11.14; 11.15; 11.15.1; чч. 1, 2 ст. 11.17 КоАП РФ).

2. Административные правонарушения, совершаемые на воздушном транспорте (чч. 1–4 ст. 11.3; ч. 7 ст. 11.5; ст. 11.14; чч. 4–6 ст. 11.17 КоАП РФ).

3. Административные правонарушения, совершаемые на водном транспорте (ч. 2 ст. 11.6; ст. 11.9; ч. 2 ст. 11.14; ч. 5 ст. 11.17 КоАП РФ).

Административные правонарушения, совершаемые на железнодорожном транспорте.

Основные задачи и функции железнодорожного транспорта определены Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

Объектом данных правонарушений являются общественные отношения в сфере обеспечения безопасности движения на железнодорожном транспорте, а также жизнь людей и собственность.

Объективная сторона характеризуется нарушением правил в сфере обеспечения безопасности движения на железнодорожном транспорте, выражающимся в действии или бездействии.

Важную роль в определении содержания объективной стороны проступка играют такие признаки, как наступившие последствия, наличие причинной связи между ними и нарушением, место, время и способ его совершения.

С субъективной стороны данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Субъектами правонарушений могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

Административные правонарушения, совершаемые на воздушном транспорте.

Объектом правонарушений рассматриваемой группы является безопасность полетов воздушных судов, безопасное функционирование наземного транспорта и оборудования, зданий и иных сооружений, обеспечивающих безопасность полетов, а также жизнь и здоровья людей, перевозимые грузы и багаж.

Объективная сторона характеризуется нарушением правил в сфере обеспечения безопасности движения на воздушном транспорте, выражающимся в действии или бездействии.

Важно учитывать признаки объективной стороны: наступившие последствия, наличие причинной связи между ними и нарушением, место, время и способ его совершения.

Субъектами правонарушений могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона рассматриваемых административных правонарушений может характеризоваться как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Административные правонарушения, совершаемые на водном транспорте.

Объектом правонарушений по данной группе выступает безопасность движения на водном транспорте, а также безопасность жизни и здоровья граждан.

Субъективная сторона выражается в форме умысла или неосторожности.

Субъектами правонарушения выступают граждане и должностные лица. Субъектами правонарушений по ст. 11.9 КоАП РФ могут быть как судоводители, так и лица, не имеющие права на управление судном и достигшие 16-летнего возраста.

Должностные лица органов внутренних дел (полиции), уполномоченные составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях на транспорте. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях значительно увеличил объем специфических задач в области обеспечения безопасности на объектах транспорта, стоящих перед органами внутренних дел (полицией), внося в компетенцию их административной деятельности полномочия по предусмотренным девятнадцатью статьями административным правонарушениям в данной области. Федеральный закон «О полиции» в соответствии с поставленными перед полицией задачами предусматривает ее обязанность осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях. В отношении административных правонарушений на транспорте такая обязанность полиции, как рассмотрение соответствующих дел, предусматривается ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ.

Для правильной организации деятельности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях по гл. 11 КоАП РФ должностным лицам органов внутренних дел (полиции) необходимо четко знать как свои полномочия, так и полномочия других лиц, наделенных правом осуществления производства по делам об административным правонарушениям, а также определения вопросов подведомственности.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях на транспорте составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Данные полномочия закреплены в ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ, где указано, что органы внутренних дел (полиция) могут рассматривать дела об административных правонарушениях

предусмотренных чч. 1, 3, 4 и 5 ст. 11.1, 11.9, 11.14, 11.15, ч. 1 ст. 11.15.1 (в части неисполнения гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности), чч. 1 и 2 ст. 11.17, ст. 11.23 КоАП РФ.

В п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ указано, что, помимо случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) — об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 11.1, чч. 1–4 ст. 11.3, ч. 7 ст. 11.5, ч. 2 ст. 11.6 (за исключением административных правонарушений по уничтожению или повреждению сооружений и устройств связи и сигнализации на судах морского транспорта, внутреннего водного транспорта), чч. 2 и 3 ст. 11.15.1 (в части неисполнения гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности), чч. 4–6 ст. 11.17, ст. 11.21, 11.22, 11.26, 11.27, 11.29 КоАП РФ.

Однако следует отметить, что в КоАП РФ не закреплены конкретные полномочия должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях, такие полномочия закреплены в ч. 1 приложения № 1 к приказу МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

§ 2. Деятельность полиции

по пресечению административных правонарушений на транспорте

В структуре центрального аппарата МВД России деятельность по рассматриваемому направлению осуществляет ГУТ МВД России.

Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта. Главное управление выполняет функции головного подразделения министерства по организации деятельности органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, координации в установленном порядке деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России по обеспечению безопасности населения на транспорте¹.

Основную работу по пресечению административных правонарушений на транспорте осуществляют территориальные органы МВД России на транспорте на районном уровне (линейные отделы (отделения) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте).

Согласно п. 6 приказа МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» основными направлениями деятельности линейного органа являются:

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

- обеспечение правопорядка на объектах транспорта.

Для реализации указанных направлений деятельности сотрудники территориальных органов МВД России на всех видах транспорта в соответствии с нормативными правовыми актами могут применять меры административного принуждения.

Федеральным законом «О полиции» на полицию возлагаются обязанности: обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на транспортных магистралях, вокзалах,

¹ См.: разд. I приказа МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 «Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации».

в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах (п. 5 ч. 1 ст. 12); выявлять и пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции; изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения (п. 37 ч. 1 ст. 12).

Для выполнения указанных обязанностей сотрудники наделены следующими правами:

требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий (п. 1 ч. ст. 13);

требовать от граждан в случае их обращения назвать свои фамилию, имя и отчество, проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 13);

вызывать в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции (п. 3 ч. 1 ст. 13);

подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом¹, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову (п. 3 ч. 1 ст. 13);

патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, заслоны, обозначать доступными средствами, в том числе визуальными, места совершения административных правонарушений (п. 6 ч. 1 ст. 13);

требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения административного правонарушения, если это необходимо для проведения документирования обстоятельств совершения административного правонарушения, для сохранения следов административного правонарушения, для обеспечения безопасности граждан; в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (п. 7 ч. 1 ст. 13);

составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13); сотрудники полиции имеют право применять следующие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на транспорте: доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ); личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.3 КоАП РФ); изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ); медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ);

направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения административного правонарушения, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также проводить освидетельствование указанных граждан на состояние опьянения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»); так, при выявлении признаков административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 11.9 КоАП РФ (управление судном (в том числе маломерным) судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения, а равно передача управления судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения) в целях, указанных в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ (для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении)

¹ См.: ст. 27.15. КоАП РФ.

применяется мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении — медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»); в разд. 3¹ приказа Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 «Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности» утверждены перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлен запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть; Перечень основных опасных веществ и предметов, запрещенных (разрешенных с соблюдением требуемых условий) к перевозке на борту воздушного судна членами экипажа и пассажирами в зарегистрированном багаже и вещах, находящихся при пассажирах, утвержден приказом Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров»;

использовать в деятельности 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 (п. 33 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»); в территориальных органах МВД России на транспорте используются следующие технические средства: ручные металлодетекторы, мобильные (носимые, ручные) устройства, анализаторы для обнаружения следов взрывчатых, наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ (VaporTracer (ручной детектор взрывчатых и наркотических веществ); MobileTrace SAFRAN (ручной детектор обнаружения наркотических веществ); изделие «Сокол» (для обнаружения остаточных следов взрывчатых веществ на коже пальцев рук и специальных пробоотборных салфетках); «Кербер» (портативный ионно-дрейфовый детектор);² StreetLab (портативный идентификатор взрывчатых и наркотических веществ); Виращ-ВВ (комплект для экспресс-анализа наличия следов взрывчатых веществ); индикаторы, анализаторы для определения опасных жидкостей — LQtest 2.8 (прибор для обнаружения опасных жидкостей в закрытых сосудах, предназначенный для проверки содержимого различных сосудов, таких как пластиковые и стеклянные бутылки, картонные пакеты и другие неметаллические емкости); считыватели документов «Регула»); для фиксации совершаемых административных правонарушений (в формате видео и фото), а также дальнейшего использования информации в качестве дополнительной доказательной базы, в том числе с целью объективной оценки правомерности действий сотрудников полиции, в настоящее время в территориальных органах МВД России на транспорте широко внедряется комплекс регистрации информации «ДОЗОР-77»³;

осуществлять оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов (ст. 16 Федерального закона «О полиции»).

При пресечении административного правонарушения на железнодорожном, водном и воздушном транспорте сотруднику полиции следует:

подойти к правонарушителю с учетом мер личной безопасности;

представиться правонарушителю, по требованию предъявить служебное удостоверение, не выпуская его из рук;

разъяснить правонарушителю противоправный характер его деяния (с указанием конкретного деяния, со ссылкой на статью, часть КоАП РФ), за которое предусмотрена ответственность за административное правонарушение;

¹ Перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлен запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть.

² Транспортная безопасность : учебник / А. Н. Александров, А. В. Гундаров, П. Н. Жукова [и др.]; под ред. И. Ф. Амелчакова. — Белгород : БелЮИ МВД России имени И. Д. Путилина, 2017. С. 210.

³ Пантуров Е. Повышение эффективности оснащения строевых подразделений ППСП транспортной полиции // Правопорядок на транспорте. — 2019. — № 7 (162). — С. 3.

потребовать от правонарушителя, чтобы он оставался на месте разбирательства (не скрывался);

разъяснить правонарушителю, что в случае, если он (правонарушитель) откажется выполнить законное требование (распоряжение) сотрудника полиции, совершит нападение на сотрудника полиции либо окажет противодействие (сопротивление) сотруднику полиции, то такими своими действиями совершит иное противоправное деяние;

если гражданин продолжает совершать административное правонарушение и не выполнил законное требование сотрудника полиции о прекращении административного правонарушения, то действия правонарушителя пресекаются с применением физической силы на основании ст. 19 и 20 Федерального закона «О полиции»; специальные средства также применяются в соответствии с данным законом;

осуществить проверку документов, удостоверяющих личность правонарушителя (при их наличии);

записать полученную информацию в служебную книжку;

при необходимости факт административного правонарушения зафиксировать с помощью свидетелей.

При выявлении и пресечении административных правонарушений на железнодорожном, водном и воздушном транспорте рекомендуется осуществить следующее действие:

составить необходимые процессуальные и служебные документы для возбуждения дела об административном правонарушении (рапорт сотрудника полиции о выявленном административном правонарушении; протоколы о доставлении (ст. 27.2 КоАП РФ); об административном задержании (ст. 27.4 КоАП РФ); о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ); об изъятии вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ) о направлении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 27.12.1 КоАП РФ);

собрать все необходимые доказательства (объяснение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и показания свидетелей (ст. 26.3 КоАП РФ), документы (ст. 26.7 КоАП РФ), материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иных носителей информации (ч. 2 ст. 26.7 КоАП РФ), вещественные доказательства (ст. 26.6 КоАП РФ)) и приобщить их к материалам дела об административном правонарушении;

по результатам проведенных процессуальных действий принять одно из следующих решений:

составить протокол об административном правонарушении в порядке ст. 28.2 КоАП РФ и в сроки, установленные ст. 28.5 КоАП РФ (не позднее 2 суток);

направить протокол об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении судье (например, по ч. 7 ст. 11.5 КоАП РФ)¹, в территориальный орган внутренних дел орган или должностному лицу в течение 3 суток с момента составления протокола об административном правонарушении (ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ).

Вопросы для самоконтроля:

1. Приведите общую характеристику административных правонарушений на транспорте.
2. Назовите признаки и состав административных правонарушений на транспорте.
3. Назовите квалифицирующие признаки отдельных составов административных правонарушений на транспорте.
4. Перечислите права и обязанности полиции по пресечению административных правонарушений на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.
5. Назовите меры принуждения, применяемые полицией за правонарушения, совершаемые на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

¹ Управление воздушным судном лицом, находящимся в состоянии опьянения, либо уклонение лица, управляющего воздушным судном, от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, либо передача управления воздушным судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения.

ГЛАВА 28. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области дорожного движения (понятие, признаки, состав)

Правонарушения в области дорожного движения являются самым массовым видом административных правонарушений, а их количество ежегодно растет. Так, в 2022 г. было выявлено более 200 000 000 правонарушений в области дорожного движения, что на 12 % больше, нежели в 2021 г.

Столь высокий уровень деликтности в области дорожного движения обусловлен рядом факторов (постоянная динамика роста уровня автомобилизации; низкая правовая культура участников дорожного движения (водителей транспортных средств, пассажиров, пешеходов); особый способ фиксации нарушений — с помощью работающих в автоматическом режиме технических средств фотовидеофиксации; несовершенство нормативной правовой базы; организация дорожного движения, не соответствующая реальным условиям движения, и т. д.).

Административные правонарушения в области дорожного движения регламентированы гл. 12 КоАП РФ, которая является одной из наиболее часто изменяемых глав Особенной части КоАП РФ. Тенденция постоянной корректировки норм данной главы является следствием усиления внимания государства к проблеме обеспечения БДД на протяжении последних 15 лет, динамики развития общественных отношений в области дорожного движения.

Воздействие административной ответственности на участников движения, направленное на предотвращение и профилактику ДТП за счет формирования установки на законопослушное поведение, соблюдение требований ПДД и иных нормативных правовых актов в области безопасности дорожного движения, служит признанным способом обеспечения должного уровня БДД.

Административные правонарушения в области дорожного движения обладают как формально-юридическими признаками, присущими административным правонарушениям (противоправность, виновность, наказуемость), так и признаком общественной опасности.

Общественная опасность нарушений в области дорожного движения проявляется в том, что они могут послужить причиной ДТП, способного привести к травмам и гибели людей, нанесению материального ущерба.

Противоправность заключается в нарушении установленных законодательством требований в области БДД. Законодательство Российской Федерации о БДД состоит из Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов. Также важным регулятором отношений в области дорожного движения являются ПДД, устанавливающие единый порядок дорожного движения на территории России¹.

¹ Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г.

Такой признак рассматриваемых административных правонарушений, как *наказуемость*, заключается в наличии санкций за противоправные деяния, установленных гл. 12 Особенной части КоАП РФ.

Видами административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения являются:

- предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ);
- административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ);
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7 КоАП РФ);
- лишение специального права — права управления транспортными средствами (ст. 3.8 КоАП РФ);
- административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ);
- обязательные работы (ст. 3.13 КоАП РФ).

Виновность административных правонарушений в области дорожного движения также имеет свою специфику. В случае фиксации данных правонарушений с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фотовидеофиксации нарушений ПДД виновным признается собственник транспортного средства, вне зависимости от того, управлял ли он автомобилем в момент совершения правонарушения. В то же время собственник может быть освобожден от ответственности в случае предоставления достоверных данных, свидетельствующих, что в момент фиксации правонарушения транспортное средство находилось в пользовании иного лица или же к тому моменту выбыло из его пользования из-за использования противоправных действий других лиц (ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ). Кроме того, при указанном способе фиксации нарушений ПДД фактически отменяет свое действие презумпция невиновности, установленная ст. 1.5. КоАП РФ, так как обязанность доказывания своей невиновности в совершенном нарушении возлагается на собственника транспортного средства.

В случае выявления нарушения ПДД непосредственно сотрудниками Госавтоинспекции и иными уполномоченными лицами действуют общие принципы определения виновности, установленные КоАП РФ.

Таким образом, *под административными правонарушениями в области дорожного движения следует понимать действия участников дорожного движения, должностных и юридических лиц, выраженные в нарушении ПДД, иных нормативно установленных требований к эксплуатации транспортных средств, автомобильных дорог и дорожных сооружений, за которые гл. 12 КоАП РФ установлена ответственность.*

Не каждое деяние, включающее в себя признаки административного правонарушения, является таковым с точки зрения закона. Необходимо, чтобы в деянии присутствовали все элементы состава определенного административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, выступают общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения БДД, которым в результате совершения правонарушения причиняется вред или создается угроза причинения вреда. Данный объект является родовым, включающим определенную часть однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель.

Также выделяется видовой объект административных правонарушений — совокупность тождественных общественных отношений, на которые посягают правонарушения определенного вида.

Административные правонарушения в области дорожного движения имеют следующие видовые объекты:

- 1) порядок регистрации транспортных средств;

- 2) порядок эксплуатации транспортных средств;
- 3) порядок дорожного движения (включая его организацию);
- 4) порядок проведения дорожных работ;
- 5) порядок допуска к управлению транспортными средствами.

Непосредственным объектом административных правонарушений в области дорожного движения являются конкретные общественные отношения, являющиеся объектом посягательства при совершении нарушения, регламентированного гл. 12 КоАП РФ. Например, объектом нарушения по ст. 12.31.1 КоАП РФ является обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Объективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения — это система предусмотренных законом признаков, характеризующих внешнее проявление конкретного противоправного деяния, посягающего на область дорожного движения, которая включает в себя само противоправное действие или бездействие, а также наступившие при этом вредные последствия.

Совершение противоправного действия характерно для таких нарушений, как проезд на запрещающий сигнал светофора (ст. 12.12 КоАП РФ), управление транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), нарушения правил пользования телефоном водителем транспортного средства (ст. 12.36.1 КоАП РФ) и т. д. Бездействие проявляется в невыполнении обязанностей в связи с ДТП (ч. 1 ст. 12.27 КоАП РФ), невыполнении требования об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП РФ) и др.

Некоторые виды административных деликтов в области дорожного движения имеют формальные составы, поэтому считаются оконченными в момент совершения предусмотренного в законе действия (бездействия) безотносительно к наступившим вредным последствиям (ст. 12.1 КоАП РФ «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра», ст. 12.4 КоАП РФ «Нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб», ст. 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения»). Другие же нарушения в качестве обязательного признака объективной стороны содержат указание на наступление вредных последствий (ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»).

Дополнительными признаками объективной стороны правонарушения, имеющими значение для квалификации административных правонарушений в области дорожного движения, являются способ, средство и место.

Способ совершения административного правонарушения играет важную роль для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств регулирования дорожного движения, а равно умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия).

Средствами совершения нарушений в области дорожного движения могут быть заведомо подложные или нечитаемые государственные регистрационные знаки транспортного средства (ст. 12.2 КоАП РФ); световые приборы, световозвращающие приспособления красного цвета (ч. 1 ст. 12.4 КоАП РФ); звуковые сигналы аварийной сигнализации, знаки аварийной остановки (ст. 12.20 КоАП РФ) и т.д.

Место как квалифицирующий признак составов нарушений, совершаемых в области дорожного движения, указывает на места движения транспортных средств: тротуар (ч. 3 ст. 12.19 КоАП РФ), тоннель (ч. 4 ст. 12.19 КоАП РФ), место совершения ДТП (ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ), жилые зоны (ст. 12.28), железнодорожный переезд (ст. 12.10 КоАП РФ) и др.

Субъектами административных правонарушений в области дорожного движения являются вменяемые физические лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (участники дорожного движения), а также должностные и юридические лица.

К участникам дорожного движения относятся:

1) водитель, под которым ПДД понимают лицо, управляющее каким-либо транспортным средством, погонщика, ведущего по дороге выючных, верховых животных или стадо; к водителю приравнивается обучающий вождению;

2) пешеход — лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге либо на пешеходной или велопешеходной дорожке и не производящее на них работу; к пешеходам приравниваются лица, передвигающиеся в инвалидных колясках, ведущие велосипед, мопед, мотоцикл, везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску, а также использующие для передвижения роликовые коньки, самокаты и иные аналогичные средства;

3) пассажир — лицо, кроме водителя, находящееся в транспортном средстве (на нем), а также лицо, которое входит в транспортное средство (садится на него) или выходит из транспортного средства (сходит с него).

Правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ, по большей части совершаются водителями транспортных средств. При этом под транспортными средствами в данной главе кодекса понимаются подлежащие государственной регистрации автомототранспортные средства с рабочим объемом двигателя внутреннего сгорания более 50 куб. см и максимальной конструктивной скоростью более 50 км/ч. Следовательно, понятие водителя в КоАП РФ существенно уже по своему содержанию, нежели в ПДД.

Получение права на управление транспортными средствами разрешено с 18 лет, за исключением водителей транспортных средств категории «А» или подкатегории «А1», возраст которых может быть от 16 лет.

Следует отметить, что ПДД допускают к участию в дорожном движении в качестве велосипедиста (имеющего право движения по полосе для велосипедистов), погонщика, возчика лиц в возрасте от 14 лет, однако до достижения 16-летнего возраста данные лица не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушения ПДД.

Физические лица, являющиеся субъектами административных правонарушений в области дорожного движения, в зависимости от специфики совершаемых нарушений и механизма привлечения к ответственности, могут быть разделены на группы: водители и собственники транспортных средств; пешеходы, пассажиры транспортных средств, велосипедисты, возчики, а также иные участники дорожного движения; должностные лица.

Субъектами отдельных видов административных правонарушений в области дорожного движения (ст. 12.31, 12.31.1 КоАП РФ и др.) могут быть юридические лица. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ факт привлечения их к административной ответственности не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо; также верна и обратная ситуация, за исключением случаев, предусмотренных чч. 4 и 5 данной статьи, введенными в действие в 2022 г.¹

Субъективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения определяется психическим отношением субъекта правонарушения — участника дорожного движения, должностного или юридического лица — к совершенному противоправному деянию.

Ключевым признаком, характеризующим субъективную сторону правонарушения, является вина субъекта, которая может быть выражена в форме умысла или неосторожности. Умысел применительно к составам правонарушений в области дорожного движения, как

¹ Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

правило, находит выражение в осознании правонарушителем противоправного характера своих действий при безразличном отношении к самим действиям и их возможным последствиям. Поскольку в большинстве этих составов последствий правонарушения не предусмотрено, то понятие вины, по сути, выражается в наличии прямого или косвенного умысла.

Неосторожность по отношению к неблагоприятным последствиям названа в ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ, где речь идет о причинении легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего в результате нарушения ПДД. Исходя из содержания нормативных формулировок гл. 12 КоАП РФ, можно сделать вывод о преобладании умысла при совершении рассматриваемых административных правонарушений.

Таким образом, административные правонарушения в области дорожного движения обладают рядом специфических признаков состава правонарушения: их объектом выступают общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения БДД; субъектами являются участники дорожного движения, должностные и юридические лица. Массовый характер данных правонарушений предопределяет необходимость разработки и реализации комплекса мер по борьбе с ними.

§ 2. Пресечение административных правонарушений в области дорожного движения в ходе надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения

Пресечение административных правонарушений в области дорожного движения позволяет предотвратить наступление потенциально опасных последствий нарушений ПДД в виде ДТП, в результате которых причиняется вред здоровью и жизни людей, наносится материальный ущерб их имуществу.

При этом в пресечении административных правонарушений сотрудниками Госавтоинспекции важную роль играют не только пресекательные меры, но и предупредительные, а также меры производства по делу об административном правонарушении. Среди последних выделяется группа мер преимущественно пресекательного характера (задержание транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством), которые обладают дуалистической целевой направленностью как на обеспечение процессуального порядка рассмотрения дела, так и на пресечение выявленного правонарушения.

Пресечение административных правонарушений в области дорожного движения сотрудниками Госавтоинспекции осуществляется в ходе:

- а) надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о БДД (далее — надзор за участниками дорожного движения);
- б) федерального государственного контроля (надзора) в области БДД.

Надзор за участниками дорожного движения осуществляется сотрудниками Госавтоинспекции как непосредственно в ходе несения службы, так и с применением технических средств фотовидеофиксации правонарушений.

Непосредственный надзор за участниками дорожного движения включает осуществление ряда мер, направленных на пресечение совершаемых ими нарушений ПДД. Рассмотрим эти меры.

Остановка транспортного средства и остановка пешехода.

Данная мера реализуется как для профилактики, так и для пресечения административных правонарушений. Остановка транспортного средства как мера пресечения применяется в случае наличия:

1. Установленных визуально или зафиксированных с использованием технических средств признаков нарушений требований в области обеспечения БДД.

2. Данных (ориентировки, информация дежурного, других нарядов, участников дорожного движения, визуально зафиксированные обстоятельства), свидетельствующих о причастности водителя, пассажиров к совершению ДТП, преступления или административного правонарушения.

3. Данных (ориентировки, сведения оперативно-справочных и розыскных учетов органов внутренних дел, информация дежурного, других нарядов, участников дорожного движения) об использовании транспортного средства в противоправных целях или оснований полагать, что оно находится в розыске.

В случаях невыполнения водителем транспортного средства требования сотрудника Госавтоинспекции об остановке; визуального установлении признаков преступления, административного правонарушения при отсутствии возможности своевременной подачи сигнала об остановке транспортного средства; получения информации о совершении водителем транспортного средства преступления, административного правонарушения от другого наряда сотрудников органов внутренних дел, участника дорожного движения, в зависимости от конкретной обстановки, сотрудником могут быть приняты меры по:

- 1) передаче информации дежурному, другому наряду сотрудников;
- 2) преследованию и (или) принудительной остановке транспортного средства.

Преследование осуществляется на патрульном автомобиле с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами. При этом требование об остановке подается с помощью громкоговорящего устройства или жестом руки, при необходимости с применением жезла или диска с красным сигналом (световозвращателем). В случае необходимости и при наличии возможности осуществляется (с использованием громкоговорящего устройства) информирование других участников дорожного движения о повышенной внимательности и соблюдении мер предосторожности.

Принудительная остановка транспортного средства может быть осуществлена: с применением специальных средств принудительной остановки транспорта; с применением огнестрельного оружия — при наступлении условий и в порядке, предусмотренном ст. 18, 19, 23 Федерального закона «О полиции»; посредством размещения на проезжей части патрульного автомобиля с включенными специальными световыми сигналами; посредством размещения на проезжей части грузовых автомобилей.

Для пресечения нарушений ПДД, совершаемых пешеходами и приравненными к ним категориями участников дорожного движения, также возможна их остановка сотрудником Госавтоинспекции. Для предъявления пешеходу требования об остановке используются сигналы регулировщика, подаваемые с использованием жезла (диска с красным сигналом или световозвращателем) либо рукой, при необходимости в сочетании со свистком; громкоговорящее устройство.

Остановив пешехода, сотрудник Госавтоинспекции должен представиться, кратко сообщить причину остановки, изложить требование о передаче документов, удостоверяющих его личность. При обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, сотрудник разъясняет лицу, какое правонарушение им допущено и в чем оно заключается.

Проверка документов, идентификационного номера, номера кузова, номера шасси транспортного средства, государственных регистрационных знаков транспортного средства, а также технического состояния находящегося в эксплуатации транспортного средства¹.

¹ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения

Основаниями для проверки документов, необходимых для участия в дорожном движении, являются:

- 1) выявление признаков нарушения ПДД;
- 2) наличие ориентировок либо иных данных, свидетельствующих о причастности водителя и (или) транспортного средства к совершению ДТП, преступления или административного правонарушения, об использовании транспортного средства в противоправных целях, а также дающих основания полагать, что транспортное средство находится в розыске;
- 3) проведение мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий.

Основаниями для проверки маркировочных обозначений транспортного средства являются:

- 1) необходимость сверки маркировочных обозначений с данными, указанными в регистрационных документах на транспортное средство;
- 2) наличие ориентировок либо иных данных, свидетельствующих о причастности транспортного средства к совершению ДТП, преступления или административного правонарушения, об использовании транспортного средства в противоправных целях, а также дающих основания полагать, что транспортное средство находится в розыске;
- 3) выявление признаков подделки (подложности) документов, подтверждающих право собственности, регистрационных документов на транспортное средство, подделки (подложности) государственных регистрационных знаков;
- 4) проведение мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий.

Основаниями для проверки государственных регистрационных знаков являются:

- 1) необходимость сверки государственных регистрационных знаков с данными, указанными в регистрационных документах на транспортное средство;
- 2) наличие ориентировок либо иных данных, свидетельствующих о причастности транспортного средства к совершению ДТП, преступления или административного правонарушения, об использовании транспортного средства в противоправных целях, а также дающих основания полагать, что транспортное средство находится в розыске;
- 3) выявление внешних признаков их подделки (подложности), подделки (подложности) регистрационных документов на транспортное средство, подделки (уничтожения) маркировочных обозначений транспортного средства;
- 4) проведение мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий.

При проверке документов, маркировочных обозначений транспортного средства, государственных регистрационных знаков сотрудниками Госавтоинспекции осуществляется их визуальное исследование. При проведении данной проверки в случае необходимости могут применяться технические средства выявления признаков подделки, осуществляться обращение к розыскным, оперативно-справочным учетам и специализированным федеральным учетам органов внутренних дел.

Проверка технического состояния находящегося в эксплуатации транспортного средства используется в случае визуального обнаружения признаков административных правонарушений, предусмотренных ст. 8.23, 12.5 КоАП РФ.

Проверка технического состояния включает в себя оценку соответствия:

- 1) конструкции автомобилотранспортного средства представленным документам и обязательным требованиям;

2) технического состояния автотранспортного средства обязательным требованиям (проводится органолептическим методом¹ или с использованием технических средств для измерения параметров узлов и агрегатов автотранспортных средств, влияющих на обеспечение БДД, а также проверки режимов и характеристик их работы).

Общие меры административного пресечения, применяемые в служебной деятельности сотрудников полиции, урегулированы Федеральным законом «О полиции». В процессе их реализации сотрудники полиции в установленном законодательством порядке вправе применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

Для пресечения административных правонарушений в области дорожного движения используются такие меры пресечения, как:

- а) требование от участников дорожного движения и должностных лиц прекращения противоправных действий;
- б) досмотр транспортных средств и участников дорожного движения;
- в) временное ограничение или запрет дорожного движения.

В целях пресечения административных правонарушений в области дорожного движения сотрудники Госавтоинспекции в пределах своих полномочий применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, регламентированные ст. 27.1 КоАП РФ. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения характеризуются определенной спецификой, связанной с особенностями правоотношений, возникающих в сфере дорожного движения.

Отстранение от управления транспортным средством осуществляется при наличии следующих оснований:

- а) выявление административных правонарушений, указанных в ч. 1 ст. 27.12 КоАП РФ;
- б) наличие достаточных оснований полагать, что лицо, которое управляет транспортным средством, находится в состоянии опьянения (наличие у лица одного или нескольких признаков: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке).

Отстранение лица от управления транспортным средством осуществляется сотрудником Госавтоинспекции путем запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения. Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида осуществляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи; о реализации данной обеспечительной меры составляется протокол.

Задержание транспортного средства осуществляется в целях пресечения нарушений правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством. Перечень нарушений, в случае выявления которых применяется задержание транспортного средства, представлен в ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ. Также задержанию подлежат транспортные средства, находящиеся в розыске.

Решение о задержании транспортного средства принимается сотрудником Госавтоинспекции, которым составляется соответствующий протокол, после чего ему надлежит находиться на месте задержания транспортного средства до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного чч. 1–6 ст. 12.21.1 или ч. 1 ст. 12.21.2 КоАП РФ, задержание транспортного средства осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств. В случае совершения административного правонарушения,

¹ Органолептический метод проверки заключается в использовании исключительно органов чувств квалифицированного специалиста без применения каких-либо приборов или средств измерений.

предусмотренного ст. 12.9, чч. 6 и 7 ст. 12.16 и ст. 12.21.3 КоАП РФ, в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, собственникам (владельцам) транспортных средств, задержание транспортного средства путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств применяется до уплаты административного штрафа.

О задержании транспортного средства в соответствии с положениями ст. 27.13 КоАП РФ составляется протокол. Протокол о задержании транспортного средства в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Водителю или собственнику задержанного транспортного средства сообщается о месте хранения задержанного транспортного средства и порядке его возврата при вручении копии протокола о задержании транспортного средства либо при ином обращении. О задержании транспортного средства в отсутствие водителя незамедлительно сообщается в дежурное отделение (группу) подразделения ДПС (дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне) для информирования владельца о задержании транспортного средства, принятия в случае необходимости мер для установления владельца транспортного средства.

Изъятие вещей и документов осуществляется в отношении вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении (далее — вещи и документы).

Сотрудники Госавтоинспекции изымают вещи и документы при обнаружении их на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства. Изъятые вещи и документы приобщаются к делу об административном правонарушении; составляется протокол их изъятия.

При совершении административных правонарушений в области дорожного движения могут быть изъяты:

— световые приборы с огнями красного цвета или световозвращающие приспособления красного цвета; световые приборы, цвет огней и режим работы которых не соответствуют требованиям Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения¹; устройства для подачи специальных световых или звуковых сигналов (при выявлении административных правонарушений, предусмотренных чч. 1 и 2 ст. 12.4, чч. 3, 4, 5 ст. 12.5 КоАП РФ);

— подложные государственные регистрационные знаки (при выявлении административных правонарушений, предусмотренных чч. 3 и 4 ст. 12.2 КоАП РФ);

— водительское удостоверение (в случае исполнения вступившего в законную силу приговора суда или постановления по делу об административном правонарушении о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида);

— иные вещи и документы.

Следует отметить, что в ст. 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» предусмотрена такая мера пресечения, как *запрещение эксплуатации транспортных средств*, которая может быть реализована в следующих случаях:

— при наличии у транспортных средств технических неисправностей, создающих угрозу БДД;

— если владельцами транспортных средств не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности;

¹ Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»).

— при нахождении лица, управляющего транспортным средством, в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Тем не менее правовой механизм реализации запрещения эксплуатации транспортных средств в настоящее время отсутствует в КоАП РФ.

Пресечение административных правонарушений в области дорожного движения также осуществляется сотрудниками Госавтоинспекции в ходе федерального государственного контроля (надзора) в области БДД (далее — федеральный надзор в области БДД).

