

МВД России

Федеральное государственное казённое учреждение
дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

*Центр подготовки сотрудников полиции для подразделений
по охране общественного порядка*

Ю.Н. Демидов, М.В. Костенников, А.В. Куракин

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебник

В двух частях

Часть 2

Особенная часть

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

Домодедово
ВИПК МВД России
2016

ББК 67.401.031

Д 30

Рецензенты: *А.А. Беженцев* - заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент;
Е.Н. Хазов - начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор;
А.С. Дугенец - главный редактор федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс», заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.
Т.К. Иванова - референт ОПО УОПР ГУОООП МВД России, государственный советник 2-го класса;
А.Г. Гришаков - начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Д 30 **Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В.**
Административная деятельность органов внутренних дел
[Текст]: учебник: в 2 ч. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.
Ч. 2: Особенная часть. - 237 с.

В учебнике рассматриваются административно-правовые и организационные вопросы, касающиеся деятельности органов внутренних дел.

Во второй части учебника рассмотрены основные направления деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также административно-процессуальная деятельность органов внутренних дел и особенности взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в деле обеспечения правопорядка.

Работа предназначена для студентов (курсантов) высших образовательных организаций (в том числе образовательных организаций МВД России), обучающихся по юридическим направлениям и специальностям, аспирантов, преподавателей, а также практических работников, повышающих квалификацию по программам дополнительного профессионального образования в системе МВД России.

*Учебник подготовлен при информационной поддержке компании
«Консультант Плюс»*

ББК 67.401.031

© ВИПК МВД России, 2016

© Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В., 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Стр.

РАЗДЕЛ III. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТРАСЛЕВЫХ СЛУЖБ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	6
---	----------

Глава 6. Правовое положение и организация деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.....	6
--	----------

6.1. Правовое положение и организация деятельности подразделений патрульно-постовой службы полиции.....	6
6.2. Правовое положение и организация деятельности участковых уполномоченных полиции	13
6.3. Правовое положение и организация работы полиции по осуществлению лицензионно-разрешительной деятельности.....	20
6.4. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению безопасности дорожного движения	33
6.5. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению имущественной безопасности.....	41
6.6. Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних	46
6.7. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению миграционной политики.....	52
6.8. Правовое положение и организация деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых	66
Вопросы и задания для самоконтроля	78

РАЗДЕЛ IV. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ, ПРИНУЖДЕНИЕ, УБЕЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	80
---	-----------

Глава 7. Административная юрисдикция и ее реализация в деятельности органов внутренних дел	80
---	-----------

7.1. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции)	80
--	----

7.2. Понятие и признаки административного правонарушения	83
7.3. Состав административного правонарушения и его содержание	86
7.4. Квалификация административных правонарушений	98
7.5. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции)	106
7.6. Производство по обращениям в органах внутренних дел (полиции)	119
Вопросы и задания для самоконтроля	126

Глава 8. Административное принуждение и убеждение

в деятельности органов внутренних дел	128
8.1. Меры административного предупреждения, применяемые органами внутренних дел.....	128
8.2. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел.....	132
8.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами внутренних дел	136
8.4. Меры административной ответственности, применяемые органами внутренних дел.....	142
8.5. Меры убеждения, применяемые органами внутренних дел	146
Вопросы и задания для самоконтроля	148

Глава 9. Предупреждение и пресечение органами внутренних

дел отдельных видов административных правонарушений	149
9.1. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок	149
9.2. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность.....	154
9.3. Административные правонарушения против порядка управления	157
9.4. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	162
9.5. Административные правонарушения в сфере экономики.....	165
Вопросы и задания для самоконтроля	169

Глава 10. Административный надзор органов внутренних дел:

организация и осуществление	170
10.1. Установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	170
10.2. Организация осуществления административного надзора за поднадзорным лицом	180

10.3. Административная ответственность за нарушение требований административного надзора	191
10.4. Уголовная ответственность за нарушение требований административного надзора	194
10.5. Основания и порядок продления срока административного надзора и его прекращения	198
Вопросы и задания для самоконтроля	202
РАЗДЕЛ V. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ	203
Глава 11. Организация и деятельность органов внутренних дел в условиях специальных правовых режимов	203
11.1. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению чрезвычайного положения	203
11.2. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению военного положения	209
11.3. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел (полиции) в условиях правового режима контртеррористической операции	213
11.4. Правовое регулирование и организация деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий	218
Вопросы и задания для самоконтроля	233
ЛИТЕРАТУРА	234