В соответствии с Положением о федеральном надзоре в области безопасности дорожного движения предметом данного надзора является:

а) соблюдение установленных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения, Соглашением о международной дорожной перевозке опасных грузов от 30 сентября 1957 г., актами, составляющими право Евразийского экономического союза, обязательных требований в области безопасности дорожного движения (далее — обязательные требования):

к содержанию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского наземного электрического транспорта, влияющих на безопасность дорожного движения;

к проведению строительных работ (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора), ремонтных и иных работ, осуществлению деятельности, оказывающих влияние на безопасность дорожного движения;

к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения и иных элементов обустройства автомобильных дорог;

к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации транспортных средств, прицепов к ним и предметов их дополнительного оборудования, а также к изменению конструкции зарегистрированных в установленном порядке автотранспортных средств и прицепов к ним;

к перевозкам пассажиров и грузов, эксплуатации транспортных средств (за исключением обязательных требований, соблюдение которых отнесено к предмету федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, регионального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве и не связано с совершением дорожно-транспортного происшествия, повлекшего причинение вреда жизни и (или) здоровью человека);

б) соблюдение операторами технического осмотра обязательных требований к проведению технического осмотра транспортных средств, установленных правилами проведения технического осмотра транспортных средств;

в) соблюдение специализированными организациями, участвующими в государственной регистрации транспортных средств, обязательных требований к таким организациям, установленных Федеральным законом «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и порядком государственной регистрации транспортных средств;

г) соблюдение изготовителями государственных регистрационных знаков транспортных средств обязательных требований к изготовлению государственных регистрационных знаков транспортных средств, установленных Федеральным законом «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», порядком изготовления государ-

ственных регистрационных знаков транспортных средств и правилами учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств;

д) соблюдение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований, установленных техническими регламентами, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», наименование и структурные элементы которых указаны в приложении № 1 к Положению о федеральном надзоре в области БДД¹.

Федеральный надзор осуществляется посредством проведения следующих контрольных (надзорных) мероприятий: а) контрольная закупка; б) мониторинговая закупка; в) инспекционный визит; г) рейдовый осмотр; д) документарная проверка; е) выездная проверка; ж) наблюдение за соблюдением обязательных требований; з) выездное обследование. Особенности проведения данных мероприятий регулируются гл. 13 Федерального закона от 31 июля 2020 г. 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Положением о федеральном надзоре в области БДД.

Сотрудники Госавтоинспекции при осуществлении федерального надзора в области БДД осуществляют пресечение административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица:

— выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке, не прошедшего государственного технического осмотра или технического осмотра, с заведомо подложными государственными регистрационными знаками, имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, с установленными без соответствующего разрешения устройствами для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб (ст. 12.31 КоАП РФ);

— нарушение требований обеспечения безопасности перевозок пассажиров и багажа, грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (ст. 12.31.1 КоАП РФ);

— несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.34 КоАП РФ);

— нарушение требований в области перевозки детей (чч. 3–6 ст. 12.23 КоАП РФ);

— нарушение правил перевозки опасных грузов (ст. 12.21.1 КоАП РФ) и др.

Меры пресечения административных правонарушений в области дорожного движения, совершаемых юридическими лицами, включают:

а) внесение должностным лицам обязательных для исполнения представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений;

б) выдачу юридическим и должностным лицам обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения БДД;

в) ограничение или запрет проведения на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением законодательства в области БДД;

г) запрет перевозки тяжеловесных, крупногабаритных или опасных грузов, а также движения общественного транспорта по установленным маршрутам.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 «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».

§ 3. Юрисдикционная деятельность полиции в области дорожного движения

Органы внутренних дел осуществляют юрисдикционную деятельность в области дорожного движения. Понятие административной юрисдикции органов внутренних дел было сформулировано многими учеными. А. П. Корнев определяет ее как часть административной деятельности органов внутренних дел по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а также по разрешению жалоб граждан¹. Согласно мнению А. Ю. Якимова, административная юрисдикция включает рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по указанным делам в установленных порядке и формах². Следовательно, административная юрисдикционная деятельность носит процессуальный характер и направлена на реализацию законодательства об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях принято разделять на четыре стадии: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение и разрешение дела по существу (административная юрисдикция в первой инстанции); пересмотр вынесенного постановления и (или) решения (административная юрисдикция во второй инстанции); исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

При этом процессуальное оформление нарушений в области дорожного движения преимущественно осуществляется на стадии возбуждения дела (в том числе при вынесении постановления по делу об административном правонарушении на месте его совершения в порядке ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ) и при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном деликте — первоначальная стадия административного производства — имеет важнейшее значение для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела.

Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения является, прежде всего, процессуальным действием — решением должностного лица, влекущим предусмотренные законом правовые последствия, зачастую носящие негативный характер по отношению к нарушителям ПДД (служит основанием для возникновения статуса участников производства по делу об административном правонарушении, необходимым условием для развития производства на последующих стадиях и др.).

Основными поводами к возбуждению дела об административном правонарушении в области дорожного движения являются:

1) непосредственное обнаружение сотрудниками Госавтоинспекции и иными должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения, совершенного с использованием транспортного средства, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

3) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

¹ Корнев А. П. Административное право России : учебник. — М. : Щит-М, 1998. С. 222.

² Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография. — М. : Проспект, 1999. С. 7

В случае непосредственного обнаружения сотрудниками Госавтоинспекции факта нарушения ПДД ими составляется протокол по делу об административном правонарушении, требования к содержанию которого регламентированы ст. 28.2 КоАП РФ.

При этом в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.24 или ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ, также необходимо составление такого процессуального документа, как протокол осмотра места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП РФ).

Выявление нарушения, повлекшего за собой ДТП, в результате которого был причинен вред жизни и здоровью людей, также требует составления: протокола осмотра места ДТП, схемы места ДТП, протокола осмотра транспортного средства, справки по ДТП. В дальнейшем при необходимости проводится административное расследование.

Основанием для вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования является выявление административного правонарушения в области дорожного движения, в ходе производства по делу о котором осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается сотрудником Госавтоинспекции в виде определения немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения и оформляется в соответствии с требованиями ст. 28.7 КоАП РФ.

Следует отметить, что производство по делу об административном правонарушении в области дорожного движения может быть реализовано в упрощенном порядке, без составления протокола, если в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, не оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание в виде предупреждения или штрафа. В такой ситуации сотрудником Госавтоинспекции постановление по делу об административном правонарушении выносится на месте его совершения.

Фиксация нарушения ПДД работающими в автоматическом режиме комплексами фотовидеофиксации нарушений ПДД как повод возбуждения дела об административном правонарушении обладает своей спецификой, которая проявляется в следующем:

1) протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (в «заочной» форме), и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ;

2) постановление по делу об административном правонарушении с приложением материалов, полученных с применением комплексов фотовидеофиксации, оформляется в форме электронного документа (юридическая сила этого документа должна подтверждаться усиленной квалифицированной электронной подписью в соответствии с ч. 6 ст. 29.10 КоАП РФ); копия постановления на бумажном носителе направляется лицу, в отношении которого возбуждено дело, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления;

3) в качестве административного наказания назначается только административный штраф; если в санкции ст. КоАП РФ установлено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством или административный арест, то административный штраф назначается в максимальном размере, предусмотренном ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, который составляет 5 000 рублей;

4) исключительным субъектом правонарушения является собственник (владелец) транспортного средства, которым может быть как физическое, так и юридическое лицо, что закреплено в ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ.

В случае несогласия собственника транспортного средства с вынесенным постановлением за нарушение ПДД оно может быть обжаловано. Данное действие приводит к третьему поводу возбуждения дела об административном правонарушении в области дорожного дви-

жения (подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица). В отношении указанного лица производство по делу также осуществляется в особом порядке, изложенном выше.

Стадия рассмотрения и разрешения дела по существу является центральной стадией, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности. Рассмотрение дела об административном правонарушении регламентируется гл. 29 КоАП РФ.

Эта стадия состоит из четырех этапов: 1) подготовка к рассмотрению дела; 2) анализ обстоятельств дела; 3) вынесение постановления или определения по делу; 4) доведение принятого решения до сведения заинтересованных лиц.

Для административных правонарушений в области дорожного движения, учитывая их общественную опасность, большое значение имеет институт доказывания. Данные нарушения осуществляются в условиях конфликтного процесса дорожного движения, и определить истинного виновника ДТП зачастую достаточно сложно, поэтому по многим нарушениям имеется противоречивая судебная практика. Однако выявление нарушителя представляет важность не только в рамках производства по делу об административном правонарушении, но и для последующего определения размера компенсации по ОСАГО, а также вынесения решения гражданским судом о возмещении ущерба.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доказывание факта нарушения ПДД осуществляется на основе протокола об административном правонарушении, иных протоколов, предусмотренных КоАП РФ, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаний потерпевшего, свидетелей, заключений эксперта, иных документов, а также показаний специальных технических средств, вещественных доказательств. При этом наиболее объективным и доступным источником необходимых данных нередко являются показания специальных технических средств, в том числе видеорегистраторов, которыми оборудовано большинство автомобилей. Материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации КоАП РФ относят к категории документов. Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 26.11 КоАП РФ субъекты, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Разрешение дела об административном правонарушении выражается в вынесении органом (должностным лицом) постановления или определения по делу. Постановление выносится, если разбирательство закончено, то есть принято решение о привлечении виновного к ответственности.

Виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении закреплены в ст. 29.9 КоАП РФ. Постановление может быть либо о прекращении дела, либо о наложении административного взыскания. В последнем случае постановление должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлены факт административного правонарушения и лицо, его совершившее.

Для нарушений в области дорожного движения, как было указано выше, стадия рассмотрения дела отсутствует при фиксации нарушения ПДД комплексами фотовидеофиксации, а также при упрощенном порядке производства в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ.

Пересмотр вынесенного постановления (решения) по делу — это самостоятельная стадия производства, имеющая факультативный (необязательный) характер.

Суть этой стадии состоит в процедуре подачи жалобы лицом, привлеченным к административной ответственности, либо потерпевшим или в опротестовании прокурором вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, а также процедуре рассмотрения жалобы или протеста и принятия по ним решения.

Пересмотр вынесенного постановления по делу об административном правонарушении в области дорожного движения имеет особую актуальность при фиксации нарушения комплексами фотовидеофиксации, так как в производстве по таким нарушениям отсутствует стадия рассмотрения и разрешения дела по существу. В этой связи обжалование вынесенного постановления является фактически единственным способом для собственников транспортных средств добиться объективного, полного и всестороннего рассмотрения обстоятельств административного правонарушения.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является завершающей стадией производства по делу, осуществление которой регулируется разд. V КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ.

Исполнение административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения осуществляется следующим образом:

— предупреждение: путем вручения или направления копии постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения нарушителю;

— административный штраф: сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу (исключения составляют случаи, предусмотренные чч. 1.1, 1.3, 1.3-1 и 1.4 ст. 32.2 КоАП РФ) либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ; лицо, производящее оплату штрафа за правонарушение в области дорожного движения в течение 20 дней со дня вынесения постановления о наложении штрафа, может оплатить его в половинном размере (за исключением штрафов за нарушения, перечисленные в ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ);

— лишение права на управление транспортным средством: постановление судьи о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники, исполняется должностными лицами органов внутренних дел путем изъятия и хранения водительского удостоверения нарушителя в течение срока лишения указанного права; возвращение водительского удостоверения осуществляется после проверки знания ПДД лицом, подвергнутому рассматриваемому административному наказанию, уплаты им штрафов за совершенные нарушения ПДД, а также в случае совершения нарушений по ч. 1 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ — медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством;

— административный арест: постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления; порядок отбывания административного ареста урегулирован нормами Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»;

— обязательные работы: постановление судьи о назначении обязательных работ исполняется судебным приставом-исполнителем, который направляет нарушителя в организа-

цию, включенную в перечень организаций, где лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, и осуществляет контроль за выполнением данных работ; общий порядок исполнения данного административного наказания регулируется ст. 32.13 КоАП РФ, ст. 109.2 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем проявляется общественная опасность нарушений в области дорожного движения?
2. Что выступает объектом административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ?
3. Что такое объективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения?
4. Чем определяется субъективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения?
5. Кто относится к участникам дорожного движения?
6. Что должен сделать сотрудник Госавтоинспекции, остановив пешехода?
7. Назовите основания отстранения от управления транспортным средством.
8. Перечислите меры пресечения административных правонарушений в области дорожного движения, совершаемых юридическими лицами.

ГЛАВА 29. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области охраны собственности

Собственность и предпринимательство как тесно взаимосвязанные социально-экономические категории представляют собой ключевые драйверы развития общественных отношений. Не будет ошибкой утверждение о том, что значительная часть складывающихся в социуме связей и отношений так или иначе опосредована правом собственности. Правовое регулирование и охрана собственности — неотъемлемый признак, без которого невозможно существование государства как такового.

В свою очередь, предпринимательская деятельность, которая невозможна без охраны собственности, представляет собой основу экономического роста. Институт предпринимательства уникален тем, что он позволяет раскрыть интеллектуальный потенциал общества, стимулирует научную деятельность, создает условия для здоровой конкуренции и, в конечном счете, позволяет удовлетворить возникающие в обществе потребности. Благополучие граждан государства напрямую зависит от здорового состояния общественных отношений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности. Именно поэтому рассматриваемые категории как объекты административно-деликтной охраны имеют особое значение.

В соответствии со ст. 8 Конституции Российской Федерации в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Эта же конституционно-правовая норма устанавливает свободу экономического пространства, а также другие базовые для предпринимательской деятельности гарантии — поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности. Данные гарантии подкрепляются ст. 34 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право свободно использовать свои способности и имущество для занятия предпринимательской деятельностью, а монополизация и недобросовестная конкуренция запрещаются.

Таким образом, Конституция Российской Федерации устанавливает основы охраны собственности и предпринимательской деятельности. Вместе с тем конституционные гарантии, хотя и являются нормами прямого действия, всегда требуют дополнительной правовой охраны. Право собственности и свобода предпринимательской деятельности охраняются многочисленными нормами различных отраслей права. Не является исключением в этом смысле и административное право, предусматривающее, в частности, административную ответственность в области охраны собственности и предпринимательской деятельности.

Органы внутренних дел являются одним из основных субъектов пресечения административных правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности. От эффективности административной деятельности полиции в данной области общественных отношений во многом зависит социально-экономическое благополучие граждан России.

Общую характеристику административных правонарушений в области охраны собственности следует начать с характеристики их родового объекта. Прежде всего, следует отметить, что общественные отношения в области охраны собственности и в области осуществления предпринимательской деятельности — это два самостоятельных, хотя и тесно взаимосвязанных родовых объекта административно-деликтной охраны. Рассмотрим понятие и содержание собственности и предпринимательской деятельности в качестве объектов правовой охраны.

В научной и учебной литературе выделяется два основных подхода к пониманию сущности собственности — экономический и юридический. Экономическое понимание означает отношение к имуществу как к своему, принадлежащему одному или группе лиц. Экономическая природа собственности состоит в возможности извлекать из вещей, иного имущества полезные свойства, потреблять определенным образом для удовлетворения интересов и желаний, получать выгоду. Правовая же основа собственности заключается в наличии юридически установленных, признанных прав определенных лиц на обладание вещами, ценностями и вытекающих из этих прав узаконенных возможностей распоряжаться объектами собственности, использовать их по своему усмотрению¹.

Собственность (или присвоение) — это определенное экономическое (фактическое) отношение, подвергаемое правовому оформлению. В качестве экономического отношения собственность (присвоение) характеризуется двояко:

— с одной стороны, это отношение лица к присвоенным им материальным и иным благам как к своим, то есть как к таким, которые можно непосредственно (без участия других лиц) использовать по своему усмотрению и в соответствии с собственными интересами;

— с другой стороны, собственность — это отношение между людьми по поводу присвоенного имущества, которое состоит в том, что лицу, присвоившему соответствующее благо (имущество), все другие лица не должны препятствовать в его самостоятельном использовании; при этом само лицо, осуществляя господство над своим имуществом, по своему усмотрению может отстранять или допускать других лиц к использованию присвоенного им имущества (в том числе путем заключения с ними различных договоров)².

В этом заключается экономическая сущность собственности как категории. Юридическая составляющая собственности связана с правовым оформлением ее экономической сущности. Право берет на себя функцию определения возможности и границ дозволенного использования объектов собственности с точки зрения баланса частных и публичных интересов, нормативно закрепляет содержание и объем правомочий субъекта права собственности.

Кроме того, в качестве объекта правового регулирования выступают отношения между правовыми субъектами по поводу присвоенных объектов собственности. Во-первых, право регулирует аспекты допуска или отстранения собственником других лиц к использованию принадлежащей ему собственности в том или ином объеме. Во-вторых, правовыми нормами различных отраслей права предусматриваются охранительные средства, направленные на ограждение собственности конкретного субъекта от посягательств со стороны других лиц.

Право собственности в той или иной степени является предметом правового регулирования различных отраслей права. Преобладающее место в праве собственности как межотраслевом институте занимают нормы гражданского права. Юридическая сущность собственности раскрывается в ст. 209 ГК РФ и заключается в наличии у субъекта права собственности трех правомочий: владения, пользования, распоряжения. Согласно пункту второму данной статьи закрепляется возможность осуществлять перечисленные выше правомочия по своему усмотрению, руководствуясь исключительно собственными интересами и совершая в отношении присвоенной вещи любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие прав и законных интересов других лиц.

¹ Управление государственной собственностью : учебник / под ред. д.э.н. проф. В. И. Кошкина. — М. : ЭКМОС, 2002. С. 18.

² Суханов Е. А. Вещное право: научно-познавательный очерк. — М. : Статут, 2017. — 560 с.

Право собственности как родовой объект объединяет составы административных правонарушений, предусмотренных гл. 7 КоАП РФ. Отметим, что под охраной данной главы находятся различные формы собственности (частная, муниципальная и государственная).

Согласно действующему законодательству органы внутренних дел не уполномочены рассматривать составы административных правонарушений, предусмотренных анализируемой гл. 7 КоАП РФ. Вместе с тем должностные лица полиции в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ наделены правом составления протоколов по ряду составов административных правонарушений соответствующей главы. Именно на этих составах будет сделан акцент при изучении данной темы.

Объективная сторона большинства правонарушений в области охраны собственности чаще всего выражается в различных противоправных действиях (хищение, завладение, уничтожение, незаконное использование и т.д.). Однако часть правонарушений совершается в форме бездействия, уклонения от исполнения обязательств. Например, по ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ квалифицируется нарушение условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами. Такое нарушение может быть выражено, в частности, в неисполнении пользователем недр обязанностей по подготовке технических проектов или иной проектной документации¹.

Для многих административных правонарушений против собственности имеет значение размер имущественного вреда, причиняемого ими (ст. 7.17 КоАП РФ «Уничтожение или повреждение чужого имущества»; ст. 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение»). Вместе с тем некоторые административные правонарушения в области охраны собственности по конструкции объективной стороны являются формальными (ст. 7.1 КоАП РФ «Самовольное занятие земельного участка»).

Субъективная сторона абсолютного большинства административных правонарушений в области охраны собственности характеризуется виной в форме прямого умысла. Виновное лицо осознает антисоциальный и противоправный характер своего деяния, предвидит его вредные последствия, но, несмотря на это, желает наступления таких последствий или сознательно их допускает либо относится к ним безразлично.

Обязательным элементом субъективной стороны отдельных правонарушений в области охраны собственности является корыстный мотив совершаемого деяния. Например, нарушение авторских и смежных прав квалифицируется по ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ только в том случае, если данное деяние совершено с целью извлечения дохода. В качестве аналогичных примеров можно привести мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ), самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии (ст. 7.19 КоАП РФ) и др.

Отметим также, что определенная категория правонарушений против собственности совершается с виной в форме неосторожности. Речь идет о случаях повреждения, уничтожения или порчи особо охраняемых объектов (ст. 7.14.1 КоАП РФ — уничтожение или повреждение объектов культурного наследия).

Субъектом административных правонарушений в сфере охраны собственности выступают граждане, достигшие возраста 16 лет, должностные лица и юридические лица. По большинству правонарушений субъектами их совершения могут быть все названные лица. Одним из исключений в этом смысле является упомянутый выше состав, предусмотренный ст. 7.14.1 КоАП РФ. В соответствии с частями первой и второй данной статьи в качестве субъекта административного правонарушения может выступать исключительно юридическое лицо. Следует помнить, что за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия физические лица несут уголовную ответственность.

Противодействие правонарушениям в области охраны собственности представляет собой важное направление профилактики преступлений, посягающих на аналогичный объект. Так,

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами».

ст. 7.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости — без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. Если действия такого рода повлекут существенный вред, то они образуют состав преступления, предусмотренный ст. 330 УК РФ (самоуправство).

Еще более ярким в этом смысле примером является мелкое хищение, предусмотренное ст. 7.27 КоАП РФ. Данное правонарушение граничит со ст. 158 УК РФ (кража), 159 УК РФ (мошенничество) и ст. 160 УК РФ (присвоение или растрата). Разграничение мелкого хищения и перечисленных уголовных составов осуществляется исходя из суммы причиненного хищением ущерба, которая для уголовно-правовой квалификации должна быть выше 2 500 рублей. Следует также помнить, что в отношении мелкого хищения на сумму более 1 000 рублей, но менее 2 500 рублей законодатель предусмотрел механизм так называемой административной преюдиции. Это означает, что повторное совершение данного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, образует состав преступления (ст. 158.1 УК РФ).

§ 2. Юридический состав административных правонарушений в области предпринимательской деятельности

Родовым объектом административных правонарушений, предусмотренных гл. 14 КоАП РФ, выступают правоотношения, складывающиеся в области предпринимательской деятельности. Такие правоотношения могут быть охарактеризованы как урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. Признаки предпринимательской деятельности раскрываются в абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ. Согласно данной норме под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. В силу прямого указания данной гражданско-правовой нормы лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, подлежат обязательной регистрации в законодательно установленном порядке, за исключением оговоренных в ГК РФ случаев.

Признаки предпринимательской деятельности условно можно разделить на содержательные (сущностные) и формальные. К числу первых следует отнести такие параметры рассматриваемой категории, как ее осуществление субъектом самостоятельно, на свой страх и риск, в целях систематического получения прибыли. К числу вторых — государственную регистрацию субъекта в установленном законом порядке, а также в предусмотренных законодательством случаях наличие у него лицензии на занятие тем или иным видом предпринимательства. При отсутствии какого-либо содержательного признака говорить о предпринимательском характере деятельности неверно. Если же каждый из сущностных признаков в совокупности имеет место, но отсутствует формальный признак, предпринимательская деятельность, являющаяся таковой де-факто, должна рассматриваться в качестве незаконной.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 23 ГК РФ в отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Так, Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» предусматривает процедуру постановки физических лиц на учет в налоговых органах для ведения деятельности, приносящей профессиональный доход, без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. При этом в соответствии со ст. 7 данного законодательного акта профессиональный доход — доход физических лиц от деятельности,

при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества. Таким образом, физические лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» на законных основаниях и в установленном законом порядке, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации доказательствами, подтверждающими факт занятия конкретными лицами деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться:

- показания лиц, оплативших товары, работу, услуги;
- расписки в получении денежных средств;
- выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности;
- акты приема-передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализацию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг);
- размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупка товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений.

Отметим, что данный перечень видов доказательств не является исчерпывающим и служит лишь ориентиром для сотрудника полиции, применяющего законодательство об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности. При этом, как отмечается в постановлении Пленума Верховного Суда, само по себе отсутствие прибыли не влияет на квалификацию деятельности в качестве предпринимательской, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом¹.

На сегодняшний день гл. 14 КоАП РФ включает в себя свыше 60 составов административных правонарушений. Для классификации административных правонарушений в области предпринимательской деятельности целесообразно использовать такой критерий, как непосредственный объект данных правонарушений. В соответствии с указанным критерием все правонарушения в области предпринимательской деятельности можно классифицировать на следующие виды:

- правонарушения в области потребительского рынка (ст. 14.4, 14.7, 14.8 КоАП РФ);
- правонарушения, связанные с нарушением законодательства о рекламе (ст. 14.3, 14.37, 14.38 КоАП РФ);
- правонарушения в области оборота отдельных видов товаров (алкогольной продукции — ст. 14.16–14.19 КоАП РФ; лекарственных препаратов — ст. 14.4.2 КоАП РФ и др.);
- правонарушения, посягающие на свободу конкуренции (ст. 14.31, 14.33 КоАП РФ и др.);
- правонарушения, связанные с законодательством, регулирующим вопросы несостоятельности (ст. 14.12, 14.13 КоАП РФ);
- правонарушения, связанные с нарушением отдельных видов законодательства (в области туристской деятельности — ст. 14.51 КоАП РФ; интеллектуальной собственности — ст. 14.10 КоАП РФ; трудового законодательства — ст. 14.54 КоАП РФ и др.).

В отношении правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 14.3.1 (в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции), чч. 2 и 5 ст. 14.4.1, ч. 2.1 и 3 ст. 14.16, ст. 14.26, ч. 2 ст. 14.53 КоАП РФ, органы внутренних дел обладают полным объемом административно-юрисдикционных полномочий. Данные составы административных правонарушений рассматриваются органами внутренних дел. По ряду составов правонарушений, предусмотренных анализируемой главой, полиция вправе составлять протокол об

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2006. — № 12.

административном правонарушении (ст. 28.3 КоАП РФ). Давая общую характеристику административным правонарушениям в области предпринимательской деятельности, акцентируем свое внимание на тех из них, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел.

Одним из наиболее частых правонарушений в области предпринимательской деятельности являются правонарушения, установленные ст. 14.1 КоАП РФ, то есть связанные с осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации либо специального разрешения (лицензии). Государственная регистрация физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей осуществляется Федеральной налоговой службой России¹ (далее — ФНС России). Осуществление деятельности, имеющей признаки предпринимательской, без государственной регистрации образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ. Вместе с тем при квалификации действий физических лиц по рассматриваемой статье следует помнить о названных выше случаях, когда регистрация в качестве индивидуального предпринимателя не является обязательной. Еще раз отметим: физические лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» на законных основаниях и в установленном законом порядке, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных чч. 2, 3 и 4 ст. 14.1 КоАП РФ, связана с осуществлением предпринимательской деятельности без лицензии. Для отдельных видов предпринимательской деятельности законодатель предусматривает обязательное лицензирование².

Институт лицензирования выполняет важную функцию — предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства. Предпринимательская деятельность, которая потенциально может нанести ущерб соответствующим объектам правовой охраны (деятельность в области разработки шифровальных систем, ремонта авиатехники, медицины и др.), подлежит лицензированию. Лицензионное производство предполагает проверку соискателя лицензии на предмет соответствия установленным требованиям технического, организационного и иного характера. Именно поэтому осуществление лицензируемой предпринимательской деятельности без лицензии создает риски для общества и признается административным правонарушением.

К компетенции полиции относятся составы административных правонарушений, связанные с обманом потребителя и предусмотренные ст. 14.7 КоАП РФ. Состав правонарушения, предусмотренного частью первой данной статьи, образуют обмеривание, обвешивание или обсчет потребителей при реализации товара (работы, услуги) либо иной обман потребителей.

Обмеривание представляет собой отпуск товара меньшего размера, чем определено договором купли-продажи. Под обвешиванием следует понимать отпуск товара меньшего веса (объема), чем определено договором купли-продажи. Указанные действия нарушают установленное законом одно из обязательных условий договора купли-продажи — о количестве товара (см. ст. 465 ГК РФ).

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»; приказ ФНС России от 13 января 2020 г. № ММВ-7-14/12@ (ред. от 17.08.2021) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств».

² Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Обсчет может выражаться в одном из двух действий:

взимание с потребителя большей суммы, чем обусловлено ценой товара (работы, услуги), предусмотренной договором купли-продажи (выполнения работ, оказания услуг) или установленной уполномоченными государственными органами;

утаивание (невозврат) излишней денежной суммы, полученной от потребителя, или передача ему только части этой суммы.

Под иным обманом потребителя следует понимать нарушение других условий договора купли-продажи (выполнения работ, оказания услуг), например, умышленное искажение сведений о сроке годности товара, его сортности, продажу товара с нарушением требования о его комплектности и др.

Характеризуя субъективные признаки рассматриваемого состава административного правонарушения, отметим, что субъективная сторона рассматриваемых правонарушений состоит в прямом умысле. В качестве специальных субъектов правонарушения могут выступать юридические лица — торговые организации, организации, выполняющие работы или оказывающие услуги населению (предприятия коммунального и бытового обслуживания и др.). Должностные лица этих организаций привлекаются к ответственности согласно ч. 3 ст. 2.1 и ст. 2.4 КоАП РФ. Административной ответственности по ст. 14.7 КоАП РФ подлежат также индивидуальные предприниматели и граждане, работающие у индивидуальных предпринимателей.

Часть вторая статьи 14.7 КоАП РФ устанавливает наступление административной ответственности за введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств или качества товара (работы, услуги) при производстве товара в целях сбыта либо при реализации товара (работы, услуги), за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10, ч. 1 ст. 14.33 и ст. 14.39 КоАП РФ. Под обманом следует понимать преднамеренное введение другого лица в заблуждение путем ложного заявления, обещания, а также умолчания о фактах, которые могли бы повлиять на совершение сделки. Указание в диспозиции рассматриваемой правовой нормы на иной обман потребителей также предусматривает умышленные действия по введению потребителя в заблуждение.

В контексте рассматриваемого состава административного правонарушения следует обратить внимание на критерии его отграничения от прямо указанных в диспозиции ч. 2 ст. 14.7 КоАП РФ составов, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10, ч. 1 ст. 14.33 и ст. 14.39 КоАП РФ. Указанные составы представляют собой специальные случаи введения потребителей в заблуждение. Если введение потребителя в заблуждение осуществляется с незаконным воспроизведением чужого товарного знака, недобросовестной конкуренцией либо нарушением требований законодательства о предоставлении гостиничных услуг, то такие действия следует квалифицировать соответственно по ч. 2 ст. 14.10, ч. 1 ст. 14.33 или ст. 14.39 КоАП РФ.

В случае если обращение по соответствующим фактам поступает в территориальный орган внутренних дел, полиция проводит проверку, принимает меры по пресечению и документированию соответствующих деяний.

Отдельное внимание следует обратить на незаконное использование средств индивидуализации товаров, работ и услуг. Данные действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 14.10 КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 14.10 КоАП РФ административная ответственность наступает за незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров. По части второй анализируемой статьи административная ответственность наступает за производство в целях сбыта либо реализацию товаров, содержащих незаконное воспроизведение товарного знака.

Диспозиции перечисленных норм являются бланкетными и отсылают правоприменителя к гражданскому законодательству. В соответствии с ч. 2 ст. 1484 ГК РФ исключительное право на товарный знак может быть реализовано путем размещения товарного знака:

— на товарах (в том числе на упаковках, этикетках);

- при выполнении работ, оказании услуг (применительно к знаку обслуживания);
- на документации, связанной с введением товаров в гражданский оборот;
- в предложениях о продаже товаров, о выполнении работ, об оказании услуг;
- в сети «Интернет».

Использование зарегистрированного товарного знака либо места происхождения товара одним из перечисленных способов (либо иным способом) без согласия правообладателя является нарушением прав на соответствующие средства индивидуализации. Следовательно, такие действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1 ст. 14.10 КоАП РФ. Товары, этикетки, упаковки товаров, на которых незаконно размещены товарный знак или сходное с ним до степени смешения обозначение, являются в соответствии с п. 1 ст. 1515 ГК РФ контрафактными, подлежат конфискации и уничтожению. Производство таких товаров с целью сбыта или их реализация образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ.

Объективная сторона ряда административных правонарушений, предусмотренных гл. 14 КоАП РФ, заключается в нарушении правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ или услуг. Так, в соответствии со ст. 14.15 КоАП РФ административная ответственность наступает за нарушение правил продажи товаров, утвержденных постановлением Правительства от 31 декабря 2020 г. № 2463. Данным постановлением, в частности, определены особенности продажи автотранспортных средств, изделий из драгоценных металлов, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм и др.¹

Отдельный блок административных правонарушений, предусмотренных гл. 14 КоАП РФ и отнесенных законодателем к компетенции органов внутренних дел, лежит в плоскости соблюдения правил оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Соответствующие правила установлены Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», а также рядом подзаконных нормативных правовых актов.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ административная ответственность наступает за оборот (в частности, за розничную продажу) алкогольной продукции без лицензии субъектом предпринимательской деятельности (индивидуальным предпринимателем либо организацией). Если розничная продажа алкогольной продукции осуществляется физическим лицом, то эти действия образуют объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 14.17.1 КоАП РФ.

В правоприменительной практике фиксируются случаи, когда должностные лица полиции по ошибке квалифицируют вышеупомянутые соответствующие деяния по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ. Должностным лицам полиции, применяющим законодательство об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности, следует уяснить, что ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ и ст. 14.17.1 КоАП РФ предусматривают специальные нормы по отношению к норме, закрепленной в ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ. Иными словами, розничная продажа алкогольной продукции без лицензии — специальный случай осуществления предпринимательской деятельности без лицензии, подлежащий квалификации по ч. 3 ст. 14.17 либо по ст. 14.17.1 КоАП РФ.

Ряд правонарушений в области предпринимательской деятельности связан с игнорированием требований законодательства о рекламе. Например, согласно ч. 9 ст. 19 Федерального за-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2463 «Об утверждении Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему товара, обладающего этими же основными потребительскими свойствами, на период ремонта или замены такого товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих обмену, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

кона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» установка и эксплуатация рекламной конструкции допускаются при наличии разрешения, выдаваемого органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществлять установку и эксплуатацию рекламной конструкции¹. Установка и эксплуатация рекламной конструкции без соответствующего разрешения образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.37 КоАП РФ.

Субъективная сторона административных правонарушений, предусмотренных гл. 14 КоАП РФ, в подавляющем большинстве случаев характеризуется наличием вины в форме прямого умысла.

В качестве субъекта административных правонарушений, предусмотренных анализируемой главой, выступают, как правило, юридические лица либо индивидуальные предприниматели. По отдельным составам гл. 14 КоАП РФ в качестве субъекта правонарушения выступают физические лица (ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, ст. 14.17.1 КоАП РФ и др.). Следует помнить, что в силу прямого указания законодателя в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ индивидуальные предприниматели несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное. Примером обратной ситуации является, в частности, примечание к ст. 14.4.1, согласно которому индивидуальные предприниматели несут ответственность как юридические лица.

На практике нередко определенные сложности возникают у сотрудников полиции при пресечении и документировании административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, субъектом которых являются юридические лица. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения установленных правил и норм, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Безусловно, формулировки «имелась возможность для соблюдения правил и норм», «не были приняты все зависящие от него меры» носят оценочный характер и оставляют широкий простор для усмотрения правоприменителя. В связи с этим должностному лицу органов внутренних дел, осуществляющему производство об административном правонарушении в отношении юридического лица, следует принять исчерпывающий комплекс мер, направленный на установление вины юридического лица. Следует установить, какие меры принимались руководством юридического лица, чтобы избежать правонарушения.

Например, при выявлении признаков административного правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ (розничная продажа алкогольной продукции несовершеннолетнему лицу), следует выяснить:

— установлено ли на кассовых аппаратах продавца программное обеспечение, предупреждающее при продаже алкогольной продукции продавца о необходимости убедиться в достижении покупателем совершеннолетнего возраста (проверить документ, удостоверяющий личность);

— проводился ли должностными лицами организации инструктаж с продавцами-кассирами о необходимости строго соблюдения законодательства об обороте алкогольной продукции и, в частности, на предмет запрета продажи алкогольной продукции несовершеннолетним (проверить наличие и содержание журналов инструктажа, листов ознакомления);

— оборудовано ли торговое помещение информационными материалами, напоминающими о запрете продажи алкогольной продукции несовершеннолетним и т. д.

Завершая характеристику субъекта административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, необходимо обратить внимание на еще один важный аспект. Предусмотренные гл. 14 КоАП РФ штрафы зачастую представляют собой очень существенную нагрузку для финансового состояния субъекта предпринимательской деятельности. Назначенный в отношении субъекта предпринимательской деятельности штраф в несколько сотен тысяч

¹ Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

рублей может привести к его банкротству. Такое положение вещей не всегда соответствует принципу соблюдения частных и публичных интересов и вступает в противоречие с необходимостью государственной поддержки предпринимательства как главного экономического драйвера. В связи с этим законодатель предусмотрел возможность замены штрафов, назначенных в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, на предупреждение.

В силу ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в рамках контрольно-надзорной деятельности, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей нормой законодательства об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение.

Данное правило подлежит применению при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ. К их числу относятся следующие обстоятельства:

- административное правонарушение совершено впервые;
- отсутствует причинение вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- отсутствует материальный ущерб.

В связи с этим сотруднику полиции, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении в отношении субъекта предпринимательской деятельности, следует устанавливать наличие или отсутствие вышеперечисленных обстоятельств. В частности, необходимо определить, относится ли лицо, в отношении которого ведется производство, к числу субъектов малого или среднего предпринимательства.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства относятся индивидуальные предприниматели и юридические лица, среднесписочная численность работников которых составляет не более 100 человек, доход не более 800 000 000 рублей в год. При этом не менее 51 % уставного капитала юридического лица должно принадлежать физическим лицам или организациям — субъектам малого предпринимательства. Доля организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства, не должна превышать 49 %, доля государства, регионов или некоммерческих организаций — 25 % (подп. «а» п. 1 ч. 1.1 ст. 4 Федерального закона № 209-ФЗ). К субъектам среднего предпринимательства относятся субъекты, среднесписочная численность работников которых составляет не более 250 человек, доход не более 2 000 000 000 000 рублей. Ограничения по структуре уставного капитала — те же, что и для малых предприятий¹.

§ 3. Деятельность органов внутренних дел по пресечению и документированию административных правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности

Пресечение и документирование административных правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности являются прямыми обязанностями органов внутренних дел. Данное направление деятельности реализуется различными подразделениями, входящими в структуру МВД России. Среди них наибольший удельный вес выявленных правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности приходится на подразделения участковых уполномоченных полиции, ППС, исполнения административного

¹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

законодательства. Административные правонарушения в области охраны собственности также нередко становятся предметом деятельности подразделений по делам несовершеннолетних.

Примерный алгоритм действий сотрудника полиции при выявлении признаков административного правонарушения в области охраны собственности выглядит следующим образом:

1. *Пресечение административного правонарушения.* При получении информации о совершаемом административном правонарушении в области охраны собственности сотрудники полиции обязаны незамедлительно доложить о происшествии дежурной смене ближайшего территориального органа, выдвинуться на место происшествия и принять меры, направленные на пресечение правонарушения.

Сотруднику полиции следует учитывать, что в соответствии с требованиями ведомственных нормативных правовых актов при получении сообщения об административном правонарушении оперативному дежурному дежурной части передается следующая информация:

дата и время поступления заявления (сообщения);

фамилия, имя и отчество заявителя;

адрес места жительства (пребывания), номер телефона заявителя;

форма фиксации заявления (сообщения) (письменное заявление, протокол явки с повинной и др.)¹.

После пресечения правонарушения требуется проверить документы, удостоверяющие личность правонарушителя, зафиксировать выявленные в них сведения. Устанавливая личность правонарушителя, целесообразно незамедлительно после фактического задержания данного лица посредством радио- или сотовой связи сделать запрос в дежурную часть территориального органа на предмет нахождения данного лица в розыске, а также совершения им ранее преступлений и административных правонарушений. От полученной информации может зависеть дальнейший алгоритм действий. Например, если лицо совершило мелкое хищение в период, когда считалось подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ, имеются основания возбуждения уголовного дела по ст. 158.1 УК РФ. Соответственно, может возникнуть необходимость вызова на место происшествия следственно-оперативной группы, а дальнейшая процессуальная проверка по делу будет проводиться уполномоченными субъектами в соответствии с нормами УПК РФ.

Предмет административного правонарушения при необходимости следует изъять в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ, составив соответствующий протокол, и в дальнейшем приобщить к материалам дела.

2. *Фиксация и оценка информации о правонарушении.* На данном этапе происходит фиксация информации о событии правонарушения. Сотрудник полиции получает письменное заявление о правонарушении либо составляет протокол принятия устного заявления. Важно зафиксировать точные данные заявителя и получить от него объяснение. В ходе получения объяснения следует выяснить детали события правонарушения (время, место, способ его совершения), установить наличие очевидцев правонарушения. Особое внимание следует обратить на предмет правонарушения — его стоимость, характеристики, индивидуальные признаки.

Также необходимо установить наличие права собственности на предмет правонарушения у конкретных лиц. С этой целью можно истребовать документы, подтверждающие приобретение соответствующих прав на предмет правонарушения, его стоимость (договор, кассовый чек, свидетельство о регистрации права собственности и т. п.).

При непосредственном обнаружении признаков административного правонарушения в области охраны собственности самим сотрудником полиции целесообразно составить по данному факту рапорт, где зафиксировать все перечисленные выше обстоятельства.

¹ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Следует помнить, что в соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ по отдельным составам административных правонарушений в области охраны собственности возбуждается административное расследование:

в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.3, 7.5 КоАП РФ — если после выявления правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат;

в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ (мелкое хищение) — во всех случаях.

О возбуждении административного расследования выносится соответствующее определение должностного лица, осуществляющего производство по делу.

3. Установить иные обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения дела.

На данном этапе следует установить виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения. На данном этапе, в частности, следует опросить очевидцев правонарушения в качестве свидетелей по делу, разъяснив им соответствующие права и обязанности и предупредив об ответственности (ст. 17.9, 25.6 КоАП РФ).

Кроме того, следует принять меры к получению и фиксации иных доказательств (изъятие записей с камер видеонаблюдения непосредственно на месте происшествия и (при необходимости) на прилегающей территории; документов о стоимости имущества и др.).

4. Применение необходимых мер административно-правового обеспечения и составление соответствующих процессуальных документов, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ (протокол о доставлении, протокол об административном задержании, протокол личного допроса вещей и т. д.).

5. Квалификация деяния в соответствии с законодательством об административных правонарушениях и составление протокола об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении — важнейший процессуальный документ, в котором фиксируются вина конкретного лица в совершении правонарушения, иные обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу, а также перечень доказательств и материалов, прилагаемых к протоколу. Протокол составляется с учетом всех требований, предусмотренных ст. 28.2 КоАП РФ, в предусмотренные в ст. 28.5 КоАП РФ сроки. В случае возбуждения административного расследования протокол об административном правонарушении в области охраны собственности может быть составлен по истечении одного месяца. Данный срок может быть продлен в исключительных случаях в порядке, предусмотренном ст. 28.7 КоАП РФ.

Кроме того, в процессуальные обязанности лица, осуществляющего производство, входит определение подведомственности дела в соответствии с гл. 23 КоАП РФ и направление протокола со всеми приложенными к нему материалами на рассмотрение. Согласно ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ протокол об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение 3 суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении. Исключение составляют ситуации, когда совершение административного правонарушения в области охраны собственности предполагает назначение административного ареста либо выдворения (например, ст. 7.27 КоАП РФ). В таких ситуациях суд обязан рассмотреть протокол об административном правонарушении незамедлительно после его составления.

Далее рассмотрим алгоритм действий сотрудников полиции при выявлении административных правонарушений в области предпринимательской деятельности. Данный алгоритм в общем виде включает в себя следующие этапы:

1. *Обнаружение должностным лицом органов внутренних дел лично или из иных источников (в частности, в рамках проверки поступившего заявления) факта совершения административного правонарушения в области предпринимательской деятельности.*

Следует отметить, что должностные лица системы МВД России не наделены контрольно-надзорными полномочиями в области предпринимательской деятельности. Сотрудники полиции не вправе проводить проверки деятельности субъектов предпринимательской деятельности по собственной инициативе в плановом либо внеплановом режиме, чем, в частности, предопределяется специфика пресечения правонарушений в области предпринимательской деятельности. В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» проверка нарушения предпринимателем прав на средства индивидуализации товаров возможна лишь в рамках проведения административного расследования (либо при проведении оперативно-розыскных мероприятий, предварительного расследования)¹.

При этом поводом для возбуждения производства по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ может послужить не только информация, поступившая из внешних источников (сообщения и заявления граждан, информация из иных органов власти, средств массовой информации и т.д.), но и непосредственное обнаружение должностным лицом полиции признаков правонарушения в области предпринимательской деятельности.

Иными словами, сотрудник полиции, непосредственно обнаруживший признаки административного правонарушения в области предпринимательской деятельности, вправе возбудить производство по делу об административном правонарушении, в связи с чем любые дальнейшие процессуальные действия не будут вступать в противоречие с законодательством о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Такой повод для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, как непосредственное обнаружение признаков правонарушения самим должностным лицом полиции, особенно актуален в контексте рассматриваемого вида правонарушений. Количество правонарушений в области предпринимательской деятельности остается стабильно высоким, и добросовестные предприниматели, а также потребители не в состоянии отреагировать даже на небольшую часть таких нарушений. Заявления, поступающие в органы внутренних дел от организаций правозащитной направленности, в круг задач которых входит противодействие правонарушениям в области предпринимательской деятельности, также являются «каплей в море» соответствующих правонарушений. Приблизиться к реализации принципа неотвратимости административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности можно лишь при условии активной позиции сотрудников правоохранительных органов и, в частности, полиции в отношении самостоятельного выявления признаков соответствующих правонарушений.

С этой целью, как представляется, следует рекомендовать сотрудникам полиции (прежде всего, участковым уполномоченным полиции, сотрудникам подразделений по исполнению административного законодательства, по борьбе с экономическими преступлениями, ППС) больше изучать признаки административных правонарушений в области предпринимательской деятельности. Соответствующей информации следует уделять больше внимания на занятиях по правовой подготовке, инструктажах. Например, до сотрудников полиции необходимо доводить информацию о крупных партиях товаров, в которых были незаконно использованы средства индивидуализации товаров, о признаках их контрафактности. Это необходимо для выявления отдельных единиц контрафакта на территории обслуживания в точках розничной торговли. Когда сотрудник полиции имеет представление о том, как выглядит оригинал товара, он самостоятельно без какого-либо заявления может выявить признаки контрафактности и возбудить производство по делу по ст. 14.10 КоАП РФ.

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

2. *Выдвижение на основании п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» лицу, совершающему деяние с признаками административного правонарушения в области предпринимательской деятельности, требования о прекращении противоправных действий.*

3. *Проведение на основании и в соответствии со ст. 27.8 КоАП РФ осмотра принадлежащего юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещения (территории).* В рамках данного процессуального действия необходимо:

- произвести подробный осмотр принадлежащего индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу помещения (территории);
- описать находящиеся в помещении объекты, оборудование, витрины, реализуемый товар;
- в ходе осмотра применить фото- и видеосъемку;
- составить протокол о проведении осмотра, в котором подробно зафиксировать все результаты данного процессуального действия.

Важно помнить, что осмотр осуществляется в присутствии представителя юридического лица либо индивидуального предпринимателя (непосредственный продавец — работник субъекта предпринимательской деятельности не является представителем) и двух понятых (либо с применением видеозаписи).

4. *Изъятие предмета административного правонарушения, а при необходимости — оборудования, используемого для его производства, в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ, составление соответствующего протокола.*

Применяя указанную меру административно-процессуального обеспечения, правоприменителю следует помнить об особом порядке сдачи для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче. Данный порядок установлен постановлением Правительства Российской Федерации¹.

К изъатым вещам, подвергающимся быстрой порче, относятся:

вещи с ограниченным сроком годности, если этот срок истекает либо есть основания полагать, что срок истечет к моменту вступления постановления об административном правонарушении в законную силу и вещи будут непригодны для реализации;

вещи, требующие для сохранения своих товарных и потребительских качеств и обеспечения безопасности специальных температурных режимов или иных условий хранения, соблюдение которых затруднено или издержки по обеспечению которых соизмеримы со стоимостью изъятых вещей.

5. *Получение объяснения от лица, совершившего деяние с признаками административного правонарушения в области предпринимательской деятельности, в ходе которого зафиксировать следующую информацию:*

- о лице, непосредственно осуществлявшем продажу товара (работы, услуги), а также о продолжительности осуществления им функций продавца в данной организации;
- о работодателе, о перечне реализуемых товаров.

6. *Опрос индивидуального предпринимателя либо представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в рамках которого:*

- установить род предпринимательской деятельности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- выяснить, имеются ли у данного лица полномочия на осуществление конкретного вида деятельности, продажу конкретного вида товаров (лицензия, свидетельство о регистрации то-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче».

варного знака, лицензионный договор); сотруднику полиции следует помнить, что сведения такого рода в большинстве случаев являются общедоступными и размещены в сети «Интернет»;

— установить иную информацию, имеющую значение для производства по делу об административном правонарушении.

7. *На основании ст. 26.10 КоАП РФ истребовать у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении:*

— правоустанавливающие документы (свидетельство о государственной регистрации в качестве юридического лица либо индивидуального предпринимателя, ИНН); в качестве альтернативного варианта возможно приобщение к материалам дела выписки из единого реестра юридических лиц или индивидуальных предпринимателей (такую выписку можно получить на безвозмездной основе в кратчайшие сроки при помощи интернет-ресурсов ФНС России);

— документы, подтверждающие статус лица, непосредственно осуществлявшего продажу товара, в частности, трудовой договор, трудовую книжку и т.п.

К материалам дела достаточно приобщить копии соответствующих документов.

8. *Опрос двух (по возможности более двух) свидетелей.* В ходе опроса необходимо, прежде всего, установить обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу.

9. *Составление рапорта по факту выявления административного правонарушения.* Строго говоря, процессуальное законодательство не требует от должностного лица обязательного составления рапорта о выявлении административного правонарушения. Данный документ имеет исключительно служебно-правовую природу и представляет собой формы письменного доклада руководителю. Вместе с тем составление рапорта рекомендуется, особенно в ситуациях, когда необходима фиксация информации, имеющей значение для объективного рассмотрения дела, но не отражаемой в полном объеме в процессуальных документах. Рапорт сотрудника полиции является доказательством по делу, которое рассматривающее дело должностное лицо обязано будет изучить и учесть при принятии итогового решения.

10. *Вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования,* если такая возможность предусмотрена ст. 27.8 КоАП РФ и имеет место соответствующая необходимость (необходимо назначение экспертизы или проведение иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат). В случаях с незаконным использованием средств индивидуализации товаров проведение экспертизы либо иных длительных процессуальных действий необходимо практически всегда (ст. 14.10 КоАП РФ).

Следует помнить, что копия определения в течение суток вручается под роспись либо высылается лицу, в отношении которого возбуждено административное расследование.

11. *Назначение экспертизы по изъятому товару с постановкой перед экспертом вопросов.* В качестве примера приведем вопросы, которые целесообразно ставить перед экспертом при назначении экспертизы в рамках производства по одному из самых сложных составов правонарушений в области предпринимательской деятельности — нарушение прав на средства индивидуализации товаров (ст. 14.10 КоАП РФ):

— является ли обозначение, использованное для индивидуализации изъятого товара, идентичным обозначению, составляющему зарегистрированный товарный знак (указать какой именно товарный знак, приложить копию свидетельства о его регистрации, описание);

— если нет, то сходно ли данное обозначение с обозначением, составляющим зарегистрированный товарный знак до степени смешения.

В качестве экспертов по делам соответствующей категории могут быть привлечены эксперты Роспатента, представители правозащитных организаций, специализирующихся на защите прав на товарный знак (например, Промышленная палата г. Санкт-Петербурга и т. п.), патентные поверенные и др.

12. *Составление протокола об административном правонарушении и направление материалов дела в соответствии с подведомственностью.*

Отметим, что предложенные в рамках данного параграфа алгоритмы носят примерный характер и в каждом случае нуждаются в индивидуализации с учетом обстоятельств и специфики дела. Последовательность действий должна определяться применительно к конкретной ситуации. Тем не менее знание общих алгоритмов действий сотрудника полиции при выявлении признаков административных правонарушений в области охраны собственности, предпринимательской деятельности — основа для эффективного противодействия данным видам правонарушений.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте родовой объект административных правонарушений в области охраны собственности.
2. Раскройте предмет административных правонарушений в области охраны собственности.
3. Приведите примеры формальных и материальных составов административных правонарушений в области охраны собственности.
4. Назовите признаки предпринимательской деятельности.
5. Классифицируйте составы административных правонарушений в области предпринимательской деятельности. Какие составы административных правонарушений в области предпринимательской деятельности рассматриваются органами внутренних дел?
6. Раскройте юридический состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.1 КоАП РФ.
7. Охарактеризуйте юридический состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.10 КоАП РФ.
8. Опишите общий алгоритм действий сотрудников полиции по пресечению и документированию административных правонарушений в области охраны собственности.
9. Опишите общий алгоритм действий сотрудников полиции по пресечению и документированию административных правонарушений в области предпринимательской деятельности.

ГЛАВА 30. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОРЯДКА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правовые основы контроля (надзора) за пребыванием иностранных граждан территориальными органами МВД России

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹ прямо определила ряд направлений миграционной политики, призванных усовершенствовать механизмы профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации. Среди них:

- совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;

- совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

- развитие инфраструктуры государственной границы Российской Федерации;

- обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;

- совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

- совершенствование механизма миграционного контроля в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам и др.

Для полноты и эффективности осуществления миграционного контроля российским правом дифференцированы полномочия органов исполнительной власти в указанной сфере по кругу подконтрольных лиц и формам контроля.

Статьей 30 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что контроль за соблюдением правил пребывания и проживания иностранных граждан, имеющих дипломатические, консульские и служебные паспорта либо пользующихся дипломатическими привилегиями и суверенитетом, осуществляется МИД России.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

Контроль за соблюдением остальными иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации осуществляет МВД России и его территориальные органы.

Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции¹ устанавливает порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Очевидным недостатком названного документа является узость понимания миграционного контроля. Так, п. 5 названного правового акта под контролем понимает исключительно проведение проверок: «государственный контроль осуществляется в форме проверок». Представляется, что данное положение не в полной мере соответствует теории административно-правового регулирования и управления.

Раскрывая содержание деятельности территориальных органов МВД России по контролю за пребыванием в России иностранных граждан и лиц без гражданства, следует отметить что она обусловлена социальной ролью МВД России в системе государственных органов, основными задачами которого являются разработка и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений; выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.²

Функции головного подразделения МВД России по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции возложены на ГУВМ МВД России. Оно организует и координирует федеральный государственный контроль (надзор) за проживанием и пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников. На него же возложены полномочия по организации и координации контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета.

На подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне возложены функции по непосредственному осуществлению федерального государственного надзора (контроля) за соблюдением:

- иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;
- иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;
- правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;
- иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации.

Контрольно-надзорные полномочия являются одними из основных для подразделений по вопросам миграции и образуют важнейшее направление их деятельности. Вместе с тем деятельность по реализации миграционного законодательства в той или иной мере присуща практически всем службам и подразделениям органов внутренних дел, отличающимся друг от друга своей компетенцией, методами и формами деятельности.

¹ П. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

² См.: ст. 3 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Контроль за пребыванием иностранных граждан в масштабе субъекта Российской Федерации осуществляется органами внутренних дел субъектов Российской Федерации (министерствами, главными управлениями, управлениями республик, краев, областей и т. д.). Эти органы осуществляют свои задачи в рассматриваемой области путем централизованного руководства и непосредственного оперативного управления.

Их основные задачи и функции заключаются в охране прав и законных интересов иностранных граждан от преступных посягательств; охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в местах работы (учебы) и проживания иностранцев на обслуживаемой территории; предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, связанных с иностранными гражданами; выявлении причин, порождающих преступления и иные нарушения правопорядка, а также условий, способствующих их совершению и принятию мер к устранению таких причин и условий; в быстром и полном раскрытии и расследовании преступлений, связанных с иностранными гражданами; проведении среди граждан Российской Федерации и иностранцев пропаганды по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступлениями. Указанные функции выполняют различные службы и подразделения территориальных органов внутренних дел в соответствии с возложенными на них полномочиями.

Для успешного выполнения данных функций должностные лица и подразделения правоохранительных органов должны обладать достаточной информацией о количестве иностранных граждан в местах их пребывания.

Организационные и практические мероприятия по контролю за миграцией осуществляются территориальными органами МВД России в соответствии с административным регламентом¹.

Предметом такого контроля является соответствие деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, требованиям в сфере миграции, установленным законодательством Российской Федерации.

Примечательно, что в соответствии с действующим законодательством федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции проводится исключительно на внеплановой основе в форме документарной или выездной проверки. Документарная проверка проводится в срок до 20 рабочих дней, а выездная — до 7 рабочих дней. По результатам проверки составляется акт.

Несмотря на то что в ходе указанных проверок выявляются иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие административные правонарушения в сфере миграции, они все же в большей степени ориентированы на установление фактов нарушения миграционного законодательства со стороны юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Большая часть правонарушений в миграционной сфере выявляется в повседневной деятельности территориальных органов МВД России. Эффективность этой работы в полной мере зависит от согласованности действий всех структурных подразделений органов внутренних дел, в том числе и их взаимодействия с другими компетентными органами, администрациями организаций, предприятий и учреждений.

Важную роль в обеспечении контроля за соблюдением должностными лицами и гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами установленных для них правил пребывания (проживания) в Российской Федерации играет служба участко-

¹ Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

вых уполномоченных полиции¹. Последняя в целях соблюдения установленных правил обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию России.

Рассматривая деятельность участковых уполномоченных полиции по осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда, следует отметить, что указанное должностное лицо не имеет прямо закрепленных в ведомственных инструкциях и приказах обязанностей в данной сфере. Вместе с тем его ответственность за состояние правопорядка на вверенном административном участке обязывает участкового уполномоченного полиции осуществлять контроль в сфере миграции в рамках закрепленных в законодательстве более широких полномочий. Рассмотрим их подробнее.

Участковый уполномоченный должен знать места проживания иностранных граждан: гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницы-приюты и другие учреждения социального назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактически быть зарегистрированы и проживать указанные лица. Соответствующую информацию он получает в результате обхода территории, за которой закреплен. Должностным лицам проверяемых учреждений в обязательном порядке разъясняются требования законодательства, определяющего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

В обязанность участкового уполномоченного входит и поддержание деловых контактов с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций, в том числе привлекающих на работу иностранную рабочую силу. Проверять рабочие помещения, территории использования иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями необходимо с целью выявления принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу либо на пребывание в данной местности, а также фактов нарушения их прав и свобод.

При посещении организаций, учреждений, использующих труд иностранных граждан или лиц без гражданства, участковый уполномоченный обязан ознакомить администрацию и работников отдела кадров с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и правилами использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации. Кроме того, он должен проверить документы, подтверждающие исполнение администрацией этой организации правил привлечения иностранной рабочей силы.

Серьезным правоохранительным потенциалом обладают также проверки фактического проживания иностранных граждан и лиц без гражданства. Проверка может осуществляться путем непосредственного посещения как постоянно, так и временно проживающего иностранного гражданина и лица без гражданства. Такие посещения особенно необходимы в то время, когда у иностранца истекает срок действия разрешения на временное проживание или вида на жительство, при проведении работы (мероприятий) по соблюдению правил миграционного учета, в случаях нарушения иностранными гражданами режима пребывания в Российской Федерации. Проверка по возможности проводится в присутствии сотрудника подразделения по вопросам миграции либо представителя муниципального органа или общественного объединения, оказывающего содействие органам внутренних дел в их деятельности по укреплению

¹ См.: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

правопорядка (внештатного сотрудника полиции, члена народной дружины, представителя казачьих формирований и т. д.)¹.

Для выявления иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов, участковый уполномоченный проводит работу в жилом секторе.

При отработке жилого сектора необходимо обращать внимание на возможное незаконное проживание иностранцев-нелегалов в частном секторе или общежитиях, а также в местах, не приспособленных для жилья (бытовках, рабочих и хозяйственных помещениях), выявлять иностранцев без определенного места жительства (бродяжничающих и попрошайничающих). Особое внимание уделяется выявлению среди вышеперечисленных категорий малолетних и несовершеннолетних иностранных граждан, а также лиц, вовлекающих их в асоциальный образ жизни.

Осуществляя мероприятия по проведению проверок соблюдения миграционного законодательства, участковые уполномоченные полиции вправе проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, при наличии повода к возбуждению в отношении них дел об административных правонарушениях; если предъявленные документы имеют признаки подделки, то изымать их.

При выявлении нарушений миграционного законодательства, предусмотренных КоАП РФ, участковый уполномоченный полиции обязан зафиксировать данный факт, составив протокол об административном правонарушении.

Немаловажная роль в охране общественного порядка в местах пребывания иностранных граждан принадлежит ППСП.

Наряды ППСП обязаны знать адреса и особенности расположения мест проживания иностранцев на маршрутах патрулирования или в месте нахождения поста, а также места их возможного появления (рестораны, бары, стадионы, пляжи и др.) и уделять особое внимание обеспечению правопорядка и безопасности на указанных объектах.

В обеспечении правового положения иностранных граждан участвуют другие службы и подразделения органов внутренних дел, среди которых можно выделить Госавтоинспекцию МВД России. Сотрудники Госавтоинспекции учитывают транспортные средства, на которых водителями работают иностранные граждане, а также принадлежащие иностранным гражданам на правах частной собственности.

Значительная нагрузка по контролю за передвижением иностранцев по территории Российской Федерации ложится на ДПС Госавтоинспекции. Сотрудники ДПС осуществляют контроль за тем, чтобы иностранные граждане не следовали по территориям с регламентированным посещением для них без специальных разрешительных документов. В ходе обеспечения БДД инспекторы ДПС Госавтоинспекции проверяют, чтобы все иностранцы, передвигающиеся на транспортных средствах, имели при себе документы, удостоверяющие личность; документы на право управления автомобилем; регистрационные документы на транспортное средство; документы на право пребывания на территории Российской Федерации и передвижения по районам с регламентированным посещением².

Сотрудники органов внутренних дел на транспорте осуществляют контроль за соблюдением иностранцами, следующими железнодорожным, воздушным и водным транспортом правил пребывания и передвижения по территории Российской Федерации. Немедленно докладывают дежурному по органу внутренних дел обо всех случаях, когда иностранец отстал от поезда, опоздал на самолет, а также о совершении в поездах, на станциях, вокзалах, портах и аэропортах правонарушений иностранными гражданами или в отношении иностранцев.

¹ См.: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

² См.: Административная деятельность полиции : курс лекций / под ред. В. А. Кудина. — СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. — 768 с.

При получении подобной информации дежурный докладывает о происшествии руководству органа внутренних дел и информирует органы Федеральной службы безопасности.

При выявлении фактов нарушения иностранными гражданами или лицами без гражданства требований миграционного законодательства к ним в установленном порядке применяются меры принуждения.

§ 2. Правовые основы и порядок применения отдельных мер принуждения к иностранным гражданам

Конституция Российской Федерации закрепила важное положение о том, что все лица, законно находящиеся в Российской Федерации, пользуются на ее территории равными правами и свободами. Это же положение в равной степени относится и к обязанностям, в первую очередь, к обязанности соблюдать законы Российской Федерации.

Неисполнение данной обязанности порождает право государственного аппарата на применение принуждения — воздействия, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведения, независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет.

В административно-правовой науке распространено деление мер принуждения на виды по различным основаниям, в том числе по кругу лиц, в отношении которых эти меры применяются.

Принципиальных различий в применении отдельных мер принуждения в отношении граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства нет.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации предусмотрен ряд мер принудительного характера, применяемых исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. К таким мерам следует отнести:

1. Депортацию иностранного гражданина или лица без гражданства.
2. Административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства.
3. Реемиссию.

По сути, все перечисленные меры представляют собой высылку иностранного гражданина или лица без гражданства с территории Российской Федерации. Разница состоит лишь в основаниях и порядке их применения.

Депортация представляет собой принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации¹.

Депортации подлежит иностранный гражданин:

— срок проживания или временного пребывания которого в Российской Федерации сокращен либо у которого аннулированы разрешение на временное проживание или вид на жительство;

— в отношении которого принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию или решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

— совместно с членами семьи получивший уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем (уведомление об утрате или о лишении статуса беженца) либо утративший временное убежище или лишенный временного убежища, не использовавший право обжалования вынесенного решения или получивший отказ на жалобу и не имеющий иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, а также лишенный статуса беженца или вре-

¹ См.: ч. 1. ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

менного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации, — после отбытия наказания;

— переданный иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии.

Порядок депортации иностранных граждан определен приказом МВД России¹.

Подготовка проекта решения о депортации с необходимыми для принятия такого решения документами осуществляется должностными лицами ГУВМ МВД России или территориальных органов МВД России на региональном уровне в течение 15 рабочих дней с момента установления обстоятельств, свидетельствующих о наличии оснований для депортации иностранного гражданина или лица без гражданства. В течение этого периода проводятся проверочные мероприятия на предмет выявления оснований для ограничения его выезда с территории Российской Федерации. В качестве таковых рассматриваются факты наличия неисполненных обязательств или нахождения лица в розыске.

На основании представленных материалов начальник ГУВМ МВД России (его заместитель) либо руководитель территориального органа МВД России на региональном уровне (его заместитель) принимают решение о депортации иностранного гражданина. Не позднее 3 рабочих дней с момента принятия решения оно объявляется иностранному гражданину сотрудником подразделения по вопросам миграции на личном приеме под роспись с одновременным вручением ему копии решения. Одновременно в документе, удостоверяющем личность, а также в графе «Регистрация и изменение срока временного пребывания в Российской Федерации» выездной части миграционной карты проставляется отметка о запрещении въезда в Российскую Федерацию².

Исполнение решения о депортации осуществляется территориальным органом МВД России на региональном уровне. При этом территориальный орган МВД России, ответственный за исполнение решения о депортации, в течение 3 рабочих дней с момента получения утвержденного решения направляет информацию о принятом решении в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина. До момента депортации по решению суда депортируемый иностранный гражданин может содержаться в специальном учреждении³.

Депортируемый иностранный гражданин выезжает из Российской Федерации на основании решения о депортации. Территориальный орган МВД России, ответственный за исполнение решения о депортации, организует сопровождение иностранного гражданина до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

¹ Приказ МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства».

³ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

Таким образом, депортация может применяться к иностранному гражданину или лицу без гражданства как за противоправное поведение, так и при отсутствии признаков противоправности в его деяниях. Депортация не является мерой наказания, в отличие от административного выдворения.

Далее рассмотрим процедуру административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства как вид административного наказания.

В соответствии со ст. 32.10 КоАП РФ исполнение постановления судьи об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Следует отметить, что органы внутренних дел не осуществляют процедуру принудительного выдворения иностранных граждан с территории Российской Федерации. Это obligation возложена законом на Федеральную службу судебных приставов. Полномочия МВД России сводятся к осуществлению контроля за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства назначенного ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации¹. Однако формы такого контроля законодательно не определены.

Таким образом, сотрудник, выявивший иностранного гражданина, виновного в совершении действий, за которые в качестве меры административного наказания может быть установлено административное выдворение, докладывает рапортом начальнику территориального органа МВД России или его заместителю. В рапорте подробно излагаются обстоятельства, связанные с пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации, и правовые основания для рассмотрения вопроса о его административном выдворении.

В случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, информация об административном выдворении иностранного гражданина направляется в консульское учреждение или дипломатическое представительство иностранного государства.

При отсутствии оснований, препятствующих выезду иностранного гражданина из Российской Федерации, после оформления всех необходимых материалов начальник территориального органа МВД России или его заместитель обеспечивает их направление в суд, а также личное присутствие иностранного гражданина в суде с целью рассмотрения вопроса об административном выдворении.