РАЗДЕЛ III. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТРАСЛЕВЫХ СЛУЖБ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 6. Правовое положение и организация деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности

В результате изучения данной главы студенты (курсанты) должны:

- **знать** особенности правового положения отраслевых подразделений и служб органов внутренних дел, осуществляющих административную деятельность органов внутренних дел; особенности внешней административной деятельности отраслевых подразделений и служб органов внутренних дел; компетенцию подразделений и служб органов внутренних дел, осуществляющих административную деятельность органов внутренних дел;
- **уметь** сопоставлять положения Федерального закона «О полиции» с ведомственными нормативными правовыми актами, регламентирующими административную деятельность отраслевых подразделений и служб органов внутренних дел;
- **владеть** методическими основами деятельности подразделений и служб органов внутренних дел, осуществляющих внешнюю административную деятельность в сфере внутренних дел.

6.1. Правовое положение и организация деятельности подразделений патрульно-постовой службы полиции

Основным элементом в механизме охраны общественного порядка является патрульно-постовая служба полиции (далее - ППСП), которая, исходя из поставленных перед ней задач, обеспечивает правопорядок на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах, а также безопасность личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования. Патрульно-постовая служба полиции рассматривается на двух уровнях.

Во-первых, как система аппаратов и подразделений, предназначенных для организации решения задач охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан и функционирующих на федеральном уровне в составе Главного управления по обеспечению охраны обществен-

ного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - ГУОООП МВД России).

Во-вторых, как вид деятельности, предназначенной для непосредственного решения задач охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан на территориальном уровне.

Правовую основу деятельности подразделений ППСП составляют Конституция РФ и другие нормативные правовые акты.

Основным нормативным документом, регламентирующим деятельность строевых подразделений ППСП, является **приказ МВД России от 29.01.2008 № 80** (ред. от 12.02.2015) **«Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»** (вместе с **«Уставом патрульно-постовой службы полиции»**) (далее также - Устав ППСП). Устав определяет правовые и организационные основы деятельности строевых подразделений ППСП, права и обязанности должностных лиц, управление нарядами, включающее в себя широкий спектр мероприятий по организации и обеспечению охраны общественного порядка, а также полномочия сотрудников ППСП.

Устав ППСП определяет также основные задачи и функции строевых подразделений патрульно-постовой службы.

Строевые подразделения ППСП призваны выполнять следующие *основные задачи*:

- 1) обеспечение правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах;
- 2) обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования;
- 3) выявление на постах, маршрутах и задержание лиц, совершивших преступления и скрывающихся от следствия и суда;
- 4) оказание содействия подразделениям полиции, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, в исполнении возложенных на нее обязанностей.

К *основным функциям* ППСП относятся:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств;
- оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для жизни и здоровья;
- пресечение противоправных деяний и задержание лиц, совершивших преступления, по горячим следам;

- обеспечение правопорядка при массовых мероприятиях, своевременное реагирование и пресечение попыток нарушений установленного порядка их проведения;
- принятие неотложных мер по спасению людей и оказанию им в установленном порядке доврачебной помощи при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных обстоятельствах (совместно с другими подразделениями органов внутренних дел);
- взаимодействие с гражданами по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- участие в пределах своей компетенции в мероприятиях по профилактике и предупреждению преступлений и иных правонарушений, осуществляемых по линии других подразделений органов внутренних дел, правоохранительных органов, органов государственной власти;
- участие в пределах своих полномочий в выполнении задач, определенных планами перевода органов внутренних дел на военное время и действий при чрезвычайных обстоятельствах;
- участие в соответствии с законодательством РФ в проведении контртеррористических операций.

Должностные обязанности сотрудников отдельных полков и батальонов ППСП утверждаются их командирами, а должностные обязанности сотрудников отдельных рот, взводов и отделений ППСП - заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка).