Копии документов, направленных в суд, и копии документов, удостоверяющих личность и гражданство иностранного гражданина, формируются в учетное дело иностранного гражданина, совершившего административное правонарушение.

До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях².

¹ См.: подп. 51 п. 11 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

В случае принятия судьей решения о принудительном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства постановление вместе с имеющимися документами передается на исполнение судебному приставу-исполнителю. При необходимости оформления иностранному гражданину документов для выезда с территории Российской Федерации они запрашиваются судебным приставом-исполнителем в территориальных органах МВД России.

В случае, когда документирование выдворяемого лица задерживается либо отсутствуют финансовые средства на его отправку, а также при наличии обстоятельств, препятствующих исполнению постановления об административном выдворении, начальник территориального органа МВД России направляет соответствующие материалы судье для рассмотрения вопроса о продлении срока содержания иностранного гражданина в специальном учреждении¹.

В завершение рассмотрим содержание института реадмиссии.

Ученые, рассуждая о правовой природе реадмиссии, определяют ее как «согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также в некоторых случаях иностранцев, находившихся или проживающих в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства»². В каких случаях это возможно? Прimitивно схему реадмиссии можно описать следующим образом: иностранный гражданин въезжает на территорию государства при отсутствии документов для законного нахождения в стране; когда факт такого незаконного пребывания вскрывается, человека высылают обратно в государство его гражданской принадлежности или откуда он прибыл. В таком контексте реадмиссию следует рассматривать как один из регуляторов миграционных процессов в государстве, позволяющий наиболее гуманным способом, без длительного содержания в местах лишения свободы отправить незаконного мигранта в государство его гражданской принадлежности или прежнего места жительства, которое, в свою очередь, обязано принять таких лиц³. В институте реадмиссии проявляется правовая природа ответственности государства за своих граждан и иных лиц, проживающих на его территории.

В отличие от научных источников, отечественное право не содержит единого определения реадмиссии. Данное обстоятельство обусловлено договорной природой института реадмиссии. В каждом конкретном случае ее содержание и объем обязательств в отношении реадмиссии определяются договаривающимися сторонами. Так, например, Российская Федерация и Европейское сообщество для целей двустороннего соглашения по данному вопросу договорились, что под реадмиссией они понимают «передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениям Соглашения»⁴. Как правило, предмет подобных соглашений являются не только процедуры возврата и приема незаконных мигрантов, но и их транзита.

Несмотря на относительную «молодость»⁵ института реадмиссии, его значение в регулировании миграционных процессов на территории государства уже сейчас сложно переоценить. Он дал возможность для решения многолетней проблемы идентификации и выдво-

¹ Там же.

² Иванова А. А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. — 2014. — № 3. — С. 3–7.

³ См.: Олейник С. Роль международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц // Журнал международного права и международных отношений. — 2016. — № 1–2. — С. 24–29.

⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.). Ратифицировано Федеральным законом от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии».

⁵ Впервые термин «реадмиссия» упоминается в отечественных правовых актах в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г.

рения нелегальных мигрантов. Долгое время нерешенным оставался вопрос о том, что делать с иностранцами, задержанными в связи с незаконным нахождением на территории Российской Федерации, срок содержания которых в специальных учреждениях истек, а личность так и не установлена. Не секрет, что установление личности мигранта связано с рядом трудностей. Так, на территории страны могут отсутствовать загранучреждения государства гражданской принадлежности лица; государство может в силу определенных политических или экономических причин не желать содействовать в установление личности своего гражданина; иностранный гражданин может сообщить о себе недостоверные данные, затрудняющие процесс идентификации, и др.

Рeadмиссия способствует преодолению сложившейся системы длительного установления личности нелегального мигранта. При надлежащей организации реадмиссии негативное влияние мигранта или государства его гражданства на конечный результат процедуры минимизировано. Так, при реадмиссии необязательно устанавливать личность нелегального мигранта. Главное — это установить, из какого государства он прибыл, и подтвердить документами факт такого прибытия. При наличии заключенного соглашения о реадмиссии лиц с таким государством и доказательств, предусмотренных этим соглашением, лицо может быть передано в государство, в котором оно пребывало ранее. Примечательно, что это обязательно будет государство его постоянного места жительства.

Для осуществления процедуры реадмиссии между запрашивающей и запрашиваемой сторонами должны быть заключены соответствующие международные договоры. Если такой договор отсутствует, то процедура реадмиссии применена быть не может. В настоящее время Российской Федерацией заключены договоры о реадмиссии с Литовской Республикой, Королевством Норвегия, Королевством Дания, Социалистической Республикой Вьетнам, Исландией, Швейцарской Конфедерацией, Республикой Армения, Турецкой Республикой, Европейским Сообществом, Киргизской Республикой, Украиной, Княжеством Лихтенштейн, Республикой Узбекистан, Монголией, Республикой Сербия.

В случае если этот нелегальный мигрант не является гражданином государства, которое его приняло в соответствии с договором, аналогичная процедура реадмиссии инициируется уже им. Вместе с тем зачастую принявшее нелегала государство не имеет заключенных соглашений о реадмиссии с третьим государством, куда оно могло бы передать его далее. Надо отметить, что отдельные государства сознательно не идут на заключение договоров о реадмиссии, рассматривая ее как препятствие к разрастанию национальных диаспор. Посольства таких государств отказываются выдавать своим депортируемым гражданам паспорта или свидетельства на возвращение, вынуждая их остаться в стране прибытия. Вместе с тем процедура реадмиссии направлена на защиту государством своих граждан, благодаря ей человеку обеспечена сохранность прав и законных интересов.

Конкретные условия реализации процедуры реадмиссии определяются национальным законодательством и условиями заключенных международных соглашений.

Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии подлежит иностранный гражданин, въезд которого в Российскую Федерацию либо пребывание (проживание) которого в Российской Федерации признаны не соответствующими законодательству о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

В Российской Федерации органом, уполномоченным принимать решение о реадмиссии и осуществлять указанную процедуру, является МВД России и его территориальные органы на региональном уровне¹.

¹ Приказ МВД России от 24 сентября 2020 г. № 669 «Об утверждении Порядка реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии Министерством внутренних дел Российской Федерации».

§ 3. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за правонарушения в сфере миграции

Юридическая ответственность в сфере миграции призвана защищать складывающиеся на территории государства в конкретный исторический период общественные отношения, урегулированные нормами права, в которые вовлечены мигранты вследствие въезда на территорию Российской Федерации, выезда с территории Российской Федерации, пребывания, проживания и перемещения по ее территории.

Основанием возникновения юридической ответственности в сфере миграции является правонарушение — общественно опасное, виновное деяние, за совершение которого законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Очевидным является тот факт, что отнесение того или иного правонарушения к миграционной сфере возможно лишь в случаях, когда виновным лицом нарушаются собственно правила, регулирующие правоотношения в сфере миграции; нельзя рассматривать как правонарушение в сфере миграции любое совершаемое иностранным гражданином на территории Российской Федерации противоправное деяние.

К наиболее распространенным видам ответственности, наступающим за нарушение миграционных норм, относится административная ответственность.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, введенный в действие с 1 июля 2002 г. Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ, в отличие от Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г., содержит отдельную специальную гл. 18 «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации».

Данная глава включает в себя статьи, где в качестве специальных субъектов рассматриваются, главным образом, иностранные граждане (и лица без гражданства). Вместе с тем за нарушение режима пребывания иностранных граждан в качестве субъектов по некоторым составам правонарушений могут привлекаться к административной ответственности и граждане Российской Федерации.

Из общего количества статей указанной главы кодекса предметом нашего рассмотрения являются статьи, содержащие составы правонарушений, по которым сотрудники полиции в рамках осуществления ими контрольно-надзорных функций уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях. Перечень административных правонарушений, при выявлении которых должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы, является исчерпывающим.

Ведомственным нормативным правовым актом определен круг должностных лиц органов внутренних дел, которым это право предоставлено¹.

Кроме этого, должностным лицам органов внутренних дел законом предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ. При этом КоАП РФ конкретно определяет перечень должностных лиц органов внутренних дел, которым это право предоставлено. К ним относятся:

Федерации, его территориальными органами и специальными учреждениями, предназначенными для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, и Порядка прекращения процедуры реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации».

¹ Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

1. Начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители;

2. Начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители.

Рассмотрим подробно составы отдельных видов административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Статья 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок въезда и пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья состоит из нескольких частей и устанавливает административную ответственность иностранного гражданина за (объективная сторона) нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации выразившееся:

— в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом (ч. 1);

— в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1.1);

— в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий (ч. 2);

— в нарушениях, предусмотренных чч. 1, 1.1 и 2 статьи, совершенных в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской областях (чч. 3— 3.1);

— в повторном в течение одного года совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного чч. 1, 2 и 3 статьи.

Содержание правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства были ранее рассмотрены в другой главе учебника.

Таким образом, субъектами правонарушения по ст. 18.8 КоАП РФ могут быть только иностранные граждане или лица без гражданства, то есть специальные субъекты.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме неосторожности, так и в форме умысла.

Санкция статьи предполагает назначение виновному лицу административного штрафа с административным выдворением.

Статья 18.9 КоАП РФ «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» обусловлена совершением неправомерных действий должностными лицами и гражданами Российской Федерации, которые способствуют нарушению иностранными гражданами правил пребывания в России».

Объектом правонарушения является установленный порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в соответствии с юрисдикцией подразделений в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— нарушении приглашающей или принимающей стороной либо должностным лицом юридического лица, обеспечивающего обслуживание иностранного гражданина или лица без гражданства либо выполняющего обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1);

— неприятию гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации (ч. 2);

— предоставлении жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию (ч. 3);

— неисполнении принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4);

— неприятию приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации (ч. 5);

— представлении приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию указанного иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 6).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ могут быть:

— по чч. 1, 5–6 — должностные и юридические лица;

— по ч. 2 — граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане;

— по чч. 3–4 — должностные и юридические лица, граждане.

Форма вины для квалификации правонарушения и привлечения к административной ответственности должностных лиц и граждан значения не имеет.

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается административный штраф.

Если приглашающая (принимающая) сторона совершила указанные правонарушения в отношении двух или более приглашенных иностранных граждан или лиц без гражданства, то ответственность наступает в отношении каждого приглашенного в отдельности.

Статья 18.10 КоАП РФ «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья содержит четыре части. Сотрудники органов внутренних дел уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ч. 1);

— нарушении, предусмотренном ч. 1 статьи, совершенном в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской областях (ч. 2);

— повторном (в течение одного года) совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 статьи (ч. 3);

— нарушении иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, либо не-обращение иностранного гражданина или лица без гражданства за внесением указанных изменений, если такое обращение требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 4).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.10 КоАП РФ, являются иностранные граждане и лица без гражданства, т. е. специальные субъекты.

Форма вины для квалификации действий правонарушителя и привлечения его к административной ответственности значения не имеет.

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается штраф, а по чч. 1–3 — с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Статья 18.11 КоАП РФ «Нарушение иммиграционных правил».

Объектом правонарушения является установленный порядок соблюдения иностранным гражданином и лицом без гражданства иммиграционных правил.

Статья состоит из двух частей и предусматривает административную ответственность иммигранта за:

1. Уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации (ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ).

Следует уяснить, что центр временного размещения иммигрантов, ходатайствующих о признании их беженцами, — место пребывания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, беженцев и членов их семей на территории Российской Федерации.

Центр временного размещения иммигрантов является структурным подразделением МВД России и местом пребывания указанных категорий лиц. Он предназначен для временного размещения иммигрантов (до 3 месяцев), чьи ходатайства о признании их беженцами

в Российской Федерации зарегистрированы и приняты к рассмотрению, до определения их правового статуса на территории Российской Федерации. В период нахождения иммигранта в центре осуществляются уточнение цели и мотива пребывания иммигранта, проверка представленных им доказательств, окончательное определение наличия законных оснований для признания его беженцем в Российской Федерации. В центре организовано бесплатное проживание, питание, медицинское и другое обеспечение иммигранта, а также начальное изучение русского языка и российского законодательства.

Субъектом правонарушения в первом случае является только иммигрант, то есть иностранный гражданин или лицо без гражданства, статус которого на территории Российской Федерации еще не определен. К таковым законодательством относятся иностранные граждане и лица без гражданства:

- граждане бывшего СССР, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации, переселяющиеся в Россию на постоянное или временное жительство;
- прибывающие в Россию (находящиеся на территории Российской Федерации) в поисках убежища, в том числе с намерением подать ходатайство о признании их беженцами;
- прибывающие в Россию с целью дальнейшего выезда в третьи страны.

Незаконными признаются иммигранты, въезжающие по недействительным документам или без документов в Российскую Федерацию; либо объявленная цель въезда которых не соответствует их намерениям; либо прибывающие в Россию нелегально, в том числе через государства — бывшие республики СССР.

2. Непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством Российской Федерации.

Субъектами правонарушений, предусмотренных второй частью статьи, могут быть как граждане, так и должностные и юридические лица (отечественные и иностранные).

Субъективная сторона может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Санкция данной статьи предусматривает по ч. 1 статьи наложение на иммигранта административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового, то есть субъектом правонарушения по части первой указанной статьи являются только иммигранты.

Санкция по ч. 2 указанной статьи предусматривает наложение административного штрафа на граждан, не уточняя их гражданскую принадлежность, на должностных лиц, на юридических лиц.

Статья 18.12 КоАП РФ «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания)».

Объектом правонарушения является установленный режим пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства, признанных беженцами, а также гражданина Российской Федерации, признанного вынужденным переселенцем.

Административная ответственность этих специальных субъектов правонарушения наступает за:

1. Неисполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, к которому он прикреплен.

2. Неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства.

3. Несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства.

Субъектами указанных правонарушений являются лица, признанные в установленном порядке беженцами или вынужденными переселенцами.

Субъективная сторона может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа.

Статья 18.14 КоАП РФ «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации.

Административная ответственность субъектов правонарушения наступает за:

1. Непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями.

2. Непринятие лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями в случае, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении.

Обязательным элементом объективной стороны является наступление опасных последствий, выразившихся в незаконном пересечении или попытке незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими лицами.

Субъектами указанных правонарушений являются:

— по ч. 1 — исключительно юридические лица (транспортные или иные организации, осуществляющие международную перевозку);

— по ч. 2 — лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, пересекающие по частным делам Государственную границу Российской Федерации).

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена только в форме неосторожности. Умышленное совершение аналогичных действий квалифицируется как соучастие в составе преступления, предусмотренного ст. 322 УК РФ «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации».

Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа.

Статья 18.18 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отно-

шении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок».

Объектом правонарушения является установленный порядок исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии.

Статья содержит четыре части. Сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— самовольном оставлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, медицинской организации, специального учреждения или иного учреждения, в которые данные иностранный гражданин или лицо без гражданства помещены (доставлены) в связи с принятием в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо в связи с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, либо самовольном оставлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, транспортного средства при их доставке в указанные организацию или учреждения, либо ином перемещении, связанном с исполнением решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии;

— неосуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок;

— несоблюдении условий и порядка содержания (пребывания) иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, повлекшем нарушение санитарных норм и правил либо требований пожарной безопасности или сохранности имущества специальных учреждений либо совершение действий, нарушающих права и свободы других лиц или унижающих их человеческое достоинство или действий, угрожающих собственной жизни и здоровью, а также жизни и здоровью других лиц;

— тех же действиях, сопряженных с невыполнением законных требований работников специальных учреждений или должностных лиц территориальных органов МВД России либо воспрепятствованием выполнению указанными работниками, должностными лицами или лицами, исполняющими обязанности по охране общественного порядка или пресекающими нарушение общественного порядка, своих служебных обязанностей.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.18 КоАП РФ, могут быть иностранные граждане и лица без гражданства.

Форма вины для квалификации правонарушения и привлечения лиц к административной ответственности значения не имеет.

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается штраф.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите виды (режимы) легального (законного) нахождения иностранных граждан в России.
2. Дайте определение понятия «временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин».
3. Назовите сроки временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан.

4. Дайте определение понятия «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин».

5. Назовите срок действия разрешения на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина.

6. Дайте определение понятия «миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

7. Перечислите цели миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

8. Перечислите права иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета.

9. Перечислите обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета.

ГЛАВА 31. ПРЕСЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПРОТИВ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Виды административных правонарушений против порядка управления и их характеристика

Административные правонарушения, посягающие на порядок управления, предусмотрены в гл. 19 КоАП РФ, которая постоянно расширяется и уже содержит 74 статьи.

Административными правонарушениями, посягающими на порядок управления, следует признавать противоправные, виновные и наказуемые деяния, посягающие на общественные отношения, складывающиеся при осуществлении порядка управления.

Общим объектом административных правонарушений, объединенных в гл. 19 КоАП РФ, являются общественные отношения в сфере установленного порядка управления.

Управление в широком смысле означает руководство чем-либо или кем-либо. Под порядком управления понимается определенная последовательность регулирования государственными органами социальной жизни в обществе. Установленный порядок управления в различных сферах общественной жизни обеспечивает нормальное функционирование государственных и общественных институтов. Административные правонарушения против порядка управления ослабляют авторитет власти и приводят к нарушению прав и законных интересов граждан.

В зависимости от непосредственного объекта административных правонарушений против порядка управления, их условно делят на группы:

- 1) правонарушения, посягающие на нормальное функционирование органов государства, осуществляющих правоохранительные и надзорные функции (ст. 19.3–19.5 и др. КоАП РФ);
- 2) правонарушения, посягающие на управленческие отношения в сфере экономики (ст. 19.7–19.8.2 и др. КоАП РФ);
- 3) правонарушения, посягающие на установленный порядок в сфере разрешительной системы (ст. 19.20–19.22 и др. КоАП РФ);
- 4) правонарушения, посягающие на установленный порядок паспортного регистрационного режима (ст. 19.15–19.18 и др. КоАП РФ);
- 5) иные правонарушения (ст. 19.1, 19.2, 19.13 и др. КоАП РФ).

С объективной стороны большинство административных правонарушений рассматриваемой группы совершаются в форме активных действий (например, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции, неправомерное завладение государственным регистрационным знаком транспортного средства). Однако ряд этих правонарушений может совершаться в форме бездействия (например, невыполнение в установленный срок законного предписания, неисполнение решения, непринятие мер, несоблюдение требований, непредставление сведений (информации)).

Составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, являются по своему выражению формальными, то есть для привлечения к административной ответственности достаточно установление факта совершения противоправного действия (бездействия) без наступления каких-либо вредных последствий.

С субъективной стороны административные правонарушения данной группы совершаются, как правило, умышленно.

Субъектами административных правонарушений против порядка управления являются физические, должностные и юридические лица. Совершение отдельных административных правонарушений в этой сфере возможно только специальным субъектом. Например, за незаконное изъятие должностным лицом документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта) (ч. 1 ст. 19.17 КоАП РФ), ответственности подлежат соответствующие должностные лица, уполномоченные в предусмотренных законом случаях изымать удостоверение личности (паспорт) у гражданина Российской Федерации.

Многие административные правонарушения против порядка управления согласно ст. 23.3 КоАП РФ относятся к компетенции органов внутренних дел (полиции). В частности, указанные органы имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.2, 19.8.3, 19.15–19.18, ч. 1 ст. 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), чч. 1 и 2 ст. 19.24, ст. 19.27 КоАП РФ.

К компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) относится и составление протоколов об административных правонарушениях по большинству административных правонарушений рассматриваемой главы КоАП РФ (п. 1 ч. 2. ст. 28.3), а именно предусмотренных ст. 19.1, 19.3, чч. 1, 2, 4–6 ст. 19.4, ст. 19.4.1, 19.4.2, чч. 1, 7–7.2, 8, 8.1, 10–12, 15, 27, 28 ст. 19.5, ст. 19.5.1, 19.7, 19.11–19.13, 19.15–19.17, 19.20, 19.23, ч. 3 ст. 19.24, ст. 19.35–19.37 КоАП РФ.

Рассмотрим краткую характеристику отдельных видов административных правонарушений против порядка управления, отнесенных к компетенции сотрудников полиции.

Статья 19.1 КоАП РФ «Самоуправство».

Порядок осуществления гражданами их прав установлен различными нормативными правовыми актами. Самовольным является такой способ реализации права, который противоречит или не соответствует правовым предписаниям. В случае нарушения установленного порядка реализации субъективных прав причиняется существенный вред другим гражданам и юридическим лицам. Непосредственным объектом самоуправства выступает установленный в государстве порядок осуществления гражданами принадлежащих им прав, а именно установленного порядка реализации своего действительного или предполагаемого права в определенной сфере публичного управления.

Действительным признается право, принадлежащее лицу на основе закона или подзаконного акта. Предполагаемым является право, по добросовестному заблуждению виновного якобы принадлежащее ему или другому лицу, в интересах которого оно действует.

Объективная сторона самоуправства характеризуется только активными действиями. Например, гражданин самовольно, не имея прав собственности на земельный участок, демontiрует погреб, принадлежащий другому гражданину¹; самовольная замена замков в местах общего пользования многоквартирного дома²; отсутствие у должностного лица полномочий на проведение проверки³. Обязательно необходимо установить, что лицо действует заведомо незаконно, добиваясь своего действительного или предполагаемого права, вопреки установленному порядку при отсутствии в его действиях состава иного административного правонарушения или преступления.

¹ Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29 апреля 2022 г. № 16-2246/2022 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=81747> (дата обращения: 13.01.2024).

² Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 5 марта 2021 г. № 16-190/2021 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=38979> (дата обращения: 13.01.2024).

³ Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2021 г. № 16-3484/2021 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=61997> (дата обращения: 13.01.2024).

При описании состава административного правонарушения в протоколе сотрудники полиции должны учитывать, что диспозиция ст. 19.1 КоАП РФ носит бланкетный (отсылочный) характер, поэтому в обязательном порядке должна быть указана норма закона, вопреки которой лицо, привлекаемое к административной ответственности, осуществило вмененные ему действия¹.

Обязательным условием наличия объективной стороны данного правонарушения является установленный законодательством порядок реализации субъективных прав, на который покушается правонарушитель. Для разграничения с уголовно наказуемым самоуправством (ст. 330 УК РФ) требуется отсутствие последствий в виде причинения существенного вреда гражданам либо организациям (юридическим лицам), применения насилия или угрозы его применения.

Существенность вреда может определяться его размером, характером, а также особой для потерпевшего ценностью нарушенного блага, то есть может выразиться в материальном ущербе, моральном вреде, нарушении прав граждан (например, лишении гражданина возможности пользоваться жилой площадью). При оценке вреда принимается во внимание та объективная оценка подобного рода ущерба, которая существует в обществе и в конечном счете определяется судом (судьей).

Субъектом данного правонарушения могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста, либо должностные лица, совершившие самоуправные действия с использованием своего служебного положения.

Статья 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации».

Наиболее часто правонарушения в анализируемой сфере совершаются в отношении сотрудников полиции.

Диспозиция нормы направлена на защиту специального административно-правового статуса сотрудников полиции при исполнении ими своих служебных обязанностей.

Объективная сторона выражается в двух альтернативных составах. Первый заключается в неповиновении законному распоряжению или требованию сотрудника полиции (например, прекратить противоправные действия²; отказ пройти в служебный автомобиль при доставлении³; отказ предъявить документы⁴).

Обязательными признаками выступают характер выполняемых сотрудниками обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также законность их действий (требований).

Второй состав заключается в воспрепятствовании исполнению сотрудником полиции служебных обязанностей (например, уничтожение составляемых сотрудником полиции до-

¹ Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 21 сентября 2021 г. № 16-5293/2021 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=58363> (дата обращения: 13.01.2024).

² Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2022 г. № 1-АД22-3-К3 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=709232> (дата обращения: 13.01.2024).

³ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2022 г. № 13-АД22-4-К2 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=728577> (дата обращения: 13.01.2024).

⁴ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27 апреля 2021 г. № 88а-6127/2021 по делу № 2а-1194/2020 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ007&n=32062> (дата обращения: 13.01.2024).

кументов¹, отказ выйти из автомобиля для досмотра или освидетельствования²; оказание препятствий в проведении осмотра помещения, изъятии вещественных доказательств³, задержании транспортного средства⁴).

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется лишь прямым умыслом; виновный осознает, что требования или действия совершаются уполномоченным должностным лицом в рамках имеющихся полномочий.

Статья 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения».

Выявление административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.6 КоАП РФ, зависит от полноты и своевременности учета постановлений (представлений) об административных правонарушениях и направивших их органах, должностных лицах для устранения причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения.

Объективная сторона заключается в непринятии мер по законно вынесенному постановлению или представлению органа или должностного лица, рассмотревшему дело об административном правонарушении, направленному в организацию или должностному лицу для устранения причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. При этом такие условия, причины и сроки их устранения должны быть прямо указаны в постановлении или представлении. Если же конкретные меры, подлежащие исполнению в установленный срок, не описаны либо указаны меры, не связанные с устранением причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, то это выступает основанием прекращения производства по делу об административном правонарушении.

Под причиной, способствующей совершению административного правонарушения, понимается стремление лица удовлетворить или проявить свои интересы или потребности противоправным способом.

Условиями, способствующими совершению административного правонарушения, могут выступать внешние факторы правонарушений: природные, социальные или технические, напрямую не порождающие, но способствующие их совершению, а также негативные обстоятельства, оказывающие непосредственное влияние на причины правонарушений или формирующие их.

Субъектом данного правонарушения являются должностные лица. В случае если на момент рассмотрения дела об административном правонарушении лицо утратило признаки специального субъекта производство по делу прекращается⁵.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется либо умыслом, либо неосторожностью.

Статья 19.8.3 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка подачи уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве».

¹ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14 февраля 2022 г. № 88а-5449/2022, 88а-5450/2022 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=76043> (дата обращения: 13.01.2024).

² Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № 8-АД20-3 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=631570> (дата обращения: 13.01.2024).

³ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2022 г. № 19-АД22-6-К5 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27052022-n-19-ad22-6-k5/> (дата обращения: 13.01.2024).

⁴ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2020 г. № 14-АД20-4 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15062020-n-14-ad20-4/> (дата обращения: 13.01.2024).

⁵ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2015 г. № 20-АД15-3 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=440608> (дата обращения: 13.01.2024).

Объективной стороной правонарушения, предусмотренного ст. 19.8.3 КоАП РФ, выступает нарушение установленного порядка подачи уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве. Деяние может быть выражено в несвоевременной подаче такого уведомления, либо в представлении сведений, которые должны содержаться в таком уведомлении, в неполном объеме, либо в представлении заведомо недостоверных сведений.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство либо вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на его постоянное проживание в иностранном государстве, обязан подать письменное уведомление о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве в территориальный орган МВД России по месту жительства данного гражданина в пределах Российской Федерации в течение 60 дней со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве.

Порядок подачи и формы таких уведомлений утверждены приказом МВД России от 31 декабря 2019 г. № 994¹.

Субъектом данного административного правонарушения является гражданин Российской Федерации, достигший возраста административной ответственности (16 лет), а также законный представитель гражданина Российской Федерации (как гражданин Российской Федерации, так и иностранный гражданин).

Субъективная сторона правонарушения состоит как в умысле, так и неосторожности.

Статья 19.12 КоАП РФ «Передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания».

Объектом выступает определенный законом порядок получения лицами, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания, предметов, которые подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, приобретать, получать в посылках и передачах, а также пронос предметов иными лицами.

Перечень продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промышленных товаров, которые подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, приобретать, получать в посылках и передачах определен Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденными приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950².

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.12 КоАП РФ, выражается в передаче или попытке передачи любым способом предметов, веществ или продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию осужденными, подозреваемыми и обвиняемыми, находящимися в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания.

Статьей 25 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» установлено, что предметы, вещества и продукты питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья людей или могут быть использованы в качестве орудия преступления либо для воспрепятствования целям содержания под стражей, запрещаются к передаче подозреваемым и обвиняемым.

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2019 г. № 994 «Об утверждении Порядка подачи и форм уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, и уведомлений о прекращении у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства или права на постоянное проживание в иностранном государстве».

² Приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 (ред. от 27.05.2021) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел».

Объективную сторону данного правонарушения могут образовывать и иные действия. Так, в ст. 18 указанного закона установлено, что защитнику запрещается проносить на территорию места содержания под стражей технические средства связи, а также технические средства (устройства), позволяющие осуществлять киносъемку, аудио- и видеозапись. Нарушение указанного запрета также влечет ответственность по рассматриваемой норме¹.

Субъектами могут быть лица, достигшие 16-летнего возраста. С субъективной стороны правонарушение может быть совершено только умышленно, во многих случаях — с корыстной целью.

Статья 19.13 КоАП РФ «Заведомо ложный вызов специализированных служб».

Непосредственным объектом выступают общественные отношения, обеспечивающие установленный порядок функционирования специализированных служб (служба пожарной охраны, служба реагирования в чрезвычайных ситуациях, полиция, служба скорой медицинской помощи, аварийная служба газовой сети, служба «Антитеррор»²).

Объективная сторона рассматриваемого административного правонарушения выражается в вызове гражданином специализированных служб экстренного реагирования заведомо без надлежащих оснований, то есть путем сообщения лично обстоятельств, не соответствующих действительности³, либо используя различные звукопроводящие устройства⁴.

Субъективная сторона правонарушения выражена в умышленной форме вины, то есть лицо осознает, что сообщаемые им сведения не соответствуют действительности, а именно являются ложными, и желает ими ввести в заблуждение соответствующие специализированные службы, дезорганизуя их работу⁵. Если лицо при вызове специализированных служб добросовестно заблуждается в сообщаемых сведениях либо дает им неверную оценку, то состав административного правонарушения отсутствует.

Статья 19.15 КоАП РФ «Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта)».

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, обеспечивающие установление личности гражданина Российской Федерации. Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, «содержащаяся в паспорте информация должна быть определенной и актуальной, чтобы личность гражданина могла быть установлена; это необходимо в том числе для обеспечения государственной и общественной безопасности»⁶.

Предметом выступает паспорт гражданина Российской Федерации как основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Рос-

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2022 г. № 34-АД22-1-К3 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=700730> (дата обращения: 13.01.2024).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2021 г. № 1453 «Об утверждении перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи».

³ Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 28 ноября 2019 г. по делу № 16-200/2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=1158> (дата обращения: 13.04.2024).

⁴ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 29 марта 2021 г. № 16-1746/2021 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ002&n=32268> (дата обращения: 13.01.2024).

⁵ Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 23 июня 2022 г. № 16-2486/2022 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ003&n=62368> (дата обращения: 13.01.2024).

⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2010 г. № 376-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куликова Константина Александровича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99481/. (дата обращения: 13.01.2024).

сийской Федерации, который обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации¹.

Объективная сторона заключается в бездействии, неисполнении обязанности получить или обменять паспорт, а именно в проживании по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту).

Недействительным является паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации.

По достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Статья 19.17 КоАП РФ «Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог».

Объективная сторона правонарушения характеризуется действиями виновных лиц по неправомерному изъятию паспорта (ч. 1 ст. 19.17 КоАП РФ) или приему его в залог (ч. 2 ст. 19.17 КоАП РФ).

Согласно Положению о паспорте гражданина Российской Федерации запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации² (п. 22 Положения).

Паспорт не относится к вещам, являющимся предметом залога. Согласно п. 1 ст. 336 ГК РФ предметом залога может быть всякое имущество, в том числе вещи и имущественные права, за исключением имущества, на которое не допускается обращение взыскания, требований, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности требований об алиментах, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и иных прав, уступка которых другому лицу запрещена законом.

С субъективной стороны вина предполагает умысел либо неосторожность.

Субъектами рассматриваемого административного правонарушения являются должностные лица, изымающие паспорт у гражданина Российской Федерации в случаях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 19.17 КоАП РФ), либо граждане, использующие его как предмет залога (ч. 2 ст. 19.17 КоАП РФ).

Незаконное изъятие паспорта следует отграничивать от его похищения (ч. 2 ст. 325 УК РФ).

Статья 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре».

Объектом административного правонарушения выступают общественные отношения в сфере управления, определяющие порядок осуществления административного надзора за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения.

Диспозиция нормы направлена на обеспечение соблюдения лицом, в отношении которого установлен административный надзор, ограничений и обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и установленных судом.

Объективную сторону образуют два самостоятельных деяния: 1) несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом (ч. 1 и 3 ст. 19.24 КоАП РФ); 2) невыполнение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом (ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ).

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 (ред. от 15.07.2021) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022).

² См., напр.: ч. 2 ст. 18 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, порядок его осуществления, а также содержание обязанностей и ограничений, устанавливаемых в отношении указанных лиц, рассмотрены в § 4 гл. 8 настоящего учебника.

С субъективной стороны вина предполагает умысел либо неосторожность.

Субъектами рассматриваемого административного правонарушения являются лица, в отношении которых установлен административный надзор.

§ 2. Меры административного принуждения, применяемые полицией к лицам, совершившим административные правонарушения против порядка управления

В целях пресечения административного правонарушения против порядка управления применяются общие меры принуждения, предусмотренные, прежде всего, КоАП РФ, Федеральным законом о полиции и иными нормативными правовыми актами. Более подробно данные меры рассмотрены в гл. 5 настоящего учебника.

1. Доставка (ст. 27.2 КоАП РФ) осуществляется в возможно короткий срок и представляет собой принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении, предусмотренного гл. 19 КоАП РФ, при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

2. Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении (ст. 27.3 КоАП РФ).

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Несовершеннолетние содержатся отдельно от взрослых лиц (ст. 27.6 КоАП РФ).

По общему правилу, срок административного задержания исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления, и не может превышать 3 часов. Вместе с тем лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, а также об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов (ст. 27.5 КоАП РФ). К таким административным правонарушениям санкции гл. 19 КоАП РФ относят ст. 19.3 КоАП РФ («Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации») и чч. 1 и 3 ст. 19.24 КоАП РФ («Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния»).

3. Досмотровые мероприятия:

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения (ст. 27.7 КоАП РФ).

Досмотр рекомендуется производить в целях личной безопасности во всех случаях доставления правонарушителя в помещение полиции или при посадке в служебные транспортные средства, а также по тем административным правонарушениям, состав которых содержит обязательный признак — предмет административного правонарушения (например, ст. 19.2, 19.12, 19.16, 19.17, 19.23, 19.28, 19.31, 19.37 КоАП РФ).

Досмотр транспортного средства (27.9 КоАП РФ), то есть обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Досмотр транспортного средства рекомендуется проводить также при доставлении правонарушителя вместе с транспортным средством

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ) осуществляется при фиксации доказательств по делам об административных правонарушениях, совершаемых с использованием таких помещений, территорий для совершения административных правонарушений или хранения предметов или орудий их совершения.

4. Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, и досмотре транспортного средства (ст. 27.10 КоАП РФ), осуществляется в обязательном порядке при совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 19.34 КоАП РФ, поскольку санкция статьи предусматривает возможность применения дополнительного наказания (конфискация предмета административного правонарушения).

5. С июля 2014 г. КоАП РФ был дополнен ст. 27.12.1, позволяющей применять медицинское освидетельствование на состояние опьянения не только к водителям транспортных средств, но и к иным лицам, совершившим административные правонарушения, и в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копия акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручается лицу, в отношении которого он был составлен.

6. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю запрета распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным участковым уполномоченным полиции, наложившим арест (ст. 27.14 КоАП РФ).

В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

При необходимости товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются.

7. Привод (ст. 27.15 КоАП РФ). В случае неявки на рассмотрение дела без уважительных причин физического лица либо законного представителя юридического лица, в отноше-

нии которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля участковый уполномоченный полиции может вынести определение о приводе указанных лиц на основании ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ.

Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией) на основании определения должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

8. Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (ст. 27.16 КоАП РФ). Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ, для устранения допущенных нарушений, а также для предотвращения дальнейшего незаконного осуществления деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов), в том числе обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При временном запрете деятельности должностным лицом производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению должностным лицом юридического лица, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности.

§ 3. Пресечение неповиновения законному распоряжению сотрудника полиции и иных правонарушений против порядка управления

В своей повседневной деятельности сотрудники полиции при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности постоянно взаимодействуют с гражданами, в результате чего нередко возникают конфликтные ситуации. Несмотря на то, что Федеральный закон «О полиции» и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность как в целом органов внутренних дел, так и отдельных подразделений, направлены на алгоритмизацию действий сотрудников полиции, многие сотрудники не обладают необходимыми знаниями и навыками по разрешению конфликтных ситуаций, возникающих в процессе такого взаимодействия.

Учитывая публичность действий сотрудников полиции, деятельность которых связана с несением патрульной службы, обслуживанием закрепленного административного участка, осуществлением контрольно-надзорной деятельности, их действия становятся объектом внимания не только правонарушителей, но и лиц, которые пытаются заработать популярность путем съемки возможных конфликтов (очень часто видеоролики с их действиями оказываются в сети «Интернет»). Зачастую, используя законодательную не урегулированность данного процесса, так называемые режиссеры сопровождают ролики своими комментариями, чаще всего не соответствующими действующему законодательству, призывающими в некоторых случаях к прямому противодействию законным действиям сотрудников полиции. В отдельных случаях такие ролики называют даже пособиями «как уйти от административной ответственности» и т. п. Такое положение дел явно не способствует эффективной реализации полномочий полиции.

Пресечению неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудника полиции способствует алгоритмизация действий в тех или иных складывающихся ситуациях служебной деятельности. В таких случаях сотрудникам полиции необходимо четко действовать в соответствии с предписаниями закона, поскольку именно отступление от них может послужить основой конфликта.

Наиболее распространенной типичной ситуацией, часто встречающейся в деятельности сотрудников полиции, является отказ предъявить документы, удостоверяющие личность, а в деятельности сотрудников ДПС — отказ водителя передать документы, определенные п. 2.1.1 ПДД РФ).

Для определения законности требований сотрудника полиции необходимо исходить непосредственно из оснований проверки соответствующих документов, которые закреплены в пп. 2, 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», а также в иных нормативных правовых актах, например, п. 2.1.1 ПДД РФ, пп. 106–108 Административного регламента ДПС.

До начала процедуры проверки документов, во избежание конфликтных ситуаций сотрудник должен руководствоваться Федеральным законом «О полиции», в п. 1 ч. 4 ст. 5 которого закреплено, что при обращении к гражданину сотрудник полиции обязан назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения.

Наиболее часто встречающееся основание проверки документов — установленные визуально или зафиксированные с использованием технических средств признаки состава административного правонарушения или преступления (при этом сотруднику необходимо назвать суть нарушения законодательства, а также часть, статью КоАП РФ или УК РФ; целью обращения будет являться пресечение правонарушения и привлечение виновного к ответственности либо проведение профилактической беседы, если имеются обстоятельства, исключающие производство по делу).

Проверка документов относится к основным правам сотрудника полиции: в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток при выполнении обязанностей, указанных в ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции», имеет право проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность и (или) подтверждающие их полномочия.

Проверка документов может включать визуальное исследование документов; обращение к розыскным и оперативно-справочным учетам; применение технических средств определения подделки¹.

Оснований для отказа предъявить для проверки необходимые документы действующее законодательство не содержит, а в большинстве случаев, напротив, содержит предписывающие нормы права. Так, п. 2.1.1 ПДД РФ предписывает водителю иметь при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им для проверки соответствующие документы и, соответственно, не предусматривает исключений, когда водитель вправе отказаться передать сотруднику полиции, выполняющему функции по обеспечению БДД, указанные документы. Даже если водитель не согласен с основаниями остановки транспортного средства, которые назвал ему инспектор ДПС, он обязан передать документы для проверки (при этом впоследствии водитель имеет право обжаловать действия инспектора ДПС в установленном законом порядке²).

Если гражданин отказывается передать документы без предоставления со стороны сотрудников полиции доказательств правонарушения, необходимо пояснить, что, в соответствии со ст. 30 Федерального закона «О полиции», сотрудник полиции не обязан давать какие-либо объяснения по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять такие дела и материалы, в том числе затрагивающие права и свободы человека и гражданина, для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 25.1 и 28.1 КоАП РФ право на ознакомление со всеми материалами дела у лица возникает только после его возбуждения, то есть после составления протокола об административном правонарушении или иного процессуального документа, предусмотренного ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, или, соответственно, возбуждения уголовного дела

¹ Напр., п. 112 Административного регламента ДПС.

² См.: постановление Ярославского областного суда от 3 февраля 2012 г. по делу № 4А-23/2012 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-iaroslavskii-oblastnoi-sud-iaroslavskaja-oblast/> (дата обращения: 13.01.2024).

(ст. 46, 47, 217 УПК РФ). На стадии проверки документов сотрудник полиции обязан только назвать причину и цель обращения.

Даже факт возбуждения дела об административном правонарушении, когда у лица возникает право на ознакомление с материалами дела, а у сотрудника полиции обязанность обеспечить это право, не означает, что он должен их приносить по требованию правонарушителя в любое указанное место (например, в автомобиль). Сотрудник полиции имеет право назначить место и время, где и когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу, может ознакомиться со всеми материалами дела. При этом сроки законом четко не определены, законодатель называет только их границы от возбуждения производства по делу до его рассмотрения. Соответственно, если сотрудник не рассматривает дело на месте правонарушения, он не обязан предоставлять его материалы.

Если гражданин отказывается предъявлять документы, ссылаясь на то, что ничего не нарушил и не обязан их предъявлять, следует разъяснить порядок обжалования действий сотрудников полиции.

Второй тип конфликтных ситуаций возникает, когда гражданин открыто не отказывается передать документы, но фактически их не передает, например, демонстрирует их на расстоянии, удерживает, в том числе с использованием различных удерживающих устройств, не позволяющих сотруднику полиции взять их в руки и осмотреть.

Возникает вопрос: выполнил ли гражданин требование сотрудника полиции? На наш взгляд, однозначно нет, так как с точки зрения толкового словаря, проверить — это удостоверить в правильности чего-нибудь, обследовать с целью надзора, контроля¹. Проверка документов включает и проверку их на наличие подделки.

Если после соответствующих четких и полных разъяснений гражданин не передает документы сотруднику полиции, требуется разъяснить, что он не выполнил законное требование сотрудника полиции, поэтому в его действиях усматривается состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, то есть неповиновение законному требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка или обеспечению общественной безопасности.

Если гражданин и далее оказывает неповиновение, сотрудник полиции имеет право для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции применить физическую силу (п. 3 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции»). При этом он обязан в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» предупредить гражданина о своем намерении применить физическую силу и предоставить возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции.

При продолжении противоправных действий следует применить к гражданину физическую силу и доставить в помещение отдела полиции для составления административных протоколов по ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ или иных служебных и процессуальных документов.

Основанием доставления является ч. 1. ст. 27.2 КоАП и п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

При производстве перечисленных действий сотрудник полиции должен стремиться к минимизации ущерба. Если в процессе применения физической силы гражданин перестал оказывать противодействие и предъявил документы, то в соответствии ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О полиции» деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается.

Сотрудникам полиции рекомендуется при осуществлении таких действий приглашать двух понятых для фиксации неповиновения или проводить видеофиксацию для сбора доказательств по делу об административном правонарушении. Если понятых нет, то необходимо составить развернутый рапорт, в котором перечислить, в чем выразилось неповиновение и какие действия предпринимались.

Возможности использования видеозаписи как особого средства, достоинствами которого являются наглядность, способность с объективностью и «технической» точностью фиксировать отдельные события и факты, неуклонно расширяются. Если изначально она рассматривалась как

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М. : Азъ, 1996. С. 595.

дополнительное средство фиксации процессуальных действий и на усмотрение правоприменителя могла быть отнесена к доказательствам по делу об административном правонарушении как разновидность документа, то сейчас она не только выступает альтернативой институту понятых, но и определяет вид самого административного производства, переводя его в упрощенное (ст. 28.6 КоАП РФ). Особую значимость это имеет тогда, когда само событие административного правонарушения имеет скоротечный, кратковременный характер¹.

Основания применения видеозаписи в административной деятельности сотрудников полиции можно классифицировать на следующие группы:

- 1) для фиксации административных правонарушений;
- 2) для фиксации административно-процессуальных действий;
- 3) для фиксации действий сотрудников полиции, выполняющих, возложенные на них обязанности².

Применение видеозаписи для фиксации действий сотрудников полиции имеет существенное значение в реализации принципов открытости и законности деятельности полиции. Во-первых, она позволяет осуществлять ведомственный контроль за законностью и правоммерностью действий сотрудников полиции, повышая его эффективность в профилактике профессиональных деформаций и правонарушений, допускаемых сотрудниками. Во-вторых, она обеспечивает защиту прав сотрудников полиции при возникновении различных конфликтных или опасных ситуаций. Наличие видеозаписывающего устройства во многом дисциплинирует как сотрудников полиции, так и иных участников правоотношений. При этом применение личных технических средств с функциями видеозаписи не является нарушением законности со стороны сотрудников полиции, поскольку в этих случаях закон не предъявляет каких-либо требований к средствам видеозаписи³.

Рапорт необходим и в случае применения физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации (ч. 8 ст. 19 Федерального закона «О полиции»).

При применении физической силы допускается причинение ущерба собственнику (например, если при извлечении водителя из автомашины закрыты окна, двери, то можно их взломать таким образом, чтобы не был причинен вред водителю и пассажирам).

Если действия сотрудника полиции будут правомерными, то ответственность за причинение вреда в виде причинения ущерба собственности не наступает. Так, в частности решением от 25 июля 2012 г. № 2-6527/2012 Вологодского городского суда Вологодской области в удовлетворении требований к УМВД России по Вологодской области, Минфину России, инспектору ОБ ДПС Госавтоинспекции УМВД России по Вологодской области Колосову О. В. о признании действий инспектора незаконными, взыскании материального и морального вреда отказано⁴. В указанном решении отмечено, что требования о взыскании стоимости антикоррупционного зажима удовлетворению не подлежат, поскольку нахождение документов в антикоррупционном зажиме «Железный аргумент» препятствовало исполнению обязанностей сотрудником полиции (осуществлению проверки документов надлежащим образом).

Для пресечения административного правонарушения в виде неповиновения сотруднику полиции (ч. 1 ст. 19 КоАП РФ) сотрудник полиции имеет право применить специальные средства (п. 2 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции»): палки специальные, специаль-

¹ Иванова С. И., Летаева Е. А. Применение видеозаписи как способ фиксации применения мер обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях // Административная деликтология: состояние и перспективы : мат. Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 15 апреля 2016 г. — Челябинск: Цицеро, 2016. С. 39.

² Иванова С. И., Летаева Е. А. Видеозапись как средство реализации принципов открытости и законности в деятельности полиции // Научный портал МВД. — 2017. — № 3. — С. 84

³ Гарманов В. М., Иванова С. И. Правовая оценка использования видео и звукозаписывающей аппаратуры при фиксировании действий сотрудников ДПС ГИБДД // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. — 2014. — № 1 (2). — С. 76.

⁴ Решение Вологодского городского суда Вологодской области от 25 июля 2012 г. № 2-6527/2012 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-vologodskii-gorodskoi-sud-vologodskaia-oblast/> (дата обращения: 13.01.2024).

ные газовые средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных, средства сковывания движения.

В дальнейшем в связи с тем, что ст. 19.3 КоАП РФ предусматривает в качестве наказания административный арест, учитывая, что дело в таком случае должно быть рассмотрено в день получения протокола об административном правонарушении (ч. 4 ст. 29.6 КоАП), сотрудник Госавтоинспекции должен решить вопрос о необходимости административного задержания в соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ. В данном случае, если есть подозрение, что водитель может скрыться и не явиться в суд для рассмотрения дела, принимается решение о его доставлении в отдел полиции с составлением соответствующего протокола об административном задержании (ст. 27.3 КоАП). Основанием применения данной меры является необходимость правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ). В протоколе об административном задержании обязательно указать, что имеются основания полагать, что гражданин может скрыться от правосудия.

При составлении протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.3 КоАП РФ, сотруднику полиции необходимо указать, какие именно законные требования не выполнил гражданин. Анализ судебной практики показывает, что в качестве доказательств по делу достаточно самого протокола и рапорта (объяснения) сотрудника(ов) полиции¹.

Кроме того, как неповиновение действиям сотрудника полиции следует рассматривать угрозу порвать протокол о задержании автомобиля, воспрепятствование погрузке автомобиля на эвакуатор²; отказ проследовать в патрульный автомобиль для доставления в отдел полиции, составления протокола об административном правонарушении³; отказ предоставить транспортное средство для проведения весового контроля или предоставить передние боковые стекла автомашины для проведения замеров светопропускания.

Вопросы для самоконтроля:

1. Приведите характеристику административных правонарушений, посягающих на нормальное функционирование органов государства, осуществляющих правоохранительные и надзорные функции.

2. Охарактеризуйте административные правонарушения, посягающие на управленческие отношения в сфере экономики.

3. Дайте характеристику административных правонарушений, посягающих на установленный порядок в сфере разрешительной системы; правонарушений, посягающих на установленный порядок паспортного регистрационного режима.

4. Приведите характеристику основных мер административного принуждения, применяемых полицией к лицам, совершившим административные правонарушения против порядка управления.

5. Как осуществляется пресечение неповиновения законному распоряжению сотрудника полиции?

¹ См.: постановление Хабаровского краевого суда от 30 ноября 2011 г. по делу № 4-А-683/2011 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-khabarovskii-kraevoi-sud-khabarovskii-krai/> (дата обращения: 13.01.2024); постановление Санкт-Петербургского городского суда от 9 июля 2012 г. № 4а-956/12 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-sankt-peterburgskii-gorodskoi-sud-gorod-sankt-peterburg/?page=8> (дата обращения: 13.01.2024); постановление Ленинградского областного суда от 13 февраля 2012 г. № 4а-44/2012 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-leningradskii-oblastnoi-sud-leningradskaa-oblast/> (дата обращения: 13.01.2024).

² См.: постановление Санкт-Петербургского городского суда от 16 августа 2012 г. № 4а-1127/12 // Законы, кодексы и нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-sankt-peterburgskii-gorodskoi-sud-gorod-sankt-peterburg/> (дата обращения: 13.01.2024).

³ Решение Корсаковского городского суда Сахалинской области по делу № 12-105/11 от 12 мая 2012 г. // Судебные решения. URL: <http://rospravosudie.com/act-reshenie-ch-1-st-19-3-koap-rf-murynchik-e-v-salomatova-l-a-21-06-2012-19-3-ch-1-s> (дата обращения: 13.01.2024).

ГЛАВА 32. ПРЕСЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

§ 1. Виды административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Ответственность за административно наказуемые деликты, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотрена гл. 20 КоАП РФ. Выступающие одновременно объектом административно-правовой защиты и объектом противоправного посягательства деликтов указанной главы правовые категории «общественный порядок» и «общественная безопасность» имеют как схожие признаки (например, формируются преимущественно в общественных местах), так и отличия. Основываясь на словах Ю. Е. Аврутина, можно говорить о том, что «с административно-правовой точки зрения общественный порядок — это правовой порядок, то есть урегулированный административно-правовыми нормами и находящийся под их охраной и защитой порядок возникновения, изменения и прекращения социальных связей, складывающихся в общественных местах»¹.

Особенность правонарушений, совершаемых в общественном месте, выступает главным критерием, который позволил обособить этот вид правонарушений в отдельной главе КоАП РФ — гл. 20. Обычно под общественным местом понимается «территория или объект, имеющие открытый доступ, на которых постоянно либо временно реализуются общественные отношения между людьми в бытовой, культурной, рекреационной либо в иных сферах социальной жизни»². Особый правовой статус общественного места связан с тем, что нарушение правил поведения в местах общения людей одной личностью потенциально затрагивает интересы другой личности, группы людей и общества в целом.

Действующая редакция КоАП РФ в контексте объективной стороны деликта, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, к общественным местам однозначно относит улицы, стадионы, скверы, парки и транспортные средства общего пользования. Перечисляются общественные места и в ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (речь идет о местах, в которых запрещены продажа и потребление алкогольной продукции).

Перечисленные территории, объекты и помещения не образуют исчерпывающий перечень общественных мест, в связи с чем в правоприменительной деятельности полиции нередко возникают коллизии при отнесении отдельных территорий к общественным местам.

¹ Аврутин Ю. Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. — 2013. — № 7. — С. 32–36.

² Федяев Е. А. О закреплении в законодательстве дефиниции «общественное место» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы ежегодной всероссийской науч.-практ. конференции (Сорокинские чтения). 20 марта 2015 г. В 3 ч. / сост.: Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. Ч. III. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2015.

Совместным приказом Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. приводится следующее определение рассматриваемого понятия: «К числу общественных мест относятся специально оборудованные территории и зоны общего пользования в черте городов и населенных пунктов либо вне их и предназначенные для общего использования населением, а также проведения массовых мероприятий, обслуживания и отдыха граждан»¹.

Классификация административных правонарушений, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ, может быть построена на основании непосредственного объекта посягательства следующим образом:

1. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, предусмотрены следующими статьями КоАП РФ: 20.1, 20.2, 20.2.2, 20.2.3, 20.20, 20.21, 20.22 и 20.31.

2. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность, могут быть разделены на несколько подгрупп: 1) правонарушения экстремистского характера: ст. 20.3, 20.3.1, 20.3.2, 20.3.3, 20.28, 20.29 и 20.33 КоАП РФ; 2) нарушения правил обеспечения безопасности в отдельных сферах: ст. 20.4, 20.18, 20.30, 20.32 и 20.35 КоАП РФ; 3) нарушения требований особых правовых режимов: ст. 20.5, 20.6, 20.6.1, 20.7, 20.17, 20.19, 20.27 и 20.34 КоАП РФ; 4) нарушения правил оборота оружия: ст. 20.8–20.15 КоАП РФ; 5) нарушение правил осуществления частной детективной и охранной деятельности: ст. 20.16, 20.23 и 20.24 КоАП РФ.

3. Иные административные правонарушения — ст. 20.25 и 20.26 КоАП РФ.

Приведенная классификация в определенной степени является условной в силу того, что нарушающие общественный порядок правонарушения в конечном счете также влияют на состояние общественной безопасности. Примером может служить нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.31 КоАП РФ), переросшее в массовые беспорядки и блокирование транспортной и иной социально востребованной инфраструктуры. В свою очередь, некоторые правонарушения, связанные с нарушением общественной безопасности, оказывают негативное влияние на состояние общественного порядка. Например, серьезный общественный резонанс вызывает сопряженное с оправданием нацизма демонстрирование в общественном месте экстремистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ).

Юрисдикционные полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции). Согласно ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) уполномочены рассматривать дела о большинстве административных правонарушений, посягающих на общественный порядок (чч. 1 и 2 ст. 20.1, чч. 1 и 2 ст. 20.20 и ст. 20.21 КоАП РФ), а также дела о деликтах, связанных с нарушением режима охраняемых объектов (ст. 20.17 КоАП РФ) и правил оборота специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ч. 1 ст. 20.23, ст. 20.24 КоАП РФ).

Полномочия должностных лиц полиции по возбуждению дел об административных правонарушениях определены в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и уточнены приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание». Из числа составов гл. 20 КоАП РФ к административно-юрисдикционным полномочиям полиции отнесены чч. 3–5 ст. 20.1, ст. 20.2, 20.2.2, 20.2.3, 20.3, 20.5, 20.6, чч. 4, 4.1, 4.2 и 6 ст. 20.8, ст. 20.9, 20.10, 20.12, 20.13, 20.15, 20.18, 20.19, ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22, ч. 2 ст. 20.23, ст. 20.24 (в отношении частных детективов (охранников), чч. 2, 3 и 5 ст. 20.25, ст. 20.28, 20.29, 20.31, 20.32 и ст. 20.35 (в пределах своих полномочий).

¹ Приказ Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (с изм. и доп.).

Рассмотрим краткую характеристику отдельных видов административных правонарушений против порядка управления, отнесенных к компетенции сотрудников полиции.

Статьей 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» предусмотрено одно из наиболее типичных правонарушений, посягающих на общественный порядок. *Объектом* данного правонарушения является общественный порядок, *субъектом* — любое физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения деликта 16-летнего возраста.

Субъективная сторона деликта может быть выражена только в умысле при мотиве в удовлетворении индивидуальных потребностей в самоутверждении за счет игнорирования достоинства других людей и норм общественной морали. Совершившее мелкое хулиганство лицо должно осознавать противоправный характер своего действия, предвидеть его вредные последствия и желать их наступления. Наличие хулиганских побуждений нередко оказывается решающим критерием отграничения мелкого хулиганства от других правонарушений и действий, которые не являются правонарушениями. Обычно для мелкого хулиганства характерно стремление правонарушителя своими грубыми, навязчивыми действиями унижить другого человека, нанести ему моральный вред (оскорбительное приставание) либо оскорбить посредством использования ненормативной лексики (нецензурная брань). При этом следует понимать, что неумышленное использование нецензурной брани, например, вследствие стресса или внезапно возникшего чрезвычайного обстоятельства, не может быть признано наказуемым, так как в таком случае отсутствует цель проявить неуважение к обществу.

При совершении мелкого хулиганства вина выражена в форме прямого умысла и присутствует тогда, когда лицо, совершившее деяние, сознавало противоправный характер своего действия, предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий.

Большинство составов правонарушений, содержащихся в КоАП РФ (в том числе мелкое хулиганство), носят формальный характер, то есть для признания вины в форме умысла достаточно совершения указанного в норме права противоправного действия или бездействия, независимо от того, какие наступили последствия. Поэтому умышленная вина в формальных составах (при совершении мелкого хулиганства) охватывает своим содержанием осознание нарушителем лишь противоправности совершенного им действия, что для правоприменителя, а также большинства граждан обычно является вполне очевидным. Таким образом, в подобных случаях отношение виновного к последствиям правонарушения (предвидит их или не предвидит, желает наступления последствий или не желает) остается за рамками формального состава.

Исследование субъективной стороны в составе мелкого хулиганства имеет довольно много теоретических противоречий и правоприменительных коллизий. Субъекты правоприменительной практики игнорируют или попросту не понимают того значения, которое имеет хулиганский мотив при квалификации деяния по ст. 20.1 КоАП РФ. Так, например, хищение в уголовном и административном законодательстве может быть признано таковым только при наличии корыстного мотива, а мелкое хулиганство (по материалам правоприменения) может быть немотивированным и беспричинным. Мотив в использовании нецензурной брани должен быть определяющим критерием в установлении мелкого хулиганства.

В ряде случаев в процессе ссоры с близкими родственниками (женой, сестрой) присутствует выражение нецензурной бранью, по результатам чего составляется протокол об административном правонарушении. Однако в таких случаях отсутствует мотив хулиганства (хулиганские побуждения). Он должен присутствовать и выявляться при совершении и других видов мелкого хулиганства. Ни одно деяние не может считаться мелким хулиганством при отсутствии мотива. Хулиганский мотив — это внутреннее побуждение лица нарушить не только общественный порядок, но и проявить явное неуважение к обществу или отдельной личности без веских причин и поводов. Наличие последних должно свидетельствовать о присутствии хулиганских побуждений, а, следовательно, и самого мелкого хулиганства. В правоприменительной практике в большинстве случаев ни в протоколе, ни в постановлениях о наложении административного наказания данные обстоятельства не указываются.

В основном делается запись «выражался грубой нецензурной бранью». Одна такая запись в документах не всегда отражает истинную суть совершенного деяния.

Таким образом, субъективная сторона мелкого хулиганства характеризуется прямым умыслом. Важным квалифицирующим признаком является наличие соответствующего мотива — стремления удовлетворить собственные потребности (например, в самоутверждении) путем демонстрации выражено пренебрежительного отношения к общепринятым правилам поведения в обществе.

Основным элементом *объективной стороны* по ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ является «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу», а вариативными элементами — нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и уничтожение или повреждение чужого имущества. Для привлечения лица к административной ответственности необходимо наличие в его действии как основного, так и хотя бы одного из вариативных элементов.

Нарушение общественного порядка для квалификации состава рассматриваемого правонарушения должно выражать явное неуважение к обществу, которое может выражаться в умышленном нарушении общепризнанных норм и правил поведения, продиктованном желанием виновного противопоставить себя окружающим, продемонстрировать пренебрежительное отношение к ним. Явное неуважение к обществу выражается в пренебрежении к общественным правилам, нормам морали, унижении человеческого достоинства, противопоставлении своей персоны коллективу или окружающим. Явный — это совершенно очевидный факт, бесспорный, не требующий особых доказательств.

Нецензурная брань, равно как и оскорбительное приставание к гражданам, может являться как квалифицирующим признаком, так и основным содержанием противоправных действий правонарушителя. В общем понимании нецензурная брань обычно выражается в таких действиях, как произнесение нецензурных слов в общественном месте. Суть рассматриваемого термина не раскрывается в законодательстве. Противоправное употребление нецензурных слов может выражаться в устной форме, в форме нанесения соответствующих надписей для всеобщего обозрения в общественных местах (кроме случаев, предусмотренных ст. 214 УК РФ). В некоторых случаях как мелкое хулиганство судьи квалифицируют выразительные жесты, публичное воспроизведение песен, содержащих нецензурные слова в общественных местах.

Поиск ответа на вопрос «что считать нецензурной бранью?» приводит нас к незначительному перечню корневых слов, которые в основной своей сути сводятся к интерпретированию названий полового акта, половых органов и женщин, имеющих беспорядочные половые связи. Язык нецензурной брани в законодательстве не установлен, в протоколах об административных правонарушениях из этических соображений нецензурные слова не фиксируются.

Брань можно считать своего рода применением языка, причем достаточно распространенным. Нецензурные слова и выражения присутствуют во многих языках мира. В соответствии с Федеральным законом «О государственном языке Российской Федерации»¹ постановлением Правительства Российской Федерации № 714² и приказом Минобрнауки № 195³ утвержден «Список словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации».

¹ Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2006 г. № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации».

³ Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 8 июня 2009 г. № 195 «Об утверждении списка грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации».

Анализ нецензурной лексики в современных славянских языках говорит о всеобщем славянском характере мата. Например, о польском мате Е. Липняцкая высказалась так: «В Польше есть специалисты, способные крыть матом, не повторяясь, в течение получаса, но эта способность связана скорее с профессией, нежели с национальностью, и тут лидируют военные, водопроводчики и врачи. Правда, если поляк хочет выругаться по-настоящему, он использует русский мат»¹. В русском языке сохранилось слово «блудить», первое значение которого было – «заблуждаться, стоять на распутье и не знать истинной дороги». Второе же значение его уже телесное (буквально — «распутничать»). Именно Словарь русского языка XVIII в. дает его со всеми производными, оговаривая, что после 30-х гг. оно стало «непечатным», однако в народе это слово широко используется в двух значениях: 1) распутная женщина, 2) просто междометие, известное чаще как «блин».

Простой административный запрет общеизвестных слов вряд ли будет иметь ожидаемый эффект. Характер нецензурных слов может определяться не только окончаниями и приставками к словам, но и местным диалектом или национальным языком. Нецензурными следует признавать и обороты, производные или содержащие частично указанные выше лексемы. При этом сознательное ценностное восприятие тех или иных слов, действительно позволяющее объективно определить их цензовый уровень и значение, свойственно только физическим лицам.

Административная ответственность за мелкое хулиганство может иметь место не за всякое нецензурное слово, а лишь за то, которым нарушен общественный порядок. Например, нецензурная брань в рамках публичного выступления не может быть признана правонарушением, если все присутствующие граждане выражают согласие на ее использование в речи или музыкальной композиции.

Оскорбительное приставание к гражданам — это унижающее честь и достоинство, выраженное в неприличной или иной противоречащей общепринятым нормам морали и нравственности форме обращение одного лица к другому (группе лиц). В зависимости от формы обращения, оскорбительное приставание может быть устным, письменным и конклюдентным. Оскорбительное приставание следует отграничивать от назойливого, ответственность за которое предусмотрена в ряде законов об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации. Под назойливым приставанием понимается неоднократное, надоедливое, настойчивое в корректной форме обращение к какому-либо лицу с целью навязывания разговора без встречного на то желания этого лица, либо с целью гадания, попрошайничества, предоставления интимных услуг, религиозной агитации, купли-продажи, обмена или приобретения вещей и т. п.

Например, ст. 3.8. Кодекса города Москвы об административных правонарушениях² определяет приставание к гражданам как выразившееся в навязчивых действиях гражданина, осуществляемое в отношении других граждан против их воли, в целях купли-продажи, обмена или приобретения вещей иным способом, а также в целях гадания, попрошайничества, оказания услуг сексуального характера либо навязывания иных услуг в общественных местах. Общим в анализируемых составах является условие общественного места и выполнение навязчивых действий вопреки воле одной из сторон, но такие действия не преследуют цель публично унижить потерпевшего.

Зачастую непристойное приставание выражается в грубой словесной форме с использованием обценной лексики или в виде дерзких, унижающих человеческое достоинство действий, а также предложения реализации безнравственных или непристойных целей общения. По сути, оскорбительное приставание представляет собой форму обращения, несовместимую с моральными устоями другого человека (потерпевшего). Однако представленных

¹ Липняцкая Е. Эти странные поляки. — М. : Эгмонт, 2000. — 78 с.

² Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (с изм. на 07.06.2023) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/3686331> (дата обращения: 30.01.2024).

критериев еще недостаточно, чтобы деяние рассматривать как правонарушение, предусмотренное ст. 20.1 КоАП РФ, ведь такое поведение вполне может отвечать признакам состава правонарушения, предусмотренного ст. 5.61 КоАП РФ («Оскорбление»).

Уничтожение или повреждение чужого имущества. Данное словосочетание появилось в тексте ст. 20.1 КоАП РФ в связи с изменениями в ст. 213 УК РФ. Традиционным для теории административного права всегда выступал подход, согласно которому мелкое хулиганство представляет собой формальный состав — когда сам факт совершения деяния независим от последствий, которые могут быть иметь место при совершении мелкого хулиганства, и признается оконченным с момента совершения деяния. Именно так характеризуется и ст. 213 УК РФ, формулировка которой легла в основу современной ст. 20.1 КоАП РФ. Следует отметить, что признание мелкого хулиганства материальным составом, когда необходимо установить причинную связь между деянием и его последствиями, в современных условиях поставило перед органами внутренних дел сложнейшую задачу в условиях отсутствия нормативного определения размера ущерба чужому имуществу.

Уничтожением чужого имущества признается противоправное приведение его в состояние полной непригодности, характеризующееся утратой имуществом своей хозяйственной ценности. Повреждением чужого имущества признается приведение его в состояние частичной хозяйственной непригодности, что влечет утрату части целевого назначения, а также невозможность использования без восстановительного ремонта. Помимо рассматриваемого деликта, умышленное уничтожение и повреждение чужого имущества, не повлекшее причинения значительного ущерба, образуют объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ. Часть 1 статьи 167 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за умышленное уничтожение и повреждение чужого имущества, если данные деяния повлекли причинение значительного ущерба. Согласно прим. 2 к ст. 158 УК РФ подобный ущерб не может составлять менее 5 000 рублей.

Уничтожение и повреждение чужого имущества при мелком хулиганстве выступают как способы совершения или следствие рассматриваемого правонарушения, при этом отношения собственности являются дополнительным объектом посяательства, в отличие от ст. 7.17 КоАП РФ, для которой отношения собственности выступают в качестве основного объекта.