Подразделения ППСП входят в штаты соответствующих территориальных органов МВД России на районном уровне и находятся в непосредственном подчинении их начальников. В целях оперативного маневрирования силами и средствами патрульно-постовой службы создаются полки, отдельные батальоны, роты, взводы и отделения, являющиеся основной силой, обеспечивающей общественный порядок и безопасность в городах, крупных населенных пунктах, на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта. Исходя из особенностей территории и сложившейся оперативной обстановки, определяются виды нарядов и их состав.

Можно выделить следующие *виды нарядов*.

Патруль - подвижный наряд, состоящий из одного или нескольких сотрудников полиции и выполняющий возложенные на него обязанности на маршруте патрулирования. Патрули применяются в случаях, когда постоянное нахождение постов в определенных пунктах не вызывается необходимостью.

Патрульные парного пешего патруля при необходимости несут службу отдельно, но в пределах видимости и слышимости. Патруль закрепляется за двумя-тремя маршрутами (постами) и без крайней необходимости на другие участки не назначается.

Патрульная группа - подвижный наряд, состоящий из двух и более патрулей, объединенных для несения службы под единым руководством. Этому наряду назначается несколько маршрутов. Основу патрульной группы составляет патруль на специально оборудованном автомобиле.

Пост - место или участок территории, на котором полицейский (постовой) выполняет свои обязанности. Посты выставляются в тех местах, где круглосуточно или в течение установленного периода времени требуется непрерывное присутствие сотрудников полиции. Для поста определяются центр и границы.

Стационарный пост полиции - специальный павильон, работающий в круглосуточном режиме, и располагающийся на значительном удалении от подразделения органов внутренних дел. Может находиться в жилых массивах, на улицах, площадях, в местах значительного скопления людей. В состав поста включается не менее двух сотрудников полиции.

Контрольно-пропускной пункт (КПП). Выставляется для обеспечения пропускного режима на объект или для ограничения движения транспорта и пешеходов в определенном районе (при проведении массовых мероприятий, возникновении чрезвычайных ситуаций и т.д.).

Контрольный пост полиции - наряд межрегиональной специальной заградительной системы, который выставляется для обеспечения, выявления и задержания автотранспорта и лиц, причастных к преступлениям.

Заслон - наряд в составе группы (подразделения) сотрудников полиции, выполняющий задачу по контролю над определенным участком местности или перекрытию отдельных транспортных направлений при осложнении оперативной обстановки.

Резерв - наряд полиции, предназначенный для усиления сил и средств полиции, а также их подмены при осложнении оперативной обстановки.

Помимо строевых подразделений ППСП в обеспечении охраны общественного порядка задействованы различные подразделения территориальных органов МВД России. Способ их организации, взаимодействие и оптимальное выполнение возложенных на них задач и функций при изменении оперативной обстановки регламентируются ведомственными нормативными актами. Так, в своей деятельности подразделения ППСП взаимодействуют с подразделениями:

- ДПС ГИБДД;
- вневедомственной охраны территориальных органов МВД России;
- другими подразделениями полиции;
- воинскими частями внутренних войск МВД России.

В учебной литературе подразделения, способствующие патрульно-постовой службе в охране общественного порядка, классифицируют:

- на *основные силы*, предназначение которых состоит в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями на улицах и в иных общественных местах;

- *дополнительные силы*, обеспечивающие не только охрану общественного порядка, но и безопасность, и борьбу с правонарушениями в зонах постов и маршрутов патрулирования;

- *приданные силы*, оказывающие помощь в охране общественного порядка.

Иными словами, в наряды ППСП включаются сотрудники иных структурных подразделений и служб органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, расчет численности которых, а также их расстановка при обеспечении правопорядка на конкретные сутки определяются решением начальника органа внутренних дел в соответствии с планом единой дислокации.

К *основным формам* взаимодействия можно отнести:

- 1) обмен информацией;
- 2) проведение совместных инструктажей и занятий с личным составом;
- 3) совместное проведение оперативно-профилактических мероприятий и обмен опытом;
- 4) оказание помощи при решении совместных задач.

К обеспечению охраны общественного порядка на добровольной основе привлекаются также общественные организации правоохранительной направленности и граждане.

Наиболее важным моментом при организации взаимодействия нарядов ППСП является своевременное реагирование на изменение оперативной обстановки, которое выражается в применении такого тактического приема, как **маневр** - изменение установленной дислокации сил и средств. В зависимости от сложившейся оперативной обстановки на определенном участке по распоряжению руководства наряды ППСП прибывают в указанный район на определенный период времени (смена, дежурные сутки, более длительный период времени). При стабилизации ситуации наряды по команде ответственного руководителя возвращаются на закрепленные за ними маршруты и посты несения службы. Перестановка нарядов при маневре отражается в постовой ведомости.

Основными элементами в организации процесса охраны общественного порядка является не только обеспечение четкого взаимодействия между подразделениями территориальных органов МВД России, но и контроль над организацией управления силами и средствами ППСП, формирование резервов, выделение личного состава для укомплектования нарядов, своевременное информирование сотрудников об изменениях в оперативной обстановке и т.д.

Управление силами и средствами ППСП - это повседневная и целенаправленная деятельность руководителей МВД по республикам,

ГУ (У) МВД России по иным субъектам РФ, начальников территориальных органов МВД России на районном уровне по оптимальному использованию сил и средств подразделений ППСП, а также поддержанию их постоянной готовности к выполнению поставленных задач. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне, начальник полиции и его заместитель (по охране общественного порядка), командир подразделения ППСП управляют подчиненными подразделениями лично или через подчиненный аппарат.

При этом оперативное управление нарядами ППСП в период несения службы возлагается на дежурные части органов внутренних дел, а также группы управления нарядами ППСП, а непосредственное управление нарядами в границах патрульного участка или отдельного микрорайона осуществляется начальником патрульного участка, старшим патрульной группы.

Для осуществления качественного управления ППСП, выработки решений, обеспечивающих успешное выполнение поставленных задач, организацию их неуклонного исполнения, контроль несения службы сотрудниками ППСП, должностные лица осуществляют:

- анализ оперативной обстановки и разработку на его основе управленческого решения по организации патрульно-постовой службы;
- подготовку сил и средств подразделений ППСП для выполнения поставленных задач, инструктаж нарядов перед заступлением на службу и далее по мере необходимости;
- постоянную и устойчивую связь с патрульно-постовыми нарядами (своевременный обмен информацией);
- организацию взаимодействия, маневра силами и средствами подразделений ППСП;
- контроль над организацией и несением патрульно-постовой службы;
- учет и оценку результатов деятельности нарядов ППСП;
- выявление и внедрение положительного опыта по организации службы;
- выявление и своевременное устранение недостатков в организации работы нарядов ППСП;
- материально-техническое и финансовое обеспечение подразделений и сотрудников ППСП, в том числе решение вопросов стимулирования эффективной работы;
- обучение сотрудников подразделений ППСП формам и методам несения патрульно-постовой службы.

Основу всей деятельности подразделений ППСП составляют *организация и несение* патрульно-постовой службы на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах. Для более эффективной организа-

ции деятельности ППСП по охране общественного порядка необходимо учитывать следующие элементы управления:

- планирование (деятельность подразделений ППСП осуществляется в соответствии с текущими планами);

- принятие решения (в соответствии с планом единой дислокации), в ходе которого учитываются:

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

- плотность пассажиропотока на объектах метрополитена, железнодорожного, воздушного и водного транспорта с учетом сезонности;

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

- расстановка нарядов ППСП и ее соответствие реально складывающейся оперативной обстановке, система установленных технических средств на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах;

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

- результаты работы нарядов, подразделений, участвующих в патрулировании, а также обеспеченность личного состава вооружением, средствами связи, патрульным транспортом и их использование.

Основными элементами организации деятельности подразделений ППСП являются систематический учет и подведение итогов по результатам деятельности нарядов за смену, сутки и за год, что позволяет выявить недостатки организационного (тактического) характера и впоследствии принять меры по их устранению (сведению к минимуму негативных последствий).

В организации деятельности ППСП задействованы руководители различных уровней. Наиболее важную роль играет руководитель территориального органа МВД России на районном уровне, деятельность которого в этой сфере заключается:

- в анализе оперативной обстановки;
- в принятии решений по расстановке сил и средств;
- в создании и руководстве рабочими группами для подготовки проектов планов комплексного использования сил и средств ППСП;
- в организации отбора и обучения личного состава;

- в организации служебных проверок и принятии мер по устранению выявленных нарушений;
- в утверждении графика инструктажей нарядов ППСП и контроле качества их проведения;
- в анализе эффективности контроля над нарядами ППСП;
- в организации взаимодействия между службами и подразделениями органов внутренних дел.