Разграничение составов ст. 20.1 и 7.17 КоАП РФ в части повреждения или уничтожения имущества возможно провести по мотиву, которым руководствуется лицо при реализации объективной стороны деликта. Если хулиганский мотив подразумевает бравладу, самоутверждение или вымещение гнева, то совершение второго правонарушения обычно сопряжено с личными неприязненными отношениями между правонарушителем и потерпевшим. В связи с этим не должны признаваться мелким хулиганством действия, совершенные в отношении членов семьи, родственников, знакомых, коллег, основанные на личных неприязненных отношениях, не имеющие целью нарушение общественного порядка.

Частью 3 рассматриваемой статьи предусмотрена административная ответственность за распространение в информационно-телекоммуникационных сетях (в том числе в сети «Интернет») информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20.3.1 КоАП РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Статьей 20.2 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Конституция Российской Федерации определяет, что граждане Российской Федерации вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей. Термины «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие» и «пикетирование» легально закреплены

в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Объективную сторону данного правонарушения образуют следующие действия: а) нарушение установленного порядка организации массовых акций; б) нарушение установленного порядка их проведения организаторами данных акций; в) нарушение установленного порядка проведения массовых мероприятий их участниками; г) составы правонарушений, выражающихся в организации либо проведении массовых акций, а равно в активном участии в них в непосредственной близости от территорий объектов, связанных с атомной энергией.

Нарушение установленного порядка организации публичных мероприятий выражается в осуществлении действий по их организации в нарушение установленного порядка и (или) в местах, в которых проведение публичного мероприятия запрещено упомянутым Законом Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Подробно эти вопросы будут рассмотрены в следующей главе учебника.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом. *Субъектом* данного правонарушения могут быть гражданин, достигший 16-летнего возраста, а также должностные лица государственных или негосударственных предприятий, учреждений, организаций. Дела по данному правонарушению рассматриваются судьями.

Статьей 20.20 КоАП РФ предусмотрена ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах. Содержание данной статьи направлено как на охрану общественных отношений, формирующих общественный порядок, так и на обеспечение эффективного противодействия совершению преступлений. Более того, пресечение данных деликтов препятствует пропаганде и рекламе безмерного употребления алкоголя населением страны и направлено на формирование здорового образа жизни. *Субъектом* административного правонарушения могут быть только граждане, *субъективная сторона* характеризуется только прямым умыслом.

Частью 1 данной статьи обеспечивается запрет на употребление алкоголя в общественных местах, перечень которых нормативно закреплён в ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

Объективная сторона состава данного административного правонарушения выражается в распитии алкогольной продукции, то есть ее пищевом потреблении. Следует обратить внимание, что запрет распространяется исключительно на употребление *алкогольной продукции* — пищевой продукции, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 % объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации¹.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 3650-р «Об утверждении перечня пищевой продукции в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции, а также перечня пищевой продукции в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции».

Соответственно, распитие какой-либо другой содержащей этиловый спирт жидкости в местах, которые обозначены в федеральном законе, не образует состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ. К примеру, выявление случаев употребления в общественных местах парфюмерной спиртосодержащей продукции не образует признаки объективной стороны данного правонарушения. Вместе с тем крепость содержащегося в подобной продукции алкоголя зачастую приводит ее потребителя в состояние опьянения крайней степени, что создает основания для привлечения его к административной ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ.

Частью 2 рассматриваемой статьи предусмотрена ответственность за совершение двух видов деяний, которые выступают самостоятельными формами *объективной стороны*:

1) потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах;

2) невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества в общественном месте (данное правонарушение выступает специальным составом и имеет приоритет в квалификации по отношению к правонарушению, предусмотренному ст. 6.9 КоАП РФ «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ» (см. гл. 25 учебника)).

Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681¹, а границы значительного, крупного и особо крупного размеров подобных средств и веществ определены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002².

Часть 3 рассматриваемой статьи предусматривает административную ответственность за совершение действий, указанных в ч. 2 ст. 20.20 для иностранных граждан или лиц без гражданства. Специфика данного состава заключается в обязательном применении в качестве административного наказания административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Статьей 20.21 КоАП РФ предусмотрена ответственность за появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. *Объектом* противоправного посягательства в данном составе правонарушения являются не только общественный порядок, общественная нравственность, здоровье и даже жизнь людей, которые появляются в общественных местах в состоянии сильного опьянения. Помимо названных в диспозиции статьи улиц, стадионов, скверов, парков, транспортных средств общего пользования, общественными местами являются дворы домов, подъезды, лестничные клетки, лифты жилых домов, театры, кинотеатры, открытые эстрадные площадки, зоопарки, пляжи и т.п. Кроме того, общественным местом могут стать территории, которые в обычное время таковыми не являются, например, лесная поляна на время отдыха граждан.

Нахождение в общественном месте в состоянии опьянения не образует оконченного правонарушения, достаточного для квалификации. Необходимо наличие поведения и (или)

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002 «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

внешнего вида лица, которые оскорбляли бы человеческое достоинство и общественную нравственность. Это может быть: утрата чувства стыда и элементарных навыков поведения в общественных местах, полная или в значительной степени утрата способности ориентироваться в окружающей обстановке, неспособность к самостоятельному передвижению.

Для привлечения нарушителя к ответственности не имеет значения ни вещество, вызвавшее опьянение (спиртная или алкогольная продукция, наркотик, одурманивающее вещество), ни место, где оно употреблялось (дома, на улице или в ресторане).

Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом. *Субъект* правонарушения общий — физическое вменяемое лицо, достигшее возраста административной ответственности.

Статьей 20.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами. Основным *объектом* правонарушения выступает общественный порядок, дополнительным — общественная безопасность.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного *частью 1* рассматриваемой статьи, может быть вариативно выражена в действиях (пропаганде или публичном демонстрировании указанной атрибутики или символики). Публичное демонстрирование заключается в размещении символа или атрибута в доступных месте и форме, в результате чего с этим символом или атрибутом были ознакомлены третьи лица. Способ размещения существенного значения не имеет — это может быть нанесение изображения на наглядную агитацию, здания и стены, элементы одежды и части тела. Пропаганда представляет собой активную форму распространения информации, преследующего цель популяризации какого-либо явления, процесса, действия, предмета или вещества. Осуществляемая в коммерческих целях пропаганда какого-либо товара или услуги является рекламой.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» публичное демонстрирование и пропаганда экстремистской символики и атрибутики отнесено к одной из основных форм экстремистской деятельности. Другим значимым для рассматриваемой статьи нормативным правовым актом является Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», в соответствии со ст. 6 которого важнейшим направлением государственной политики Российской Федерации по увековечению Победы советского народа в Великой Отечественной войне является решительная борьба с проявлениями фашизма, запрещается использование в любой форме нацистской символики как оскорбляющей многонациональный народ и память о понесенных в Великой Отечественной войне жертвах.

Предметами административного правонарушения выступают: нацистская атрибутика; нацистская символика; атрибутика, сходная с нацистской атрибутикой до степени смешения; символика, сходная с нацистской символикой до степени смешения; атрибутика экстремистских организаций; символика экстремистских организаций; иная атрибутика, пропаганда либо публичное демонстрирование которой запрещены федеральным законом; иная символика, пропаганда либо публичное демонстрирование которой запрещены федеральным законом.

Под символикой понимается система условных знаков, выражающих идеи, чувства и понятия, под атрибутикой — совокупность предметов материального мира (фигуры, книги, знамена, ленты, значки, портреты и т. д.), присущие тому или иному социальному явлению, в том числе религиозной, политической или философской концепции¹.

Символика и атрибутика экстремистских организаций оказывается под запретом, а за ее публичную демонстрацию и пропаганду наступает ответственность по рассматриваемой статье с момента официального опубликования сведений о признании соответствующей органи-

¹ Рыдченко К. Д. Некоторые особенности обеспечения запрета пропаганды и публичного демонстрирования нацистской атрибутики и символики // Вестник Воронежского института МВД России. — 2009. — № 2. — С. 60–65.

зации экстремистской и запрете ее деятельности на территории Российской Федерации по решению суда.

Порядок ведения перечня общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, а также федерального списка экстремистских материалов определяется приказами Минюста России¹.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.3 КоАП РФ, выражается в совершении с указанными в ч. 1 символами и атрибутами следующих вариативных действий: 1) изготовление или сбыт в целях пропаганды; 2) приобретение в целях сбыта или пропаганды. Правонарушение считается оконченным с момента совершения любого из перечисленных действий.

Субъектами предусмотренных ст. 20.3 правонарушений могут быть граждане (вменяемые физические лица, достигшие 16-летнего возраста), должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. *Субъективная сторона* всех рассмотренных составов правонарушений характеризуется виной в форме умысла.

Принципиально важный тезис закреплен в примечании к ст. 20.3 КоАП РФ. Данной нормой преодолена существовавшая на протяжении последних 20 лет коллизия, в результате которой к административной ответственности привлекались коллекционеры марок, монет и антикварных предметов, содержавших нацистские символы или являвшиеся соответствующей атрибутикой; участники исторических реконструкций времен Великой Отечественной Войны; производители медиа-контента; исповедующие буддизм граждане, использующие знак левосторонней четырехлучевой свастики в рамках религиозных обрядов. Согласно введенному в марте 2020 г. примечанию к ст. 20.3 КоАП РФ ее положения не распространяются на случаи использования запрещенной атрибутики или символики, при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии.

Статьей 20.3.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность за совершение публичных действий, направленных на дискредитацию использования Вооруженных сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях. *Объектом* данного правонарушения выступают общественные отношения в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка.

Объективная сторона деликта выражается в публичной дискредитации. Значение этого слова непосредственно охватывает акт реальной действительности, связанный с наличием либо отсутствием состава административного правонарушения, однако для применения ст. 20.3.3 КоАП РФ и правильного ее толкования по аналогии закона необходимо использовать определение, приведенное в ст. 14.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в которой под дискредитацией понимается распространение ложных, неточных или искаженных сведений. Соответственно, объективная сторона нарушения по ст. 20.3.3 КоАП РФ предполагает хотя бы одно из трех перечисленных действий:

а) публичное распространение ложных, неточных или искаженных сведений об использовании Вооруженных сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности,

б) публичные призывы к воспрепятствованию использования Вооруженных сил Российской Федерации в указанных целях,

¹ См.: приказ Минюста России от 29 марта 2021 г. № 46 «Об утверждении Порядка ведения перечня общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности»; приказ Минюста России от 11 декабря 2015 г. № 289 «О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов».

в) публичное распространение ложных, неточных или искаженных сведений об исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации в указанных целях.

Субъектами правонарушения могут быть граждане, должностные лица и юридические лица, а *субъективная сторона* характеризуется виной в форме умысла.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.3.3 КоАП РФ, образуют те же действия, сопровождающиеся призывами к проведению несанкционированных публичных мероприятий, а равно создающие угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Статьей 20.13 КоАП РФ предусмотрена ответственность за стрельбу из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах. Данная норма нацелена на обеспечение *общественной безопасности* от угроз, связанных с ненадлежащим использованием источника повышенной опасности, — гражданского, служебного и боевого ручного стрелкового оружия. В подавляющем большинстве случаев предметом рассматриваемого правонарушения выступает охотничье или служебное оружие, а также оружие самообороны. Основные термины и определения в рассматриваемой сфере закреплены в ст. 1 и 2 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

Объективная сторона деликта выражается в действиях: 1) стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил (ч. 1); 2) стрельба из оружия в населенных пунктах или в других не отведенных для этого местах (ч. 2); 3) стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах, совершенная группой лиц либо лицом, находящимся в состоянии опьянения (ч. 3).

Субъектом правонарушения являются только физические лица, в первую очередь, граждане, владеющие оружием на основании закона. *Субъективная сторона* характеризуется виной в форме умысла.

§ 2. Деятельность полиции по пресечению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Пресечение сотрудниками полиции административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, осуществляется посредством применения комплекса мер административного принуждения, значительная часть которых рассмотрена в предыдущих главах учебника. Наиболее востребованными мерами при этом являются следующие.

1. Осуществление постоянного контроля (надзора) за правопорядком в общественных местах, который осуществляется посредством патрулирования населенных пунктов; выставления постов, заслонов, контрольных и контрольно-пропускных пунктов; профилактического обхода административного участка; проведения оперативно-профилактических мероприятий; использования АПК БГ и иных средств дистанционного визуального контроля за состоянием общественного порядка и общественной безопасности в жилом секторе; взаимодействия полиции с населением, общественными объединениями и организациями, а также органами публичной власти.

Помимо положений Федерального закона «О полиции», основу нормативного регулирования в данной сфере образуют распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декаб-

ря 2014 г. № 2446-р «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса “Безопасный город”» и приказы 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», от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России» и от 13 августа 2002 г. № 772 «О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России».

Повседневно применяемыми в рамках этой деятельности мерами принуждения выступают: а) выдвижение обязательного для исполнения физическими лицами требования о прекращении противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности органов публичной власти, общественных объединений и организаций, а также должностных лиц таких органов и организаций; б) требование от граждан в случае их обращения назвать свои фамилию, имя и отчество; в) проверка удостоверяющих личность документов и документов, разрешающих совершение определенных действий или осуществление определенных видов деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию.

Следует помнить, что проверка удостоверяющих личность документов у граждан имеет исчерпывающий перечень оснований:

— лицо может быть заподозрено в совершении преступления, в том числе в случае обнаружения гражданина на месте преступления, указания на него третьими лицами как на совершившее противоправное деяние лицо либо обнаружения при гражданине следов или орудий преступления, предмета противоправного посягательства и т. д.;

— имеется обоснованное предположение о нахождении гражданина в розыске, в том числе в силу его портретного сходства с описанием преступника;

— имеется повод к возбуждению в отношении гражданина дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ;

— имеются основания для задержания гражданина в определенном ст. 14 Федерального закона «О полиции» порядке, в том числе при отсутствии в действиях гражданина признаков противоправного деяния (например, при попытке суицида или уклонении от исполнения принудительных мер медицинского характера).

2. Применение физической силы и специальных средств в порядке и на основаниях, предусмотренных гл. 5 Федерального закона «О полиции». Специфика применения данных специальных мер административного пресечения при выявлении предусмотренных гл. 20 КоАП РФ правонарушений заключается в повышенной вероятности оказания сотруднику противодействия или сопротивления. Подобное антиобщественное поведение свойственно для лиц, находящихся в состоянии опьянения, совершающих мелкое хулиганство и нарушающих правила и порядок проведения публичных и иных массовых мероприятий.

Непосредственная угроза для жизни и здоровья сотрудника полиции возникает при пресечении деликтов, связанных с нарушением правил оборота и использования оружия. Данные риски обуславливают особое внимание к вопросам обеспечения личной безопасности и взаимопомощи сотрудников полиции при пресечении указанных правонарушений. Необходимо соблюдать безопасную дистанцию, осматривать удостоверяющие личность документы и иные предметы, не упуская из вида правонарушителя, пресекать попытки взять в руки предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия для нападения на сотрудника.

В случае применения специальных мер пресечения в отношении несовершеннолетних следует учитывать запрет на применение специальных средств в отношении малолетних, то есть лиц, не достигших 14-летнего возраста, если их возраст известен или очевиден сотруднику полиции. Исключением из этого правила является случай группового или вооруженного сопротивления или нападения малолетних лиц. Несмотря на то что аналогичных ограничений на применение сотрудниками физической силы Федеральным законом «О полиции» не предусмотрено,

основополагающим принципом применения физической силы должна быть соразмерность причиняемого вреда потенциальному ущербу от противоправных действий.

3. Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ: доставления; административного задержания; личного досмотра; досмотра вещей и (или) транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятия вещей и документов; отстранения от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствования на состояние алкогольного опьянения; медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Некоторые из перечисленных мер обладают специфическими особенностями. Например, изымая находящееся на законных основаниях у граждан гражданское оружие, выступившее орудием совершения административного правонарушения, необходимо его разрядить, при этом боеприпасы (патроны) следует упаковывать отдельно от оружия.

4. Применение специальных мер административного предупреждения и пресечения в период проведения публичных и иных массовых мероприятий:

Согласно п. 18 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка сотрудники полиции совместно с организаторами публичных и иных массовых мероприятий вправе осуществлять 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. При отказе гражданина подвергнуться личному осмотру он не должен быть допущен для участия в массовом мероприятии.

Согласно п. 7 ч. 1 той же статьи сотрудники полиции вправе 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. Данная мера, в первую очередь, нацелена на предотвращение провокаций среди участников публичных массовых мероприятий со стороны лиц, объединений и организаций, заинтересованных в дискредитации и прекращении мероприятия.

Помимо этого, согласно ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» уполномоченный представитель органов внутренних дел имеет право: а) требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения); б) требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения; в) по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие и правовую сущность общественного порядка и общественной безопасности.

2. Раскройте нормативные и научно-теоретические подходы к определению общественного места.

3. На какие группы и подгруппы можно разделить содержащиеся в гл. 20 КоАП РФ административные правонарушения?

4. Охарактеризуйте полномочия должностных лиц полиции по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ.

5. Что следует понимать под нецензурной бранью и оскорбительным приставаниям к гражданам в контексте ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство»?

6. В чем отличия объективной стороны мелкого хулиганства от уголовно наказуемого хулиганства?

7. Как разграничить квалификацию уничтожения или повреждения чужого имущества, предусмотренную ст. 7.17 КоАП РФ «Уничтожение или повреждение чужого имущества», 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» и 167 УК РФ «Умышленное уничтожение или повреждение имущества»?

8. Какие нарушения установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий являются административно наказуемыми?

ГЛАВА 33. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

§ 1. Понятие массовых мероприятий и их классификация

Массовое мероприятие можно определить как активную форму реализации прав, свобод, законных интересов больших масс людей, совокупность их согласованных действий.

Д. А. Коротченков считает, что массовые мероприятия представляют собой организованные массовые акции, имеющие конкретные цели и совершающиеся по инициативе определенных субъектов¹.

«Массовое мероприятие» как научная дефиниция имеет определенную сложность в точной формулировке. Еще в 1985 г. В. В. Ларин предложил одно из первых авторских определений анализируемого понятия, говоря о нем как о форме социального общения, совокупности действий или явлений социальной жизни с участием больших масс людей, совершающихся в интересах трудящихся, с целью удовлетворения их потребностей².

А. М. Алоян, В. И. Эглит считают, что массовые мероприятия — это «организованные или санкционированные компетентными государственными органами или общественными организациями, также осуществляемые на основании обычаев действия значительных групп людей, протекающие в общественных местах»³.

Более развернутая формулировка дана в следующем определении: «массовое мероприятие — это общественно-политическое, спортивное, культурное и иное мероприятие с участием множества людей, связанных между собой ясно осознаваемой общностью целей и общим элементом внимания»⁴.

Сходным образом данный термин рассматривают В. П. Еферин, Ю. П. Хорькин, В. А. Диденко. Под массовым мероприятием данные авторы понимают общественно-политическое, спортивное, культурное или иное мероприятие (привлекающее большое количество участников, туристов, гостей и местного населения), которое обычно проводится в населенных пунктах, но может охватывать и прилегающее к нему территории⁵.

¹ Коротченков Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2006. С. 38.

² Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. — М., 1985. С. 54.

³ Алоян А. М., Эглит В. И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. — М., 1987. С. 38–39.

⁴ Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий (по материалам ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области) : пособие / И. М. Исрафилов, В. Д. Кудрявцев, А. А. Кочин, В. С. Харламов; под общ. ред. Б. Д. Доннова. — М. : ВНИИ МВД России, 2007. С. 10.

⁵ Еферин В. П., Хорькин Ю. П., Диденко В. А. Управление деятельности территориальных органов МВД России по предупреждению беспорядков при проведении общественно-политических, спортивных

Основным бесспорным признаком любых массовых акций, за исключением одиночного пикетирования, является непосредственное вовлечение в них значительного количества людей, то есть массовость участников. Массовость является достаточно субъективным признаком, носящим оценочный характер.

Признак массовости имеет свое значение и для уголовно-правовой науки, в частности, для квалификации массовых беспорядков. Так, С.В. Розенко отмечал, что «термин “массовые” является условно-оценочным, и количество участников может быть самым разным, но обязательным условием является то, что минимальное количество лиц, совершающих групповое посягательство, согласно учению о соучастии — двое и более лиц»¹.

Следует выразить солидарность с позицией Д. В. Гаглоева, говорящего о том, что вопрос о понятии «массовости» является открытым². С какого количества участников мероприятие будет считаться массовым? Ответ на этот вопрос частично был дан в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в котором указывалось, что понятие «массовость» участников публичных мероприятий презюмирует невозможность точного (арифметического) подсчета количества участников этих акций³, то есть число участников не должно быть строго определенным.

Массовые мероприятия характерны определенной спецификой:

1. Изменяется обычный ритм жизнедеятельности населения, могут вводиться транспортные ограничения, изменяется режим работы организаций, учреждений, предприятий.
2. На ограниченной территории может присутствовать значительное количество людей.
3. Разнообразный состав участников массовых мероприятий оказывает влияние на состояние оперативной обстановки.
4. Высок риск угроз террористического характера, вероятны экстремистские проявления.
5. Необходимость привлечения дополнительных ресурсов полиции и других правоохранительных органов.

Изложенные особенности предопределяют важность оптимальной организации деятельности сотрудников полиции по охране общественного порядка на массовых мероприятиях.

Как уже отмечалось, массовые мероприятия представляют собой важные явления общественной жизни, отличающиеся определенными особенностями. Динамизм указанных явлений оправдывает многообразие их существующих видов. При этом к публичным мероприятиям следует относить акции, проводимые в соответствии с требованиями федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Федеральный закон № 54). Иные же массовые мероприятия отличаются чрезвычайным разнообразием и зачастую выпадают за рамки правовой регламентации вышеназванного закона.

К их числу можно отнести:

1. Спортивные мероприятия (чемпионаты, олимпиады и т. п.). Основа их правовой регламентации — федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

и иных публичных мероприятий : учебно-методическое пособие. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2013. С. 5.

¹ Розенко С. В. Массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ): история развития и проблемы совершенствования // Российская юстиция. — 2013. — № 1. — С. 30.

² Гаглоев Д. В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. — 2014. — № 2. — С. 78.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2012. — № 4.

2. Культурно-массовые (культурно-зрелищные) мероприятия (концерты, праздники, карнавалы и др.) (самый многочисленный по проявлениям вид массовых мероприятий). В настоящее время на федеральном уровне их проведение законодательно не урегулировано (лишь на уровне муниципалитетов).

3. Религиозные мероприятия (различного рода обряды, ритуалы др.). Порядок проведения религиозных обрядов и церемоний фрагментарно закреплён в ст. 16 федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

4. Иные массовые мероприятия (ярмарки, съезды, флешмобы и т. д.).

5. Смешанные массовые мероприятия, сочетающие в себе признаки многих акций.

Приведенная классификация является одной из немногих и опирается на основное содержание указанных мероприятий.

Основой для различных классификаций массовых мероприятий признаются различия по целям организации, характеру, количеству участников и зрителей, местам проведения, степени влияния на охраняемые общественные отношения и другим факторам.

Кроме того, само разнообразие вариантов типизации ярко демонстрирует отсутствие должной правовой регламентации данных общественных отношений.

Необходимым условием обеспечения общественного порядка при проведении официальных спортивных соревнований является четкое правовое регулирование порядка их организации и проведения, а также действий полиции, направленных на предупреждение, пресечение нарушений данного порядка, привлечение к ответственности виновных лиц. Основой правового регулирования указанных общественных отношений является Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Ключевой задачей обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований является предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в местах проведения соревнований. Как правило, данные правонарушения совершаются зрителями (болельщиками), то есть физическими лицами, находящимися в месте проведения официального спортивного соревнования, не являющимися его участниками и иным образом не задействованными в проведении такого соревнования. Порядок поведения зрителей, их права и обязанности при проведении официальных спортивных соревнований установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». За нарушение данных правил, зрители несут ответственность по ст. 20.31 КоАП РФ.

Нормативно установленные правила¹ обеспечения безопасности применяются именно при проведении соревнований, включенных в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, календарные планы физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, то есть при официальных спортивных соревнованиях², в дальнейшем рассматриваемых нами как официальное спортивное соревнование.

Исполнение названных правил обеспечивается организаторами совместно с собственниками (пользователями) объектов спорта во взаимодействии с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Организатором является юридическое лицо, которое утверждает положение (регламент) спортивного соревнования, определяет условия и календарный план его проведения, условия допуска к участию в спортивном соревновании, порядок выявления лучшего участника или лучших участников, порядок организационного и иного обеспечения спортивного соревнования. Именно организаторы физкультурных ме-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

² Формируется органами исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

роприятий или спортивных мероприятий обеспечивают совместно с собственниками, пользователями объектов спорта меры общественного порядка и общественной безопасности в соответствии с правилами обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденными Правительством Российской Федерации¹.

Так, собственник (пользователь) объекта спорта или организатор официального спортивного мероприятия вправе привлекать для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности контролеров-распорядителей. Контролер-распорядитель — это физическое лицо, прошедшее специальную подготовку в порядке, установленном приказом Минспорта России от 13 апреля 2017 г. № 346 «Об утверждении порядка прохождения специальной подготовки физическими лицами, желающими осуществлять деятельность в качестве контролеров-распорядителей».

Привлечение контролеров-распорядителей может осуществляться путем обращения в организации², осуществляющие их подготовку и (или) оказывающие услуги по обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий. При этом контролеры-распорядители должны освоить программу специальной подготовки³ и иметь соответствующее удостоверение⁴.

Требования к контролеру-распорядителю, их права и обязанности указаны в ст. 20.2 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Итак, контролерами-распорядителями не могут быть:

- 1) лица, не имеющие гражданства Российской Федерации;
- 2) граждане Российской Федерации, признанные вступившим в законную силу решением суда недееспособными, ограниченно дееспособными;
- 3) граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет;
- 4) лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, привлекавшиеся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.31 КоАП РФ, в течение срока, во время которого они считаются подвергнутыми административному наказанию;
- 5) лица, состоящие на учете в организациях органов здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма, наркомании или токсикомании.

Контролеры-распорядители имеют право:

- 1) осуществлять контроль за доступом зрителей в места проведения официальных спортивных соревнований, их размещением;
- 2) встречать и сопровождать зрителей до мест, указанных в приобретенных входных билетах или документах, их заменяющих, а после окончания официальных спортивных соревнований — до выхода из мест проведения таких соревнований;
- 3) осуществлять в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности совместно с сотрудниками органов внутренних дел личный осмотр граждан и осмотр находящихся при них вещей при их входе в места проведения официальных спортивных соревнований с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе граждан подвергнуться личному осмотру — не допускать их в места проведения таких соревнований;
- 4) ограничивать проход зрителей в зоны, которые определены организатором официальных спортивных соревнований и (или) собственником, пользователем объекта спорта,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

² Приказ Минспорта России от 30 октября 2015 г. № 997 «Об утверждении требований к организациям, осуществляющим специальную подготовку контролеров-распорядителей и (или) выдачу и учет удостоверений контролеров-распорядителей».

³ Приказ Минспорта России от 30 октября 2015 г. № 998 «Об утверждении требований к содержанию программы специальной подготовки контролеров-распорядителей».

⁴ Приказ Минспорта России от 10 марта 2023 г. № 161 «Об утверждении порядка выдачи и учета удостоверений контролеров-распорядителей и формы удостоверения контролера-распорядителя».

в соответствии с правилами обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований;

5) требовать от зрителей соблюдения общественного порядка, а также правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований;

6) информировать зрителей о порядке действий в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации и при эвакуации зрителей;

7) принимать необходимые меры по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, а также меры по пресечению неправомерных действий зрителей, не пропускать их в места проведения официальных спортивных соревнований, принимать меры по удалению зрителей из указанных мест в случае нарушения зрителями правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований;

8) не допускать в места проведения официальных спортивных соревнований лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Контролеры-распорядители обязаны:

1) осуществлять контроль за перемещением зрителей до начала и после окончания официальных спортивных соревнований;

2) проверять у зрителей, участников официальных спортивных соревнований, иных лиц, задействованных в проведении таких соревнований, входные билеты или иные документы, предоставляющие право на посещение таких соревнований, при входе в места их проведения;

3) проверять наличие действующей персонифицированной карты у зрителей, участников официальных спортивных соревнований, иных лиц, задействованных в проведении таких соревнований;

4) информировать зрителей о дополнительных услугах, которые им могут оказываться в местах проведения официальных спортивных соревнований;

5) информировать зрителей о необходимости соблюдения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований и осуществлять соответствующий контроль;

6) информировать организаторов проведения официальных спортивных соревнований и (или) собственников, пользователей объектов спорта о фактах нарушения общественного порядка и общественной безопасности, о фактах причинения вреда жизни или здоровью зрителей, имуществу зрителей или объекту спорта, а также о несчастных случаях, которые произошли в ходе проведения таких соревнований;

7) принимать участие в эвакуации зрителей в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации;

8) выполнять иные обязанности, возложенные на контролеров-распорядителей организаторами официальных спортивных соревнований и (или) собственниками, пользователями объектов спорта в соответствии с заключенными договорами и не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Большое значение при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований имеет установление четких требований к инфраструктуре безопасности. Места проведения официальных спортивных соревнований должны иметь соответствующую инфраструктуру и техническое оснащение, необходимые для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при их проведении. Требования к названной инфраструктуре установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» и приказом МВД России от 17 ноября 2015 г. № 1092 «Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест про-

ведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности».

Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований осуществляется в соответствии с инструкцией и планом мероприятий¹.

Инструкция разрабатывается собственниками (пользователями) объектов спорта не реже 1 раза в 3 года на основе Типовой инструкции, утвержденной приказом Минспорта России от 26 ноября 2014 г. № 948 «Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований».

Организаторы официальных спортивных соревнований в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и соблюдения административных запретов на посещение мест проведения таких соревнований в дни их проведения в срок до 30 календарных дней до дня начала проведения таких соревнований уведомляют соответствующий территориальный орган МВД России о месте, дате и сроке проведения таких соревнований и незамедлительно сообщают об изменении указанной информации.

Уведомление должно быть сделано до согласования с территориальным органом МВД России плана мероприятий по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований. Данный план разрабатывается и утверждается организатором соревнований совместно с собственником (пользователем) объекта спорта по согласованию с территориальными органами МВД России на районном уровне, в соответствии с типовым планом мероприятий² и с учетом положения (регламента) о соревнованиях в срок не позднее 10 дней до начала соревнований³.

При проведении официальных спортивных соревнований вне объектов спорта план мероприятий разрабатывается и утверждается организатором соревнований по согласованию с территориальными органами внутренних дел в соответствии с типовой инструкцией и с учетом положения (регламента) о соревнованиях в срок не позднее 10 дней до начала соревнований.

За нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований собственниками, организатором официального спортивного соревнования или пользователями объектов спорта ст. 20.32 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность.

При обеспечении безопасности официальных спортивных мероприятий большое значение имеет конкретное место их проведения.

Так, запрещено проводить официальные спортивные мероприятия в следующих местах:

а) в местах и помещениях, не отвечающих требованиям, установленным вышеизложенными правилами;

б) в полосах отвода газо-, нефте- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи, на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

в) на объектах транспортного комплекса, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, в том числе на автомобильных дорогах, при отсутствии решения о временных ограничениях или прекращении движения на них транспортных средств, принятого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при отсут-

¹ П. 11 Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353).

² Приказ Минспорта России от 26 ноября 2014 г. № 948 «Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований».

³ П. 14 постановления Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

ствии организации альтернативных маршрутов движения транспортных средств и информирования о принятом решении участников дорожного движения;

г) в пограничных зонах, если отсутствует специальное разрешение пограничных органов Федеральной службы безопасности.

Официальные спортивные мероприятия, предусмотренные Единым календарным планом межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, календарными планами физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, проводятся на объектах спорта, включенных во Всероссийский реестр объектов спорта. Объект спорта, сведения о котором отсутствуют в данном реестре, не может использоваться для официальных спортивных мероприятий, за исключением случая, если объект спорта используется в таком качестве впервые, либо при проведении соревнований, включенных в Календарные планы муниципальных образований.

Таким образом, основой нормативного правового регулирования массовых спортивных мероприятий, являющихся официальными спортивными соревнованиями, является Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», в котором даются исчерпывающие определения, касающиеся массовых спортивных мероприятий. Эффективность решения указанных вопросов во многом зависит от соблюдения правил поведения зрителями, а также от инфраструктуры безопасности, которая должна отвечать закрепленным нормативно требованиям. Реализация данных требований, ответственность за состояние правопорядка на соревнованиях возлагается на их организаторов, а также собственников (пользователей) объектов спорта.

Полиция, в свою очередь, должна оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (далее — массовые мероприятия) в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

Отметим, что фактически многие массовые мероприятия, за исключением ранее рассмотренных нами официальных спортивных соревнований, вынужденно включаются в правовое поле, обозначенное Федеральным законом № 54, так как названный закон предназначен для обеспечения реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан собираться мирно и без оружия, проводить публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и пикетирования). Данная конституционная норма базируется на Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.¹ и Международном Пакте «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г.²

В федеральном законе № 54 закреплено, что публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений 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.

Под собранием Федеральный закон № 54 понимает совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера является митингом.

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.).

² Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах».

Демонстрация предполагает передвижение групп граждан для публичного выражения общественных настроений, с использованием средств наглядной агитации, плакатов, транспарантов. Аналогично демонстрации шествие, но оно проходит без средств наглядной агитации.

Пикетирование — это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции.

Также возможно сочетание перечисленных форм публичных мероприятий и использование транспортных средств.

Сотруднику полиции следует помнить, что публичные мероприятия проводятся в уведомительном, а не разрешительном порядке. Уведомление представляет собой документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном федеральным законом, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка. Вместе с тем неподача такого уведомления влечет административную ответственность по ч. 2 ст. 20.2. КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования». При этом такое мероприятие будет признано несанкционированным и, следовательно, незаконным.