Руководитель территориального органа, а также руководители подразделений полиции, осуществляющие организацию охраны общественного порядка, дежурные части территориального органа являются своего рода координирующими органами, своевременно реагирующими на изменение оперативной обстановки, осуществляющими расстановку сил и средств, обеспечивающими объединение и согласованность их усилий. Вне зависимости от уровня должностного лица, организующего деятельность подразделений ППСП, необходимо придерживаться основной цели - эффективного использования сил ППСП при обеспечении правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах, что позволит сократить количество совершаемых правонарушений и преступлений и стабилизировать оперативную обстановку. К субъектам, участвующим в охране общественного порядка, могут быть отнесены граждане. Так, Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» определяет порядок участия граждан в охране общественного порядка, оказания 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.

6.2. Правовое положение и организация деятельности участковых уполномоченных полиции

На протяжении многих веков служба участковых уполномоченных полиции в России имеет особое значение. Слово «участковый» в словосочетании «участковый уполномоченный» происходит не только от слова «участок», но и от слова «участие». Нужно отметить, что служба участковых уполномоченных полиции имеет длительную историю, на протяжении которой соответствующее должностное лицо полиции именовалось «квартильным и околоточным надзирателем полиции», «участковым надзирателем». Участковый инспектор милиции существовал в советский период нашей истории и в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 9 декабря 2000 г. № 163-ФЗ должность участкового инспектора милиции переименована в участкового уполномоченного милиции. С вступлением в силу Федерального закона «О полиции» в 2011 году.

должность вновь изменила свое название на «участкового уполномоченного полиции».

Служба участковых уполномоченных - единственная служба, за которой нормативно закрепляются территории обслуживания, участковый уполномоченный - это сотрудник правоохранительных органов, который участвует не только в жизнедеятельности населения, но и индивидуально подходит к каждому лицу, проживающему на участке, обслуживаемом участковым уполномоченным полиции. Обращаясь к истории, отметим, что первым прообразом участковых были квартальные надзиратели, которые наблюдали за внешним порядком, освещением улиц и дворов, своевременным открытием и закрытием торговых заведений в пределах городского квартала. За всю свою многолетнюю историю служба претерпела значительные изменения - от названия должности (от участкового квартального надзирателя до участкового уполномоченного полиции) до подведомственности тому или иному подразделению (охраны порядка, уголовного розыска, профилактики)¹.

В настоящее время служба участковых уполномоченных полиции (далее также - УУП) - это обновленная, претерпевшая серьезную реорганизацию служба, входящая в состав ГУОООП МВД России, подразделений МВД республик, ГУ (У) МВД России по субъектам РФ, территориальных органов МВД России, выполняющая возложенные на нее задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности (пункт 3)².

Одним из основных нормативных документов, устанавливающих правовую основу деятельности УУП, является Наставление по организации деятельности участкового уполномоченного полиции, утвержденное приказом МВД России от 31.12.2012 № 1166.

Участковый уполномоченный полиции - это сотрудник полиции, осуществляющий оперативно-служебную деятельность на должности среднего или старшего начальствующего состава.

Участковый уполномоченный назначается на должность (освобождается от должности) начальником территориального органа МВД России по представлению заместителя начальника (начальника полиции), который, в свою очередь, подбирает и обучает участковых уполномоченных полиции и организует их наставничество.

¹ Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности / под ред. В.В. Гордиенко. - М.: Закон и право, 2013. - С. 153.

² Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции: утв. приказом МВД России от 31.12.2012 № 1166.

С сотрудником, претендующим на должность УУП, заключается контракт, где указываются права и обязанности сторон, условия службы и выполнения должностных обязанностей, социальные и иные гарантии, основания и порядок расторжения контракта.

На период отсутствия УУП по предложению старшего участкового уполномоченного полиции его обязанности по обслуживанию административного участка исполняет другой участковый уполномоченный на основании приказа начальника территориального органа МВД России.

В органах внутренних дел на каждые две должности УУП вводится должность *старшего участкового уполномоченного полиции*, который также является сотрудником полиции, осуществляющим оперативно-служебную деятельность на должности среднего или старшего начальствующего состава. Наряду с обслуживанием административного участка старший участковый уполномоченный организует работу подчиненных ему УУП, координирует их взаимодействие с другими подразделениями органов внутренних дел, а также по итогам работы участковых уполномоченных (по результатам деятельности подчиненных за месяц, квартал, полугодие и год) вносит предложения руководству территориального органа МВД России об их поощрении либо о наложении дисциплинарных взысканий.

В целях усиления охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности на административных участках и создания и обучения резерва УУП начальником территориального органа МВД России *может* вводиться в штатное расписание территориального органа МВД России должность *помощника участкового уполномоченного полиции*. Должность помощника УУП вводится из следующего расчета: на одну должность старшего участкового уполномоченного полиции - одна должность помощника УУП. Помощник участкового уполномоченного полиции является сотрудником полиции, который состоит на должности младшего начальствующего состава и пользуется правами УУП, *за исключением права по принятию мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В частности, помощник участкового уполномоченного полиции не вправе выносить постановления по делу об административном правонарушении и др.*

Обязанности и права УУП, старшего участкового уполномоченного, а также помощника участкового уполномоченного определяются в должностном регламенте (должностной инструкции).

Согласно ведомственным нормативным актам на УУП возлагается обширный круг обязанностей не только в сфере профилактики правонарушений, но и в области обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, безопасности дорожного движения, обеспечения и защиты прав и интересов несовершеннолетних лиц и т.д.

В целях эффективного выполнения возложенных на него обязанностей участковый уполномоченный пользуется правами, регламентированными Федеральным законом «О полиции», которые можно разделить на две группы:

1) *права, связанные с проведением профилактической деятельности.* К ним относятся: право требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления (происшествия); право не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты; право обязывать граждан оставаться на соответствующих участках местности; право беспрепятственно пользоваться в служебных целях средствами связи, принадлежащими государственным предприятиям, учреждениям и организациям, использовать транспортные средства, принадлежащие гражданам, и т.п.¹;

2) *права, связанные с реагированием на правонарушения.* В данную группу можно отнести действия, направленные на выявление, пресечение правонарушений и привлечение к ответственности лиц, их совершивших, а именно: право требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий; право производить проверку документов, удостоверяющих личность граждан; право вызывать в полицию граждан и должностных лиц; право доставлять граждан в служебное помещение органов внутренних дел или медицинские учреждения; право на личный досмотр граждан; право на составление протоколов об административных правонарушениях; право на задержание лиц; право на проникновение в случаях, установленных законодательством, в жилые помещения, иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, и т.п.

Основное содержание деятельности УУП составляют предупреждение и пресечение различных видов административных правонарушений, которые представляют собой деятельность по разрешению дел об административных правонарушениях и применению соответствующих санкций. Иными словами, основное направление деятельности УУП можно определить как административно-юрисдикционное, обусловленное сбором и оценкой полученной информации, наличием фактов правонарушения, документированием выявленных фактов, проведением административного расследования, рассмотрением и принятием решений по установленным фактам, исполнением постановлений о назначении административных наказаний².

Таким образом, участковый уполномоченный полиции при реализации своих обязанностей составляет протоколы об административных пра-

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Российская газета. - 2013. - 27 марта.

² Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности / под ред. В.В. Гордиенко. - С. 162; Кокорев А.Н., Лаврентьева М.С. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции. - М., 2010. - С. 70.

вонарушениях, выносит определения о возбуждении дел об административном правонарушении и проведении административного расследования, выносит постановления по делам об административных правонарушениях, о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа по составам, предусмотренным пунктом 9 части 2 статьи 23.3 КоАП РФ.

Помимо составления перечисленных процессуальных документов, участковый уполномоченный при обслуживании административного участка ведет следующую служебную документацию, за ведение и качественное оформление которой несет персональную ответственность.

1. Паспорт на административный участок, где накапливается и изучается информация:

- о социально-экономических, демографических и других особенностях административного участка;
- о состоянии преступности и общественного порядка;
- о наличии общественных объединений правоохранительной направленности;
- иные сведения.