Также противоречит закону проведение публичного мероприятия на запрещенных законом территориях, к которым законом отнесены:

1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, экстренными оперативными службами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов;

5) здания и территории речных, морских, железнодорожных и автомобильных вокзалов и станций, аэропортов, морских, речных портов, пристаней;

6) здания и территории образовательных организаций, медицинских организаций, организаций социальной защиты населения, детские и спортивные площадки;

7) здания органов публичной власти, а также территории, непосредственно прилегающие к таким зданиям, объектам жизнеобеспечения, в том числе обеспечивающим функционирование электрических, тепловых, водопроводных сетей, сетей водоснабжения и (или) водоотведения, сетей газоснабжения;

8) культовые помещения, здания и сооружения, а также земельные участки, на которых расположены такие здания и сооружения, в том числе принадлежащие религиозным организациям на праве собственности или предоставленные им на ином имущественном праве для осуществления их уставной деятельности, места паломничества, за исключением общественных мест, на которых проводятся публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии.

В случае проведения мероприятий в данных местах они подлежат немедленному прекращению в установленном законом порядке.

Соответственно, публичные мероприятия могут проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если их проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее — специально отведенные места). Мероприятия, проводимые в таких местах, при численности участников до 100 человек подачи уведомления не требуют.

Проведение публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, не исключает обязанность его организатора обеспечить безопасность участников публичного мероприятия при его проведении и предполагает необходимость уточнения этим лицом вопроса о запланированных к проведению в специально отведенном месте в избранное время иных публичных мероприятий, чтобы исключить при их совместном проведении превышение нормы предельной заполняемости данного места.

Если сведения, представленные организатором публичного мероприятия в рамках информирования о намерении провести публичное мероприятие в специально отведенном месте, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, то орган публичной власти обязан незамедлительно довести до сведения организатора публичного мероприятия мотивированное предупреждение.

Орган публичной власти не вправе предлагать организатору публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, изменить место и (или) время его проведения, за исключением ситуации, когда в указанном месте ранее запланировано проведение иного публичного мероприятия и совместное проведение данных публичных мероприятий приведет к превышению предельной заполняемости места их проведения.

Кроме места, большое значение имеет и время проведения публичного мероприятия, которое не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени.

При проведении публичных мероприятий большую роль играет его организатор. Одна из обязанностей участкового уполномоченного полиции заключается во взаимодействии и содействии организатору массового или публичного мероприятия в обеспечении безопасности и общественного порядка¹.

Организатор публичного мероприятия должен соответствовать определенным требованиям.

Во-первых, минимальный возраст для демонстраций, шествий и пикетирований — 18 лет; для собраний и митингов — 16 лет.

Во-вторых, организатором не может быть недееспособное или ограниченно дееспособное лицо; лицо, имеющее непогашенную или неснятую судимость за совершение определенных преступлений²; лицо, которое привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18, 20.29 КоАП РФ, в период срока действия административного наказания. Кроме того, в качестве организатора публичного мероприятия не могут выступать политическая партия, иное общественное или религиозное объединение в случае приостановления или запрета их деятельности решением суда.

В-третьих, организаторами публичных мероприятий не могут быть иностранные агенты³.

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² Против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка.

³ Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

В части, касающейся обеспечения правопорядка, организатор публичного мероприятия обязан:

- в пределах своей компетенции обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, взаимодействуя при этом с полномочными представителями органов местного самоуправления, с сотрудниками полиции.

- в случае совершения участниками противоправных действий приостанавливать или прекращать публичное мероприятие;

- обеспечивать нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия, принимая меры по недопущению свыше указанного в уведомлении количества участников;

- в месте проведения публичного мероприятия обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества;

- при прекращении публичного мероприятия или его приостановлении доводить данное требование до его участников;

- иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия;

- требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо путем использования масок, средств маскировки.

Реализуя вышеуказанные обязанности, организатор вправе требовать от представителя полиции удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих его законные требования.

Таким образом, организатор публичного мероприятия выступает значимой фигурой в процессе обеспечения правопорядка на проводимом мероприятии, неся при этом серьезную юридическую ответственность.

Кроме деятельности организатора, большое значение в процессе обеспечения безопасности имеет поведение участников публичного мероприятия.

Исходя из целей обеспечения безопасности участники, обязаны:

- выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации);

- соблюдать регламент проведения публичного мероприятия и общественный порядок;

- соблюдать требования БДД и транспортной безопасности при проведении мероприятия с использованием транспортных средств.

Участникам публичных мероприятий запрещено:

- скрывать свое лицо, используя маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;

- иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, а также различного рода опасные предметы и вещества, в том числе самодельные;

- иметь при себе (и распивать) алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и т. п.;

- находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения;

- использовать отличительный знак (признак) представителя средства массовой информации.

Невыполнение указанных обязанностей и запретов влечет административную ответственность.

Таким образом, участники публичного мероприятия должны действовать строго в правовом поле, при этом их право на участие ничем не ограничивается, кроме принципа добровольности.

§ 2. Организационные основы и содержание деятельности полиции по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий

Полиция является основным и традиционным субъектом в механизме обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Так, говоря о публичных мероприятиях, профессор В. Г. Булавчик подчеркивал, что именно «руководители органов внутренних дел должны осознавать, что для стабилизации массовых протестных настроений необходимо уравновесить притязания людей и возможности государства для их осуществления»¹.

Б. М. Емельянов и Н. В. Караханов обосновано увязывали успешность в организации и проведении массовых и публичных мероприятий с образцовой деятельностью органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка².

Названная выше деятельность имеет ярко выраженную правоохранительную направленность и реализуется путем принятия своевременных мер, направленных на выявление и пресечение противоправных деяний. Бесспорно, что деятельность полиции по обеспечению правопорядка на массовых акциях зависит от их вида, масштаба, значения и других факторов³.

Задачи полиции в этой сфере прямо не отражены в нормах права, но их можно выделить путем анализа действующего законодательства, прежде всего, Федерального закона «О полиции». Однако полицейские задачи в сфере массовых и публичных мероприятий требуют конкретизации.

Во-первых, это защита жизни и здоровья граждан, участвующих (присутствующих) в массовой акции. Право на жизнь и здоровье является неотчуждаемым правом каждого, прямо закрепленным в ст. 20, 41 Конституции Российской Федерации. К сожалению, массовые и публичные мероприятия в силу возрастающих рисков могут нести серьезные угрозы жизни и здоровью граждан. Давка, массовые беспорядки, силовое противостояние могут приводить к жертвам и ранениям участников, посторонних лиц и представителей сил правопорядка. Для решения названной выше задачи полиция реализует функцию защиты личности от противоправных посягательств, обеспечения безопасности граждан⁴, применяя различные административно-правовые средства.

Так, в целях защиты жизни и здоровья граждан полиция обязана оказывать первую помощь пострадавшим, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии. При этом полиция вправе требовать от граждан (лиц, находящихся в месте проведения массовой акции) покинуть место проведения массовой акции или оставаться в данном месте в случае, если их жизни или здоровью угрожает опасность. Следует учитывать, что опасность не должна носить мнимый характер, а должна характеризоваться наличием процессов или явлений, обладающих поражающими и разрушительными свойствами, способными нанести вред человеку, причинить ущерб его здоровью, угрожать жизни⁵.

¹ Булавчик В. Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. — 2015. — № 12. — С. 58.

² Емельянов Б. М., Караханов Н. В. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и пути их совершенствования // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. — М., 1989. С. 12.

³ Бубнов С. В., Звягин М. М., Марьян Г. В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 7. — С. 25.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».

⁵ Медведев Е. В. «Опасность» как юридическая категория // Российская юстиция. — 2012. — № 12. — С. 64–67.

Кроме того, полицейские имеют право доставлять граждан¹ в служебные помещения полиции при возникновении непосредственной угрозы их жизни или здоровью (в случае если они не способны позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом).

Для защиты жизни и здоровья граждан полиция имеет право применять отдельные меры государственного принуждения, такие, как оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, а также право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Однако полиции запрещено применять специальные средства и тем более огнестрельное оружие при пресечении публичных мероприятий ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Таким образом, полиция обязана не допустить, пресечь, минимизировать те негативные явления, в результате которых могут пострадать люди, обеспечив при этом безопасность самих сотрудников.

Во вторых, одна из важнейших задач полиции — защита прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства. Бесспорно, что «российская полиция реализует правоприменительную деятельность по широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан»².

В-третьих, полиция должна противодействовать преступности, то есть уголовно наказуемым деяниям, предусмотренным УК РФ. Кроме множества общеуголовных преступлений, которые могут иметь место на массовых и публичных мероприятиях, в качестве специализированных составов можно выделить такие деликты, как «массовые беспорядки» (ст. 212 УК РФ) и «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» (ст. 212.1 УК РФ).

В рамках решения задачи по противодействию преступности на полицию возложена функция по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, розыску и задержанию лиц, их совершивших. Для этого полиция наделена полномочиями на осуществление оперативно-розыскной деятельности, то есть правом на проведение оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств³. В свою очередь, одно из оснований проведения оперативно-розыскных мероприятий — признаки подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также данные о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

В-четвертых, задача полиции — эффективная охрана общественного порядка. Полиция обязана осуществлять данную деятельность совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий. Исполнение названной обязанности обеспечивается правом полиции на проведение личного осмотра граждан и находящихся при них вещей, в том числе путем применения специальных технических средств (служебных животных), при проходе граждан в места проведения массовых акций. При отказе гражданина от проведения осмотра полиция вправе отказать в доступе в место проведения массовой акции.

Кроме проведения предупредительных мероприятий, к которым относится личный осмотр граждан и находящихся при них вещей, полиция обязана пресекать административные правонарушения, совершаемые как в месте проведения массовой акции, так и на прилегающей территории. К таковым, прежде всего, относятся правонарушения, связанные с нарушением законодательства о массовых и публичных мероприятиях. Компетенция должностных лиц полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях

¹ Осуществлять их принудительное препровождение.

² Адмиралова И. А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 8. — С. 798.

³ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

и применению административного задержания определяется ведомственным нормативным правовым актом¹.

Также в рамках выполнения задачи по охране общественного порядка во время проведения массовых акций полиция обязана обеспечивать безопасность движения транспорта и пешеходов. Для этого устанавливаются временные запреты на их передвижение, вводятся изменения в маршрутах движения.

В-пятых, на полицию возложена задача по охране собственности. Именно полиция обязана пресекать факты хищения либо повреждения имущества. Так, угроза повреждения имущества физических или юридических лиц является основанием прекращения (в том числе и принудительного) публичного мероприятия. Подобные факты полиция имеет право пресекать путем применения всего арсенала предусмотренных законом мер принуждения, вплоть до применения огнестрельного оружия, на предусмотренных законом основаниях.

Таким образом, рассмотренные задачи полиции должны решаться комплексно на всех этапах полицейской деятельности по обеспечению правопорядка на массовых и публичных мероприятиях². Все этапы характеризуются принятием многоплановых управленческих решений, привлечением значительного количества сил и средств.

Подготовительный этап. Данный этап длится с получения информации о проведении массовой акции до момента выдвижения на место ее проведения.

На данном этапе анализируется информация, указанная в уведомлении, направленном в местные органы власти. Уточняются данные о месте, времени, количестве участников массовой акции. Немаловажно проверить личность организатора на соответствие требованиям закона, в том числе на предмет привлечения к уголовной, административной ответственности.

В случае подготовки к проведению протестной массовой акции «активный, “наступательный” поиск оперативно значимой информации о проведении протестных публичных мероприятий дает возможность не допустить развития групповых нарушений общественного порядка и последующее перерастание их в массовые беспорядки»³.

На этапе подготовки обязательно обследуются место проведения массовой акции и прилегающая территория. В ходе рекогносцировки местности могут привлекаться служебные собаки, использоваться специальная техника. При этом фиксируются особенности территории, маршрутов передвижения транспорта и пешеходов, определяются точки сбора, порядок передвижения и размещения людей (как участников массовой акции, так и личного состава полиции). Определяются стоянки транспорта, выясняется необходимость изменений в организации движения транспорта и пешеходов, а также границы зон безопасности, секторов и участков несения службы сотрудниками полиции. Устанавливается возможность организации пропускного режима, например, путем выставления турникетов, ограждений, рамок металлоискателей.

На основании данных, полученных в ходе рекогносцировки, готовится приказ об осуществлении охраны общественного порядка и общественной безопасности на массовой акции. В случае если массовое мероприятие незначительное по масштабу (в рамках одного района или муниципального образования) и не может вызвать осложнение оперативной обстановки, то отдельный приказ не готовится. В приказе прописываются дата и время плани-

¹ Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

² Административная деятельность полиции : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю. Н. Демидов [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 527 с.

³ Елагин А. Г., Гугунский А. Н., Чистобородов И. Г., Тулев В. О., Семенистый А. В., Ларионов Б. И., Филиппов М. Д. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий : методические рекомендации / под ред. А. В. Мельникова. — М. : [Б. и.], 2016. С. 128.

руемой массовой акции, состав оперативного штаба, предписывается подготовка соответствующего плана.

Развернутый план обеспечения правопорядка и безопасности предусматривает: регламент проведения массовой акции, место, время, предполагаемое количество участников, зрителей, границы охраняемой территории, расчет сил и средств привлекаемых сотрудников полиции, ответственных должностных лиц, схему связи и управления. При необходимости, в зависимости от сложности, масштабности акции указанный план может дополняться и другими пунктами. К плану могут приобщаться схемы, карты, таблицы, пояснения и т. д.

Следует подчеркнуть, что именно начальник территориального органа МВД России является основным субъектом организации комплексного использования сил и средств полиции при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Согласно утвержденному начальником территориального органа МВД России плану¹ создаются специализированные группы из числа сотрудников органов внутренних дел (полиции), предназначенные для выполнения конкретных задач по обеспечению правопорядка и безопасности.

К охране правопорядка на массовых акциях привлекаются следующие подразделения полиции:

- наряды ППС;
- подразделения Госавтоинспекции;
- оперативно-розыскные подразделения полиции;
- участковые уполномоченные полиции и инспекторы по делам несовершеннолетних;
- сотрудники (военнослужащие) войск национальной гвардии Российской Федерации.

Кроме того, в зависимости от ситуации, могут привлекаться иные подразделения органов внутренних дел, задействованные в охране общественного порядка в составе комплексных сил, например, курсанты и сотрудники образовательных организаций МВД России.

Обязательным элементом на этапе подготовки являются тренировки и инструктажи личного состава, отрабатывается организация взаимодействия подразделений полиции. В случае необходимости проводятся специальные занятия, на которых изучаются требования нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации и проведения массовых акций, порядок тактических действий сотрудников полиции.

Одна из важнейших задач подготовительного этапа — расчет сил и средств полиции, задействованных в обеспечении правопорядка.

Этап подготовки может дополняться такими мерами, как усиление контроля за условиями хранения оружия гражданами и организациями (особенно на территории, прилегающей к месту массовой акции), проверки лиц, склонных к совершению преступлений, различные комплексные операции. Как правило, особенно в случае проведения крупномасштабных мероприятий, увеличивается плотность нарядов полиции, обследуются объекты жизнеобеспечения и особой важности. Активизируется работа по контролю за иностранными гражданами, соблюдению правил паспортно-регистрационного режима.

Таким образом, подготовительный этап заключается в комплексе действий, направленных на устранение возможных негативных явлений до и во время самой массовой акции. Кроме того, в рамках названного этапа осуществляется подготовка личного состава полиции, что необходимо для качественного выполнения возложенных на полицию оперативно-служебных задач.

Подготовительные мероприятия предшествуют **исполнительному этапу**, который заключается в осуществлении действий нарядами полиции и управлении ими непосредственно при проведении массовой акции до ее полного завершения. Названный этап является основным и начинается с прибытия полицейских сил на место проведения массовой акции.

¹ Также план может быть утвержден должностными лицами, исполняющими обязанности руководителя территориального органа МВД России, или по письменному поручению начальниками полиции территориальных органов МВД России.

На данном этапе проводится:

1. Ограничение движения транспорта и пешеходов по заранее утвержденному плану. Данные действия, как правило, осуществляются сотрудниками ДПС Госавтоинспекции. Для этого выполняются распорядительно-регулирующие действия, организуются альтернативные маршруты. Обеспечивается беспрепятственный проезд спецтранспорта и кортежей. Особое внимание сотрудники ДПС должны уделять пресечению попыток несанкционированного проезда транспорта в зону проведения массовой акции.

2. Зона проведения массовой акции оцепляется с целью недопущения нахождения на ее территории лиц в состоянии опьянения, имеющих при себе спиртное, наркотики, оружие, предметы, вещества, запрещенные к проносу на место осуществления массовой акции.

Сотрудникам полиции следует обращать внимание на попытки прохода определенных лиц, которым запрещено находиться на массовых акциях (подобный запрет может устанавливаться в отношении лиц, находящихся под административным надзором¹).

3. В зоне проведения массового или публичного мероприятия и на прилегающей территории согласно плану-расстановке выставляются посты, патрули, организуется работа указанных и иных видов нарядов полиции.

4. Сотрудники, несущие службу, должны наблюдать за состоянием оперативной обстановки, реагировать на ее изменения, своевременно пресекать противоправные деяния, оказывать помощь другим нарядам; при изменении, осложнении оперативной обстановки немедленно докладывать ответственным лицам.

При выявлении противоправных деяний «сотрудники полиции обращаются к конкретным участникам с требованием прекратить противоправные действия (а именно прекратить участие в публичном мероприятии и покинуть место его проведения)»². В случае невыполнения требований сотрудников полиции применяются меры пресечения, осуществляется принудительный вывод правонарушителей, их доставление, задержание, документирование противоправных действий. Осуществляя данные действия, сотрудникам полиции необходимо принимать во внимание настроение толпы, чтобы не вызвать отрицательной реакции других участников массовой акции и не допустить возможных массовых беспорядков.

О выявленных нарушениях общественного порядка и принятых мерах сотрудники полиции докладывают в оперативный штаб, который является основным органом управления и организации взаимодействия на месте проведения массовой акции. Совместно с сотрудниками полиции в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий могут участвовать добровольные народные дружины и внештатные сотрудники полиции по приглашению их организаторов³.

Таким образом, профессиональные, законные действия сотрудников полиции в рамках основного исполнительного этапа во взаимодействии с иными заинтересованными субъектами должны способствовать беспрепятственной реализации права граждан на массовые акции при одновременном соблюдении надлежащего уровня правопорядка и безопасности. Исполнительный этап обеспечения правопорядка завершается по окончании массовой акции.

Следующим этапом является **этап заключительный**, который продолжается до безопасного выхода всех участников, зрителей, посадки и убытия на транспорте, в том числе путем сопровождения их организованных групп.

На данном этапе необходимо не допустить давки, столкновений между участниками.

После этого снимаются введенные ограничения (например, возобновляется движение транспорта, пешеходов, работа предприятий торговли, общественного питания и т. д.).

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

² Каплунов А. И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий // Ленинградский юридический журнал. — 2014. — № 1. — С. 111–116.

³ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Одним из важнейших моментов на заключительном этапе является подведение итогов. Для этого оперативный штаб собирает доклады руководителей зон, участков, пунктов, знакомится с ними и дает общую оценку работы нарядов полиции и уровня взаимодействия с иными субъектами. При этом акцентируется внимание на недостатках, отмечается положительный опыт. В дальнейшем делается подробный анализ полицейской деятельности на массовой акции, вырабатываются рекомендации по ее оптимизации, готовится справка о выполнении плана охраны правопорядка.

Следует отметить, что все этапы обеспечения правопорядка на массовых акциях взаимосвязаны друг с другом, и каждый из них должен быть проведен на высоком уровне, исключая возможные противоправные деяния. Вся система обеспечения правопорядка начинает свое функционирование задолго до начала массовой акции. Анализ деятельности полиции показывает, что успешность и эффективность обеспечения правопорядка при массовых мероприятиях во многом зависят от четкой и целенаправленной предварительной работы, профессионального планирования, точного расчета необходимых сил и средств. Кроме того, выполнение задач по обеспечению надлежащего уровня правопорядка требует от полиции принципиальных изменений в содержании своей деятельности, использования новых прогрессивных форм и методов охраны правопорядка, совершенствования организационной структуры, ведомственной нормативной правовой базы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Приведите определение понятия «массовое мероприятие».
2. Опишите характерные черты массовых мероприятий.
3. Охарактеризуйте правовую регламентацию обеспечения безопасности на спортивных мероприятиях.
4. Назовите основные правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований.
5. Дайте понятие публичного мероприятия и назовите его формы.
6. Каковы обязанности и права организатора публичного мероприятия?
7. Каковы обязанности и права участников публичных мероприятий?
8. В чем заключаются обязанности и права полномочного представителя органов внутренних дел на публичном мероприятии?

ГЛАВА 34. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПРИ ВВЕДЕНИИ ОСОБЫХ РЕЖИМОВ

§ 1. Административно-правовые режимы: понятие, признаки, классификация

Классик отечественного административного права Д. Н. Бахрах под *административно-правовым режимом* понимает «сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции»¹.

Признаки особых административно-правовых режимов: а) они вводятся при возникновении чрезвычайных ситуаций (далее — ЧС) и обстоятельств, создающих существенные угрозы общественной и национальной безопасности; б) имеют ограниченный срок действия; в) связаны с наделением органов публичной власти, в том числе и органов внутренних дел, дополнительными полномочиями по применению мер государственного принуждения в рамках обеспечения правопорядка; г) вводят в оборот специальные конституционно-правовые, законодательные и технико-юридические нормы, не применяемые в штатном режиме; д) характеризуются максимальной нормативной детализацией порядка реализации полномочий органами публичной власти, прав и обязанностей физических и юридических лиц; е) сопряжены с ограничением специально оговоренных в законодательстве конституционных прав и свобод граждан; ж) сопряжены с изменением условий и порядка функционирования учреждений и организаций независимо от формы собственности, ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы².

Классификация административно-правовых режимов может быть осуществлена по нескольким критериям. По объектам обеспечения они могут быть классифицированы на специальные режимы территорий (зона экологического бедствия и т. д.) и на режимы видов деятельности (функционирование гражданской обороны и др.), по временным параметрам действия — на постоянные (паспортно-регистрационный режим и др.) и временные (чрезвычайное положение и др.); по территориальному критерию — на федеральные и региональные³. Ю. А. Тихомиров по критерию цели разделяет административно-правовые режимы на три группы: функциональные административно-правовые режимы, призванные обеспечить функции управления в различных сферах деятельности (налоговой, санитарной, экологической и т. д.); легализующие режимы; режимы для определенных государственно-правовых состояний (чрезвычайного и военного положений, ЧС, контртеррористической операции, охраны государственной границы и др.)⁴. Последняя группа специальных административно-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. — М. : Эксмо, 1996. С. 202.

² Громов М. А. Чрезвычайные правовые режимы, как подсистема административно-правовых режимов // Пробелы в российском законодательстве. — 2008. — № 1. — С. 394–396.

³ Громов М. А. Административно-правовой режим, особый правовой режим, чрезвычайный правовой режим: соотношение и классификация // Научный портал МВД России. — 2008. — № 2. — С. 24–29.

⁴ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса : учебник. — М. : Юринформцентр,

правовых режимов представляет в контексте административной деятельности полиции особый интерес.

Термин «*чрезвычайная ситуация*» закреплен в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Определение *чрезвычайного положения* (далее — ЧП) дается в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» — это вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей¹.

Определение *военного положения* (далее — ВП) закреплено в Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» — это особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Термин «*контртеррористическая операция*» закреплен в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» — это комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

§ 2. Правовое регулирование введения и реализации режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения

Чрезвычайная ситуация представляет собой особый функциональный режим деятельности органов публичной власти; ему предшествуют режим повседневной деятельности (штатное функционирование) и режим повышенной готовности, в рамках которого проводится активная подготовка и осуществление превентивных мероприятий. Основаниями введения режима ЧС могут выступать техногенная авария или катастрофа, опасное природное явление (землетрясение, наводнение, цунами, ураган и т. д.), распространение заболевания, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Согласно ГОСТ 22.0.04-97² в зависимости от подвергающегося заболеванию объекта выделяются:

1998. — 798 с.

¹ Старостин С. А. Чрезвычайное положение : монография. — М. : Проспект, 2019. — 133 с.

² ГОСТ 22.0.04-97 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200009375> (дата обращения: 13.01.2024).

эпидемия — массовое, прогрессирующее во времени и пространстве в пределах определенного региона распространение инфекционной болезни людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости;

эпизоотия — одновременное прогрессирующее во времени и пространстве в пределах определенного региона распространение инфекционной болезни среди большого числа одного или многих видов сельскохозяйственных животных, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости;

эпифитотия — массовое, прогрессирующее во времени и пространстве инфекционное заболевание сельскохозяйственных растений и/или резкое увеличение численности вредителей растений, сопровождающееся массовой гибелью сельскохозяйственных культур и снижением их продуктивности.

Перечень социально значимых заболеваний и перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715¹. К таковым относятся:

а) туберкулез; инфекции, передающиеся преимущественно половым путем; гепатит В; гепатит С; болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ); злокачественные новообразования; сахарный диабет; психические расстройства и расстройства поведения; болезни, характеризующиеся повышенным кровяным давлением;

б) болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ); вирусные лихорадки, передаваемые членистоногими, и вирусные геморрагические лихорадки; гельминтозы; гепатит В; гепатит С; дифтерия; инфекции, передающиеся преимущественно половым путем; лепра; малярия; педикулез, акариаз и другие инфекации; сепсис и мелиоидоз; сибирская язва; туберкулез; холера; чума; коронавирусная инфекция (2019-nCoV).

Значимые для данной сферы термины и определения также закреплены в ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»:

санитарно-эпидемиологическое благополучие населения — состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности;

ограничительные мероприятия (карантин) — административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных;

инфекционные заболевания — инфекционные заболевания человека, возникновение и распространение которых обусловлено воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от заболевшего человека, животного к здоровому человеку;

инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих — инфекционные заболевания человека, характеризующиеся тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения (эпидемия);

массовые неинфекционные заболевания (отравления) — заболевания человека, возникновение которых обусловлено воздействием физических, и (или) химических, и (или) социальных факторов среды обитания.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» *аварией* признается разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. В ГОСТ Р 22.0.05-2020² дается

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

² ГОСТ Р 22.0.05-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычай-

более точное и развернутое определение аварии — опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, нанесению ущерба окружающей среде. Крупная авария, как правило с человеческими жертвами, является катастрофой. В этом же нормативном акте раскрывается содержание категории «техногенная ЧС» — обстановка на территории или акватории, сложившаяся в результате возникновения источника техногенной ЧС, который может повлечь или повлек за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Режим ЧС вводится в зависимости от объема возможного ущерба и иных факторов, при этом устанавливается один из уровней реагирования:

1) объектовый уровень реагирования — решением руководителя организации при возникновении ЧС локального характера и ее ликвидации силами и средствами организации;

2) местный уровень реагирования — решением главы местной администрации соответствующего городского поселения, муниципального района, муниципального или городского округа, а также должностного лица, определяемого законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения;

3) региональный уровень реагирования — решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при возникновении ЧС регионального или межмуниципального характера и привлечении к ее ликвидации сил и средств организаций, органов местного самоуправления городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, оказавшихся в зоне ЧС;

4) федеральный уровень реагирования — решением Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности при возникновении ЧС федерального или межрегионального характера и привлечении к ее ликвидации сил и средств федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций и (или) сил и средств органов исполнительной власти двух и более субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне ЧС.

Решением Президента Российской Федерации при ликвидации ЧС с привлечением специально подготовленных сил и средств Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований устанавливается особый уровень реагирования.

При введении режима повышенной готовности или ЧС, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности или уполномоченное должностное лицо может определять руководителя ликвидации ЧС, который несет ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС:

а) ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения ЧС, а также в зону ЧС;

б) определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне ЧС, за исключением государственного материального резерва;

в) определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

ных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200175574> (дата обращения: 13.01.2024).

г) приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне ЧС, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

д) осуществлять меры, обусловленные развитием ЧС, не ограничивающие права и свободы человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от ЧС, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации ЧС и минимизации ее негативного воздействия.

Чрезвычайное положение вводится для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Непосредственным основанием его введения является возникновение ЧС, то есть обстановки, при которой:

— нарушается нормальный ритм жизни городов, иных населенных пунктов, а также режим функционирования государственных органов (например, при возникновении инфекционных заболеваний вводится особый режим труда, учебы, передвижения и перевозок, осуществляется комплекс карантинных мероприятий, проводится досмотр транспорта, эвакуация населения и т.д.; это осложняет деятельность исполнительных органов по выполнению возложенных на них задач и функций в различных сферах государственного управления);

— причиняется значительный ущерб экономике, материальным и культурным ценностям, а также личным и имущественным интересам физических и юридических лиц (так, в результате стихийных бедствий, в частности, землетрясений разрушаются города и другие населенные пункты; в этих условиях возникает необходимость разместить пострадавших, перевести на новое место учреждения здравоохранения, наладить работу предприятий общественного питания, торговли, снабжения, быстро восстановить связь, обеспечить функционирование предприятий коммунально-бытового обслуживания и т. п.);

— возникает угроза здоровью, жизни многих людей;

— создается потенциальная угроза нарушения общественного порядка и общественной безопасности, а также осложняется деятельность государственных органов по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Чрезвычайное положение на всей территории России или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации о введении ЧП незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации, который в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа о введении ЧП, рассматривает вопросы об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Помимо уже указанных в настоящей главе нормативных актов, правоотношения в условиях ЧП регламентируются федеральными законами от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», а также рядом иных законодательных и подзаконных нормативных актов.

Режим ЧП может быть введен при наличии следующих обстоятельств:

1) возникновение ЧС социального характера: попытка насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) возникновение ЧС природного и техногенного характера, чрезвычайной экологической ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде,

значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующих проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

При введении режима ЧП МИД России согласно международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах, в трехдневный срок уведомляет Генерального секретаря ООН о временных ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступление от обязательств по указанным международным договорам, об объеме этих отступлений и причинах принятия такого решения. Информирование также осуществляется при прекращении периода действия ЧП. Также в течение суток с момента принятия Советом Федерации постановления об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения МИД России уведомляет сопредельные государства об обстоятельствах, послуживших основанием для введения ЧП.

Содержание режима ЧП составляют «чрезвычайные» меры, отличительные черты которых:

- необходимость для их реализации ограничения конституционных прав и свобод граждан и организаций, введение дополнительных обязанностей и запретов;

- предоставление исключительных полномочий органам власти в связи с вводимыми ограничениями;

- реорганизация повседневной структуры государственного управления, основанная на создании специальных органов, перераспределении компетенции, приостановлении деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

Указом Президента Российской Федерации о введении ЧП на период действия режима предусматриваться введение мер и временных ограничений, перечень которых определен в ст. 11–13 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

На территории, где объявлено ЧП, назначается комендант, который руководит проведением чрезвычайных мер и мероприятий. Он устанавливает время и срок действия комендантского часа, определяет особый режим въезда на территорию, особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции и т. п.

Административно-правовая составляющая режима ЧП представлена формированием временных специальных органов управления с исключительной компетенцией. На территории, на которой введено ЧП, указом Президента Российской Федерации может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

- 1) временного специального органа управления территорией (далее — ВСОУ), на которой введено ЧП; ВСОУ могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления; комендант территории, на которой введено ЧП, переходит в подчинение ВСОУ и по должности является первым заместителем его руководителя;

- 2) федерального органа управления территорией (далее — ФОУ), на которой введено ЧП; ФОУ создается, если действовавший на данной территории ВСОУ не обеспечил достижения целей введения ЧП, при этом ВСОУ прекращает свои полномочия; при создании ФОУ осуществление полномочий органов публичной власти, действующих на территории, на которой введено ЧП, приостанавливается, а их функции возлагаются на ФОУ.

Комендатура территории, на которой введено ЧП, при введении ФОУ входит в его структуру. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя ФОУ. Федеральный орган управления возглавляет руководитель, назначаемый из числа руководителей Правительства Российской Федерации или руководителей федеральных министерств, участвующих в обеспечении режима ЧП. Руководитель ФОУ назначается указом Президента Российской Федерации.

§ 3. Правовое регулирование введения и реализации военного положения

Военное положение (далее — ВП) вводится на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях на основании ст. 87 Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О военном положении».

По общему правилу, основанием для введения ВП является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным выше актам агрессии.

Актами агрессии могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным выше актам агрессии.

Период действия ВП начинается с даты и времени, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) ВП. О подписании подобного указа Президент Российской Федерации незамедлительно сообщает Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума). Вопрос об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении ВП должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента его получения. В указе должны быть определены обстоятельства, послужившие основанием для введения ВП; дата и время, с которых начинает действовать ВП; границы территории, на которой вводится ВП.

Указ Президента Российской Федерации о введении ВП, в котором определяются применяемые меры и ограничения, подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. Перечень подобных мер указан в ст. 7 и 8 Федерального конституционного закона «О военном положении».

В период действия ВП федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности

организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено ВП, так и на территориях, на которых оно не введено.

Впервые в современной российской истории ВП введено Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей», который был утвержден постановлением Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 462-СФ¹. Основанием для введение специального режима стало применение вооруженной силы против территориальной целостности Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756»² на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей режим введен максимальный уровень реагирования, в рамках которого высшие должностные лица (органы исполнительной власти) уполномочены проводить предусмотренные законодательством мобилизационные мероприятия в сфере экономики, мероприятия по гражданской обороне, защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, а также полномочия по реализации мер для удовлетворения потребностей Вооруженных сил Российской Федерации (других войск, воинских формирований, органов) и нужд населения, по ведению территориальной обороны и созданию штабов территориальной обороны.

Помимо этого, на территориях Республики Крым, Краснодарского края, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Ростовской областей и г. Севастополя указом введен средний уровень реагирования. Высшие должностные лица (органы исполнительной власти) этих регионов реализуют, в том числе, следующие меры:

а) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

б) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

в) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

г) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

д) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

е) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, использование их работы для нужд обороны.