Паспорт на административный участок заводится сроком на пять лет и является (по заполнении) документом для служебного пользования.

2. Паспорт на жилой дом (жилые дома), где фиксируются сведения о лицах, проживающих на участке. Этот паспорт также является по заполнении документом для служебного пользования. Участковый уполномоченный полиции несет персональную ответственность за сохранность информации, содержащейся в паспорте на жилой дом (жилые дома).

3. Журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений, который предназначен для регистрации заявлений (сообщений) граждан, полученных УУП в ходе осуществления приема населения или иных обращений граждан к нему.

Допускается ведение вышеперечисленной служебной документации в электронном виде с использованием автоматизированных систем при условии применения сертифицированных программных и программно-аппаратных средств, ограничивающих свободный доступ к информации.

4. Книга отзывов и предложений граждан, предназначенная для изучения мнения населения о работе УУП. Книга отзывов и предложений граждан размещается на информационном стенде, расположенном в коридоре (холле) участкового пункта полиции.

С записями в книге отзывов и предложений граждан производят ознакомление и ставят соответствующую отметку об ознакомлении:

- 1) ежеквартально - начальник территориального органа МВД России;
- 2) ежемесячно - его заместитель - начальник полиции и заместитель начальника полиции по охране общественного порядка;
- 3) один раз в 10 дней - старший участковый уполномоченный полиции.

5. Книга замечаний и предложений проверяющих, которая предназначена для осуществления контроля над деятельностью УУП со стороны должностных лиц.

Служебная документация, за исключением книги отзывов и предложений граждан, хранится в металлическом шкафу (сейфе) в служебном помещении участкового пункта полиции. Обращаем внимание, что участковому уполномоченному запрещается оставлять на рабочем столе в период его отсутствия служебную документацию, кроме книги отзывов и предложений граждан, а также полученные для исполнения служебные материалы¹.

Помимо вышеперечисленного в участковом пункте полиции находятся:

- Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции;
- списки похищенных вещей, предметов, автотранспорта, а также списки лиц, находящихся в розыске;
- списки старших по подъездам.

Участковый уполномоченный полиции, исходя из поставленных перед ним задач, несет персональную ответственность за сохранность информации, содержащейся в паспорте на жилой дом (пункт 47), за ведение и качественное оформление служебной документации (пункт 93).

Следует сказать, что традиционно участковый уполномоченный полиции отвечает за состояние общественного порядка и проведение профилактической работы на закрепленном за ним административном участке.

К основным факторам, которые учитываются при определении (пересмотре) размеров и границ административного участка, относятся: особенности территории - района, города и иного муниципального образования; состояние оперативной обстановки; численность населения (в том числе сезонно проживающего на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, а также в местах массового отдыха населения).

Следует отметить, что Наставлением по организации деятельности участкового уполномоченного полиции, утвержденным приказом МВД России от 31.12.2012 № 1166, не определено количество лиц, которые должны проживать на административном участке, обслуживаемом УУП, как это было прописано в ранее действовавшей Инструкции по орга-

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Российская газета. - 2013. - 27 марта.

низации деятельности участкового уполномоченного милиции, утвержденной приказом МВД России от 16.09.2002 № 900¹.

За участковым уполномоченным полиции приказом начальника территориального органа МВД России на срок не менее одного года закрепляется административный участок: в городах - исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, в сельской местности - в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, на территории закрытого административно-территориального образования - в границах контролируемой зоны, в соответствии с установленными нормативами их штатной численности.

Размеры и границы административного участка определяются и пересматриваются начальником территориального органа МВД России с учетом численности населения, в том числе сезонно проживающего на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, а также в местах массового отдыха населения; с учетом состояния оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования.