На территориях остальных субъектов Российской Федерации, входящих в состав Центрального и Южного федеральных округов, указом Президента Российской Федерации введен уровень повышенной готовности.

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 462-СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»».

² Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756».

Согласно ст. 22 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» территориальной обороной признается система осуществляемых в период действия ВП мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований. В целях координации территориальной обороны в субъектах Российской Федерации создаются штабы, руководителями которых являются высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), должностные лица местного самоуправления, возглавляющие местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Задачами штабов территориальной обороны являются:

а) обеспечение согласованности совместных действий органов, формирований и организаций, выполняющих мероприятия по территориальной обороне на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

б) обеспечение согласованности мероприятий по территориальной обороне с мероприятиями по обеспечению режима ВП, мобилизационными мероприятиями, мероприятиями по гражданской обороне и мероприятиями по противодействию терроризму, проводимыми на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима ВП и особенности их функционирования в период действия этого режима закреплены в гл. 3, а правовой статус граждан и организаций в период действия ВП — в гл. 4 Федерального конституционного закона «О военном положении».

§ 4. Правовое регулирование введения и реализации режима контртеррористической операции

Основу нормативного регулирования в рассматриваемой сфере составляют положения федеральных законов «О противодействии экстремистской деятельности» и «О противодействии терроризму». Легальное определение экстремизма сформулировано не через описание характерных черт этого явления, а через перечисление в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» основных форм выражения экстремистской деятельности, среди которых насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения и др.

Основу экстремистской деятельности образует экстремистская идеология, которая может формироваться на базе тезиса как о превосходстве одной социальной группы, так и об

ущербности другой. При этом обязательными признаками ее будут деструктивность (дезорганизующий характер) и противоправность¹.

Основополагающими терминами и определениями в рассматриваемой сфере являются:

экстремистская организация — общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности;

экстремистские материалы — предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы;

терроризм — идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий;

террористическая деятельность — деятельность, включающая в себя: а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; б) подстрекательство к террористическому акту; в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;

террористический акт — совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях;

противодействие терроризму — деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по: а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма); б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Режим контртеррористической операции (далее — КТО) вводится на основании Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Согласно ст. 205 УК РФ под *террористическим актом* понимается совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в целях воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями.

¹ Рыдченко К. Д. Государственная система противодействия обороту недостоверной информации и сведений экстремистского характера : монография. — Краснодар : Краснодарск. ун-т МВД России, 2020. С. 51.

Решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности (ФСБ России), либо по его указанию иное должностное лицо данного ведомства, в том числе руководитель территориального органа ФСБ России. Целями введения режима КТО являются пресечение и раскрытие террористического акта, минимизация его последствий и защита жизненно важных интересов личности, общества и государства. Решение о введении правового режима КТО (включая сведения о временном периоде, охватываемой территории и перечне применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене этого режима подлежат незамедлительному обнародованию. На период проведения КТО допускается применение ряда мер и временных ограничений.

Руководитель КТО определяет структуру и порядок работы оперативного штаба на период проведения контртеррористической операции, а также задачи и функции должностных лиц, включенных в состав оперативного штаба; определяет состав сил и средств, необходимых для проведения контртеррористической операции, а также принимает решение о привлечении к участию в работе оперативного штаба иных лиц; отдает распоряжения оперативному штабу о подготовке расчетов и предложений по проведению контртеррористической операции; по согласованию с Минобороны России, МВД России, Росгвардии, Минюстом России, МИД России и МЧС России привлекает силы и средства этих органов, а также иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, необходимые для проведения контртеррористической операции и минимизации последствий террористического акта; определяет представителя оперативного штаба, ответственного за поддержание связи с представителями СМИ и общественности; определяет территорию (объекты), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим КТО, и устанавливает применяемый комплекс мер и временных ограничений; отдает боевое распоряжение (боевой приказ) о применении группировки сил и средств, создаваемой в соответствии со ст. 15 указанного федерального закона; реализует иные полномочия по руководству контртеррористической операцией.

В состав Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций, по общему правилу, привлекаются соединения, воинские части, подразделения (органы) Росгвардии и Вооруженных сил Российской Федерации, МВД России, МЧС России, ФСБ России, ФСО России и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба¹.

Причиненный гражданам в ходе КТО материальный ущерб, связанный с использованием, повреждением или уничтожением принадлежащего им имущества подлежит компенсации за счет федерального бюджета в порядке, определенном Правительством Российской Федерации².

§ 5. Особенности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности полицией при введении особых режимов

Специфика организации административной деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств обусловлена тем, что их полномочия не ограничиваются, а, напротив, расширяются, причем как количественно, так и содержательно³.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2017 г. № 345 «О совершенствовании системы управления Объединенной группировкой войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2008 г. № 278 «О возмещении расходов, связанных с использованием при проведении контртеррористической операции транспортных средств, принадлежащих организациям или физическим лицам».

³ Константинов А. В. Нормативная правовая регламентация деятельности полиции при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник экономической безопасности. — 2018. — № 1. — С. 150–152.

Например, при введении режима ВП должностные лица полиции могут быть привлечены к охране Государственной границы Российской Федерации, что позволяет им применять оружие и боевую технику на основаниях, предусмотренных ст. 35 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»: для отражения вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации, предотвращения попыток угона за границу воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств без пассажиров; против лиц, воздушных, морских и речных судов и других транспортных средств, пересекших (пересекающих) Государственную границу в нарушение установленных правил, в ответ на применение ими силы или в случаях, когда прекращение нарушения или задержание нарушителей не может быть осуществлено другими средствами; для отражения нападения на военнослужащих, лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по защите Государственной границы, членов их семей, когда их жизнь подвергается непосредственной опасности; для отражения нападения на подразделения и объекты пограничных органов, Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, принимающих участие в защите Государственной границы, в том числе для оказания помощи кораблям (катерам), самолетам и вертолетам при отражении вооруженного нападения на них.

В условиях особых режимов увеличиваются сроки и расширяются основания применения отдельных мер государственного принуждения. Например, в условиях ЧП и ВП сотрудники полиции во внесудебном порядке имеют право осуществлять задержание граждан на более продолжительный срок, нежели указанные в Конституции Российской Федерации 48 часов. Согласно ч. 1 ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» граждане, нарушившие правила комендантского часа, по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя подлежат задержанию до выяснения их личности, но не более чем на 3 суток, а в соответствии с п. 12 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» срок административного задержания может составлять до 30 суток включительно.

Подобное расширение полномочий является законным и обоснованным лишь в том случае, если сотрудником полиции при применении соответствующих мер не допускается злоупотребление правом, ограничение прав третьих лиц вопреки предназначению, целям и задачам деятельности полиции. Речь идет о п. 7 ч. 1 ст. 12, п. 29 ч. 1 ст. 13 данного нормативного акта, согласно которым к обязанностям полиции отнесено принятие неотложных меры по спасению граждан, то есть устранению или минимизации опасных для жизни и здоровья факторов окружающей среды, оказанию первой помощи; охране оставшегося без присмотра имущества; содействию бесперебойной работе спасательных служб, в том числе посредством пресечения неповиновения третьих лиц выдвинутому в законодательно определенном порядке требованию органа власти, организации физической защиты должностных лиц иных органов власти и объектов, на которых они находятся; сопровождение и должностных лиц и служебных транспортных средств и т. д.; охране общественного порядка при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий; реализации особых конституционно-правовых режимов.

Корреспондирующие с указанными нормами положения содержатся в ст. 13 Федерального закона «О полиции», согласно которой должностные лица полиции при введении специальных режимов вправе применять меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами. Например, в условиях ВП сотрудники полиции самостоятельно реализуют или участвуют в осуществлении следующих мер и ограничений: 1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; 3) привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями; 4) изъятие необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых объектов; 5) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; 6) запрещение или ограничение проведения публичных и иных массовых мероприятий; 7) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций; 8) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; 9) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток; 10) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации.

При введении режима ЧП сотрудники полиции самостоятельно реализуют или участвуют в осуществлении следующих мер и ограничений: а) установление ограничений на свободу передвижения, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее; б) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта; в) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; г) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости; д) запрещение или ограничение проведения публичных и иных массовых мероприятий; е) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций; ж) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; з) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы.

Помимо этого, в случае возникновения *ЧС социального характера* указом Президента Российской Федерации на органы внутренних дел может быть возложена реализация мер и временных ограничений: 1) реализация требований комендантского часа (запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан); 2) временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники; 3) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений; 4) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств; 5) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции¹; 6) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим ЧП и не проживающих на территории, на которой оно введено, за ее пределы.

В случае возникновения *ЧС природного или техногенного характера* сотрудники полиции могут быть привлечены к реализации следующих мер и временных ограничений: а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий; в) отстранение от работы на период действия ЧП руководителей государственных организаций в свя-

¹ В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности — временное изъятие, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами, также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ.

зи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей; г) отстранение от работы на период действия ЧП руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими отдельных ограничительных мер; д) мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда (в исключительных случаях).

Помимо этого, согласно п. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О полиции» одним из оснований проникновения в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории является необходимость обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и ЧС. Аналогичным образом сформулировано и основание для оцепления (блокирования) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов.

Приведенные общие правила применения мер убеждения и административного принуждения сотрудниками полиции дополняются в зависимости от того, какой режим введен на обслуживаемой территории¹. При введении специального *режима КТО* на органы внутренних дел возложено право применения следующих мер и временных ограничений, предусмотренных ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму»:

1. Проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов — доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности (п. 2 и 13 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

2. Удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств. (п. 7 ст. 13 и ст. 16 Федерального закона «О полиции»).

3. Усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность (п. 6 и 25 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

4. Использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей (п. 37 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

5. Приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества.

6. Эвакуация и (или) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим КТО, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений (п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», п. «в» ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

7. Введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий (ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»). Ограничительные мероприятия (карантин) — административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных (ст. 1 Федерального зако-

¹ Грипп Э. Х., Патрикеев В. Е., Яхина Ю. Х. О некоторых аспектах деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных обстоятельств // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2018. — № 3. — С. 38–41.

на «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»). Карантин вводится при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний на территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в соответствии со ст. 31 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Карантин вводится (отменяется) на основании предложений (предписаний) главного санитарного врача и его заместителей, утвержденных решением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

8. Ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах (п. 20 ст. 13 и ст. 16 Федерального закона «О полиции»).

9. Беспрепятственное проникновение лиц, проводящих КТО, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом (п. 5 ст. 13 и ст. 15 Федерального закона «О полиции»).

10. Проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим КТО, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств (п. 16 и 20 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

11. Ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. На основании приказа руководителя КТО о введении правового режима КТО руководством полиции, в зоне ответственности которого проводится операция, готовятся предписания руководителям предприятий торговли, занимающихся реализацией оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории проведения КТО, о запрещении продажи указанных товаров или установлении особого порядка их продажи.

12. Ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности (ст. 11.5 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и п. 24 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

Особого внимания заслуживает вопрос о составе и организации управления силами и средствами полиции при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» утверждено Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС. В повседневном режиме управление в рассматриваемой сфере реализуется на федеральном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях силами центрального аппарата и территориальных органов МЧС России, однако МВД России также участвует в рассматриваемой деятельности в рамках функциональной подсистемы охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, Положение о которой утверждено приказом МВД России от 1 апреля 2021 г. № 191¹.

¹ Приказ МВД России от 1 апреля 2021 г. № 191 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Постоянно действующим органом управления и органом повседневного управления функциональной подсистемой на федеральном уровне является Центр оперативного реагирования Главного управления оперативного реагирования МВД России, на остальных уровнях функционирования — дежурные части территориальных органов МВД России. Система управления силами и средствами территориальных органов МВД России при ЧС включает в себя органы оперативного управления, пункты управления, средства управления. Органами оперативного управления являются дежурные части ТО МВД России, оперативные штабы, группы управления¹.

Порядок совместных действий, состав сил и средств территориальных органов МВД России и Росгвардии при выполнении поставленных задач согласуются на этапе планирования и уточняются в процессе повседневной оперативно-служебной деятельности, а также в ходе учений и тренировок на всех территориальных уровнях.

Расчет сил, привлекаемых к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств (далее — ЧО), осуществляется, исходя из следующих норм: территориальные органы МВД России и подразделения органов внутренних дел на транспорте в пунктах постоянной дислокации — до 60 %, за пределами пунктов постоянной дислокации — до 50 %, а вне объектов транспорта — до 10 % от списочной численности личного состава; образовательные организации системы МВД России — 50 % от списочной численности постоянного и переменного личного состава; подразделения вневедомственной охраны Росгвардии в группировку сил и средств ТО МВД России на региональном и районном уровнях выделяют до 10 % от списочной численности личного состава.

В зависимости от степени опасности и масштабов того или иного явления, угрожающего общественному порядку, в ЧС принимаются различные меры по охране общественного порядка и создаются оперативные штабы. Оперативный штаб состоит из руководства территориального органа. Заместителями руководителя оперативного штаба назначаются, как правило, его штатные заместители, а также заместители начальника полиции, начальника подразделения по работе с личным составом, командир соединения (воинской части) внутренних войск, дислоцированного на территории обслуживания, и по согласованию — представители взаимодействующих структур.

Управление силами и средствами, задействованными для устранения чрезвычайных обстоятельств, организуется со специально выделенных рабочих мест для членов оперативного штаба. Дополнительно могут создаваться вспомогательные пункты управления, расположенные в местах проведения специальных операций для оптимального выполнения возложенных на оперативный штаб функций. При этом предусматривается комплексное использование сил и средств органов внутренних дел. В состав комплексных сил входят строевые подразделения ППС и ДПС Госавтоинспекции; строевые подразделения полиции по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств территориальных органов МВД России.

Дополнительно в установленном порядке могут быть задействованы обучающиеся, руководящий и профессорско-преподавательский состав образовательных организаций МВД России, а также сотрудники полиции, не относящиеся к основным силам ППС.

Следует понимать и учитывать, что несение службы нарядами полиции в условиях возникших ЧО имеет свою специфику и сопряжено с трудностями, обусловленными внезапностью наступивших событий. В особых условиях наряды полиции должны действовать спокойно и уверенно.

Вопросы обеспечения реализации ограничительных мер, применяемых в рамках специального правового режима, вызванного возникновением ЧО, являются для органов внутренних дел, безусловно, приоритетной задачей. Вместе с тем нельзя оставлять без внимания

¹ Щукин В. М. Особенности организации деятельности территориальных органов МВД России при участии в ликвидации чрезвычайных ситуаций // Труды Академии управления МВД России. — 2017. — № 1. — С. 67–71.

и вопросы превенции возникновения таких обстоятельств, которая может быть эффективно проведена сотрудниками полиции при штатном несении службы. Основными предупредительно-профилактическими действиями полиции в рассматриваемой сфере будут являться:

1. Контроль за сохранностью и функциональностью средств защиты населения, критически значимой инфраструктуры и иных находящихся в общественных местах объектов и механизмов от неблагоприятного воздействия природной среды и умышленного деструктивного воздействия третьих лиц (например, функционирование ливневой канализационной системы) и соответствием находящихся в общественных местах объектов, предметов и механизмов требованиям безопасности (например, плохо укрепленные рекламные конструкции или сухие деревья при возникновении ураганного ветра или смерча потенциально опасны для населения). При выявлении подобных нарушений сотрудник полиции в порядке, предусмотренном ст. 22 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», обязан доложить непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган, организацию или общественное объединение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений. В случае отказа или несвоевременного выполнения подобного представления участковый вправе самостоятельно составить протокол об административном правонарушении по ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль» или по ст. 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» и, собрав необходимые материалы, инициировать наказание халатно относящегося к вопросам обеспечения безопасности при ЧС лица в судебном порядке.

2. Для предупреждения возникновения ЧО техногенного характера при посещении расположенных на территории административного участка важных, особо важных объектов и объектов жизнеобеспечения стремиться оценить соответствие технологического цикла того или иного предприятия государственным стандартам. Конечно, в большинстве случаев для этого потребуются специальные знания, которых у сотрудника полиции зачастую нет, однако фатальные нарушения техники безопасности на производстве нередко имеют и вполне очевидные внешние проявления. Например, следует обращать внимание на экипировку и состояние (здоровья, трудоспособности, опьянения) работников, санитарное состояние помещений, прочность крепления узлов и механизмов, присутствие на рабочем месте и системность контроля за технологическим процессом администрации предприятия и т. д. В случае нарушения гражданско-правового и трудового законодательства, сотрудник полиции может разъяснить гражданам порядок обжалования неправомерных решений и действий работодателя, сняв тем самым социальное напряжение. В случае обнаружения административно или уголовно наказуемого деяния следует составить рапорт или протокол об административном правонарушении, инициировав производство по соответствующему делу. Участковым уполномоченным полиции на каждом крупном предприятии, расположенном на административном участке, рекомендуется установить доверительные отношения как с его руководством, так и с представителем профсоюза или работниками низового уровня¹. Подобный подход позволит дистанционно получать полную и достоверную информацию об изменениях, происходящих на предприятии.

3. Для предупреждения возникновения ЧО социального характера следует, в первую очередь, осуществлять превенцию экстремистской и террористической деятельности, в том числе среди групп несовершеннолетних антиобщественной направленности, футбольных

¹ Гришаков А. Г., Осяк А. Н. Особенности применения участковым уполномоченным полиции мер административного предупреждения // Юристъ-Правоведъ. — 2018. — № 3. — С. 25–31.

фанатов и иных малых групп и деструктивных субкультур. Предупреждение соответствующих инцидентов осуществляется посредством точечной и системной индивидуальной профилактической работы с лицами, находящимися под административным надзором или на профилактическом учете. В целях предупреждения террористических актов сотрудникам полиции рекомендуется особое внимание обращать на чердаки, технические этажи и подвалы (они должны быть заперты на замок, в них не должны находиться посторонние люди и предметы¹).

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите признаки и раскройте понятие административно-правового режима.
2. Раскройте понятия «чрезвычайное положение», «военное положение», «контртеррористическая операция», «чрезвычайные обстоятельства» «эпидемия», «эпизоотия», «эпифитотия», «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения», «карантин», «инфекционные заболевания», «авария».
3. Раскройте понятие и классификацию чрезвычайных ситуаций.
4. Какие меры по защите населения и территорий могут быть применены для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций?
5. Перечислите основания и раскройте порядок введения режима чрезвычайного положения.
6. В реализации каких специальных и ограничительных мер, вводимых в режиме чрезвычайного положения, участвуют сотрудники полиции?
7. Перечислите основания и раскройте порядок введения режима военного положения.
8. В реализации каких специальных и ограничительных мер, вводимых в режиме военного положения, участвуют сотрудники полиции?
9. Перечислите основания и раскройте порядок введения режима контртеррористической операции.
10. В реализации каких специальных и ограничительных мер, вводимых в режиме контртеррористической операции, участвуют сотрудники полиции?

¹ Административная деятельность полиции : курс лекций. В 2 ч. / А. С. Шиенкова [и др.]. Ч. 2. — Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. — 288 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административная деятельность полиции является важной категорией в теории и практике правоохранительной деятельности.

Настоящий учебник подготовлен коллективом авторов и содержит подробное рассмотрение основных составляющих административной деятельности полиции, включая ее общие правовые основы, направления осуществления, характеристику статуса служб и подразделений полиции, осуществляющих административную деятельность, особенности пресечения различных видов правонарушений сотрудниками полиции.

Авторы учебника использовали доступные формы изложения материала, подходящие для усвоения курсантами, слушателями, адъюнктами образовательных организаций высшего образования системы МВД России.

Учебник позволяет обучающимся получить необходимые знания в области административной деятельности полиции для дальнейшего применения их в своей профессиональной деятельности, способствует формированию требуемых по результатам изучения дисциплины компетенций.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).
2. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 24.06.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2023).
6. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2024)
9. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.
10. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024).
11. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 10.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О федеральной службе безопасности».
13. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».
14. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О наркотических средствах и психотропных веществах».
15. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности».
16. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
17. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
18. Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».
19. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
20. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».
21. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».
22. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

23. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 9 июня 2006 г. № 81-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания».
25. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».
26. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
27. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».
28. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
29. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».
30. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
31. Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
32. Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О порядке отбывания административного ареста».
33. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об участии граждан в охране общественного порядка».
34. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 24.06.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».
35. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации».
36. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».
37. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».
38. Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».
39. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».
40. Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»).
41. Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. от 17.05.2023) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».
42. Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 (ред. от 26.06.2023) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации».
43. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».
44. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 253 «Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий».

45. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 17.07.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

46. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

47. Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года».

48. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

49. Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2022 г. № 353 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 “О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации”».

50. Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756».

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (ред. от 24.10.2022) «О Правилах дорожного движения».

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 (ред. от 15.07.2021) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022).

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства».

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче».

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522 (ред. от 17.11.2011) «Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека».

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2008 г. № 278 «О возмещении расходов, связанных с использованием при проведении контртеррористической операции транспортных средств, принадлежащих организациям или физическим лицам».

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002 (ред. от 10.07.2023) «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 (ред. от 24.08.2021) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

63. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 (ред. от 26.09.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”».

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

66. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2018 г. № 943 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве».

67. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1101 «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».

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2021 г. № 1259 «Об утверждении перечня одурманивающих веществ».

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2021 г. № 1453 «Об утверждении перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи».

70. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р (ред. от 05.04.2019) «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса “Безопасный город”».

71. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 462-СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756 “О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей”».

72. Приказ МВД России от 4 ноября 1998 г. № 710 «Об Общественном совете при министре внутренних дел Российской Федерации».

73. Приказ МВД России 17 ноября 1999 г. № 938 «Об утверждении Инструкции о порядке выдачи табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации на постоянное хранение и ношение».

74. Приказ МВД России 19 марта 2002 г. № 255 дсп «Об оргштатном и техническом обеспечении дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации и порядке представления оперативной информации».

75. Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 01.08.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

76. Приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 (ред. от 27.05.2021) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых».

77. Приказ МВД России от 12 января 2009 г. № 13 «Об утверждении Инструкции по хранению, учету, сохранности вооружения и боеприпасов, ведению учетной документации в дежурных частях органов внутренних дел».

78. Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 19.09.2023) «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

79. Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

80. Приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 (ред. от 28.03.2018) «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

81. Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 (ред. от 06.07.2022) «Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации».

82. Приказ МВД России от 18 июня 2011 г. № 849 «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации».

83. Приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668».

84. Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

85. Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 (ред. от 29.06.2018, с изм. от 01.07.2019) «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

86. Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

87. Приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» (с изм. от 28.05.2013).

88. Приказ МВД России от 31 июля 2012 г. № 750 дсп «Об установлении ограничений, связанных с применением сотрудниками полиции конкретных видов специальных средств».

89. Приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей».

90. Приказ МВД России от 14 мая 2012 г. № 504 (ред. от 17.10.2022) «Об утверждении Требований к техническим заданиям на проектирование изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации».

91. Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

92. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

93. Приказ МВД России от 19 ноября 2013 г. № 919 «Об утверждении ведомственной целевой программы “Сельский участковый”».

94. Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 (ред. от 28.04.2021) «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

95. Приказ 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 несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел».

96. Приказ МВД России № 1002, Минтранса России № 487 от 27 декабря 2013 г. «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения».

97. Приказ МВД России от 23 августа 2014 г. № 725 (ред. от 29.11.2022) «О некоторых вопросах изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых».

98. Приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 (ред. от 30.08.2017) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста».

99. Приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи».

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

101. Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности».

102. Приказ МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 (ред. от 06.02.2018) «Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств».

103. Приказ МВД от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания».

104. Приказ МВД России от 31 декабря 2015 г. № 1266 (ред. от 29.03.2023) «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».

105. Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

106. Приказ МВД России от 14 ноября 2016 г. № 727 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами — участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов».

107. Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

108. Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

109. Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 (ред. от 24.11.2020) «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

110. Приказ МВД России от 23 марта 2018 г. № 155 «Об утверждении Устава федерального казенного учреждения “Научный центр безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации”».

111. Приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 318 «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации».

112. Приказ МВД России от 8 октября 2018 г. № 663 «Об утверждении Типового положения о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированном отделении (группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

113. Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции»).

114. Приказ МВД России от 8 мая 2019 г. № 303 «Об утверждении Порядка рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, а также форм решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда в Российскую Федерацию».

115. Приказ МВД России № 90, Росгвардии № 54 от 22 февраля 2019 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия».

116. Приказ 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».

117. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

118. Приказ МВД России от 31 декабря 2019 г. № 994 «Об утверждении Порядка подачи и форм уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на

его постоянное проживание в иностранном государстве, и уведомлений о прекращении у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства или права на постоянное проживание в иностранном государстве».

119. Приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95 «Об организации деятельности специализированных отделов (отделений, групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированных отделений (групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

120. Приказ МВД России от 25 мая 2020 г. № 369 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника нежилого помещения или земельного участка либо его законного представителя о случае проникновения (в его отсутствие) со взломом (разрушением) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в нежилое помещение или на земельный участок сотрудника полиции».

121. Приказ Минтранса России от 15 сентября 2020 г. № 377 «Об утверждении Порядка ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

122. Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

123. Приказ МВД России от 1 апреля 2021 г. № 191 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

124. Приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212 «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».

125. Приказ МВД России от 15 ноября 2021 г. № 890 дсп «Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России».

126. Приказ МВД России от 3 февраля 2022 г. № 90 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника жилого помещения и (или) проживающих там граждан о случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие».

127. Приказ МВД России от 3 марта 2022 г. № 91 «Об утверждении Порядка информирования полицией собственника транспортного средства о вскрытии сотрудником полиции транспортного средства, если такое вскрытие было осуществлено в его отсутствие».

128. Приказ МВД России от 28 марта 2002 г. № 288 «Об утверждении Типового положения об информационном центре МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации, УВДТ, ГУВДРО СОБ МВД России».

129. Приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

130. Приказ МВД России от 12 мая 2022 г. № 323 «Об утверждении типовой формы соглашения о предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений».

131. Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

132. Приказ МВД России от 18 июля 2022 г. № 535 «Об утверждении Положения о Главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации».

133. Приказ МВД России от 17 октября 2022 г. № 761 «О внесении изменения в пункт 5 Требований к техническим заданиям на проектирование изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденных приказом МВД России от 14 мая 2012 г. № 504».

134. Конвенция о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 г.).

135. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. № 44/25) (вступ. в силу для СССР 15 сентября 1990 г.).

136. Конвенция о психотропных веществах (Вена, 21 февраля 1971 г.).

Основная литература

1. Административная деятельность полиции : курс лекций. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. канд. юрид. наук., проф. В. А. Кудина. — Москва : ДГСК МВД России, 2018. — 736 с.

2. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. — Москва : НОРМА, 2018. — 352 с.

3. Гриненко А. В. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для вузов. — Москва : Юрайт, 2019. — 301 с.

4. Правоохранительные органы России : учебник / под ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. — Москва : Юрайт, 2023. — 344 с.

Дополнительная литература

1. Аврутин Р. Ю. Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств - участников СНГ / Р. Ю. Аврутин, А. А. Беженцев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2023. — № 1 (97). — С. 245–258. — DOI 10.35750/2071-8284-2023-1-245-258. — EDN HVSCGM.

2. Аврутин Р. Ю. Координационная деятельность штабных аппаратов по решению общесистемных задач органов внутренних дел // Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: проблемы и пути их решения : материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 23 сентября 2022 года / под общ. редакцией Р. Ю. Аврутина; сост. Р. Ю. Аврутин, Т. Ф. Фомина, О. С. Поликарпова. — Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2023. С. 10–21.

3. Аврутин Ю. Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. — 2013. — № 7. — С. 32–36.

4. Аврутин Ю. Е. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : РГ-Пресс, 2018. — 592 с.

5. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — Москва : Юрайт, 2016. — 376 с.

6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / О. И. Бекетов [и др.]. — М. : ЦОКР МВД России, 2009. — 264 с.

7. Административная деятельность полиции : курс лекций. В 2 ч. / А. С. Шиенкова [и др.]. Ч. 2. — Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России, 2016. — 288 с.

8. Адмиралова И. А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 6. — С. 60–67.

9. Актуальные проблемы истории органов внутренних дел : учебное пособие / А. В. Борисов и др. — Москва : Акад. МВД России, 2019. — 76 с.

10. Бахрах Д. Н. Административное право России. — Москва : Норма, 2000. — 198 с.

11. Бубнов С. В., Звягин М. М., Марьян Г. В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 7. — С. 20–29.
12. Булавчик В. Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. — 2015. — № 12. — С. 57–60.
13. Гаглоев Д. В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. — 2014. — № 2. — С. 76–80.
14. Галиев Р. С., Баньковский А. Е., Ярцев Т. В. Порядок создания, регистрации и организации деятельности народных дружин : учебно-практическое пособие. — Барнаул : Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2021. — 67 с.
15. Гарманов В. М., Иванова С. И. Правовая оценка использования видео и звукозаписывающей аппаратуры при фиксации действий сотрудников ДПС ГИБДД // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. — 2014. — № 1 (2). — С. 76.
16. Гордиенко В. В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник. — Москва : Закон и право, 2012. — 463 с.
17. Грипп Э.Х., Патрикеев В. Е., Яхина Ю. Х. О некоторых аспектах деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных обстоятельств // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2018. — № 3. — С. 38–41.
18. Гришаков А. Г., Осяк А. Н. Особенности применения участковым уполномоченным полиции мер административного предупреждения // Юристь-Правоведъ. — 2018. — № 3. — С. 25–31.
19. Громов М. А. Административно-правовой режим, особый правовой режим, чрезвычайный правовой режим: соотношение и классификация // Научный портал МВД России. — 2008. — № 2. — С. 24–29.
20. Демидов Ю. Н. Административная деятельность органов внутренних дел / Ю. Н. Демидов, М. В. Костенников, А. В. Куракин. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2016. — 282 с.
21. Еферин В. П., Хорькин Ю. П., Диденко В. А. Управление деятельности территориальных органов МВД России по предупреждению беспорядков при проведении общественно-политических, спортивных и иных публичных мероприятий : учебно-методическое пособие. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2013. — 85 с.
22. Занина Т. М. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних : учебное пособие / Т. М. Занина, Н. В. Полякова, К. Д. Рыдченко [и др.]. — Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2015. — 75 с.
23. Затолокин А. А. Соблюдение мер личной безопасности сотрудниками ДПС ГИБДД при осуществлении ими контрольно-надзорных функций // Общество и право. — 2017. — № 3 (61). — С. 151–154.
24. Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика. — Санкт-Петербург : СПб ун-т МВД России, 2018. — 259 с.
25. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право России : учебник. 4-е изд. — Москва : Проспект, 2017. — 574 с.
26. Константинов А. В. Нормативная правовая регламентация деятельности полиции при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник экономической безопасности. — 2018. — № 1. — С. 150–152.

27. Коротченков Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2006. — 191 с.
28. Митькина О. В. Общественное мнение: механизм формирования, функции проблемы изучения // Социологические проблемы изучения общественного мнения. URL: <http://bibconvdocs.org/v8726> (дата обращения: 14.01.2024).
29. Нехорошева С. С. Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2016. — 178 с.
30. Организационно-правовые основы деятельности полиции : учебное пособие. — Москва : ДГСК МВД России, 2017. — 95 с.
31. Потапенков И. В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. — 2012. — № 9. — С. 140.
32. Рыдченко К. Д. Некоторые особенности обеспечения запрета пропаганды и публичного демонстрирования нацистской атрибутики и символики // Вестник Воронежского института МВД России. — 2009. — № 2. — С. 60–65.
33. Рыдченко К. Д. Государственная система защиты несовершеннолетних от воздействия вредоносной информации : монография. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2018. — 207 с.
34. Старостин С. А. Чрезвычайное положение : монография. — Москва : Проспект, 2019. — 133 с.
35. Шелег О. А. Роль дежурных частей органов внутренних дел в рассмотрении обращений граждан. — Калининград : Калининградский филиал СПб ун-та МВД России, 2011. — 52 с.

Для заметок

Учебное издание

Аврутин Роман Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент;
Бачурин Александр Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент;
Гарманов Виктор Михайлович, кандидат юридических наук, доцент;
Гришаков Алексей Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент;
Денисенко Виктор Васильевич, доктор юридических наук, профессор;
Дизер Олег Александрович, доктор юридических наук, доцент;
Занина Татьяна Митрофановна, кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации;
Затолюкин Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент;
Иванов Андрей Юрьевич, кандидат философских наук, доцент;
Иванова Светлана Ивановна, кандидат юридических наук, доцент;
Каплунов Андрей Иванович, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
Карагодин Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент;
Кардашевский Владимир Викторович, кандидат юридических наук, доцент;
Константинов Алексей Владимирович, кандидат юридических наук;
Кочеткова Наталья Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент;
Кулаков Николай Андреевич, кандидат юридических наук, доцент;
Кулеш Елена Александровна, кандидат юридических наук, доцент;
Лампадова Светлана Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент;
Лихолет Елена Николаевна, кандидат юридических наук, доцент;
Майоров Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор;
Москаленко Станислав Александрович, кандидат юридических наук;
Мотрович Иван Дмитриевич, кандидат юридических наук, доцент;
Палий Виталий Михайлович, кандидат юридических наук;
Рыдченко Кирилл Дмитриевич, кандидат юридических наук, доцент;
Степкин Роман Михайлович, кандидат юридических наук, доцент;
Труфанов Михаил Егорович, доктор юридических наук, профессор;
Тырышкин Виктор Владимирович, кандидат юридических наук, доцент;
Чмырёв Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент;
Шапошников Виталий Леонидович, кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Учебник

Редактор *Корчуганова И. А.*
Компьютерная верстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-811-3



EDN: FEWTIB



Подписано в печать 29.03.2024. Формат 60x84 ¹/₁₆

Печать цифровая. Объем 48 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 1/24

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