Административный участок с присвоенным ему номером закрепляется за УУП приказом начальника территориального органа МВД России на срок не менее одного года. Юридическое значение процедуры принятия и закрепления за УУП административного участка представляет собой возложение на участкового уполномоченного всей полноты ответственности за жизнь и здоровье граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, реализацию в полном объеме их прав и свобод, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

Основными формами несения службы УУП являются:

- 1) проведение профилактического обхода обслуживаемого административного участка с целью изучения оперативной обстановки на нем;
- 2) осуществление приема граждан и рассмотрение их обращений с целью реализации прав граждан на обращение в государственные органы, а также получения оперативной информации;
- 3) проведение индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете. Цель этой работы - предупреждение и пресечение правонарушений на обслуживаемом административном участке;

¹ Ранее в пункте 47 указанной Инструкции было определено следующее: «За каждым участковым уполномоченным приказом начальника органа внутренних дел закрепляется для обслуживания административный участок с населением в городах не свыше 3-3,5 тыс. человек, а в сельской местности - в границах одного сельского (поселкового) административно-территориального образования, но не более 3,5 тыс. человек на одного участкового уполномоченного».

4) проведение отчетов перед населением о проделанной работе. Цель - информирование населения об оперативной обстановке и проделанной работе, а также получение информации об оценке населением деятельности УУП и территориального органа МВД России¹.

Участковому уполномоченному полиции отведена ведущая роль в решении задач, возложенных на полицию. В связи с тем, что эта служба является связующим звеном органов внутренних дел с населением, приоритетным направлением в деятельности УУП является взаимодействие, как с гражданами, так и с общественными объединениями, организациями, органами местного самоуправления и государственными органами. Целью сотрудничества с населением на обслуживаемом участке является контроль оперативной обстановки. Организационные формы участия населения в охране общественного порядка весьма разнообразны - это и *индивидуальное участие* (внештатное сотрудничество, доверенные лица) и *коллективное участие* (добровольные народные дружины, казачьи народные дружины, общественные пункты охраны порядка). Особую роль в работе УУП с населением играют внештатные сотрудники полиции, привлекаемые к сотрудничеству на добровольной, гласной и безвозмездной основе. Поддержка со стороны сознательных членов общества - одно из важных условий эффективной деятельности УУП по предупреждению и пресечению правонарушений, охране прав и законных интересов граждан. В свою очередь, все формы и методы работы УУП доступны для наблюдения и оценки со стороны населения, что является одним из приоритетных показателей при осуществлении контроля над деятельностью участковых уполномоченных со стороны должностных лиц, которым участковые уполномоченные подчинены по службе.

6.3. Правовое положение и организация работы полиции по осуществлению лицензионно-разрешительной деятельности

Выполняя задачу обеспечения общественной безопасности, полиция в числе основных направлений своей деятельности осуществляет лицензирование частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности, контроль над соблюдением законодательства РФ в данной области, а также в области оборота оружия.

Для реализации указанных функций в органах внутренних дел создана самостоятельная полицейская служба лицензионно-разрешительной работы (далее также - ЛРР), подразделения которой сформированы на всех уровнях системы органов внутренних дел.

На уровне МВД России создано подразделение лицензионно-разрешительной работы.

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Российская газета. - 2013. - 27 марта.

В территориальных органах МВД России:

- *на межрегиональном и региональном уровне* - в линейных управлениях МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; министерствах внутренних дел по республикам, главных управлениях, управлениях МВД России по иным субъектам РФ также имеются центры лицензионно-разрешительной работы¹;

- *на районном уровне* - в управлениях, отделах, отделениях МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, а также в линейных отделах, отделениях МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте в зависимости от объема выполняемой работы сформированы отделы, отделения, группы ЛРР. При отсутствии указанных организационных структур исполнение лицензионно-разрешительных функций в случае необходимости обычно возлагается на одного из сотрудников службы охраны общественного порядка.

Оперативное руководство подразделениями ЛРР осуществляют заместители начальников полиции, курирующие службу охраны общественного порядка. Следует заметить, что такая «подчиненность» лицензионно-разрешительных подразделений службе охраны общественного порядка в структуре органов внутренних дел существовала не всегда. Длительное время сотрудники, выполняющие разрешительную работу, числились в подразделениях уголовного розыска. И только в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбы с преступностью» впервые на законодательном уровне в качестве субъекта разрешительной деятельности была определена административная служба милиции.

Название лицензионно-разрешительной службы очень точно характеризует ее содержание, которое еще с момента зарождения в 1920-х годах сводилось к *выдаче разрешений* на функционирование отдельных организаций (тиры, стрельбища, магазины, торгующие оружием и патронами, мастерские по ремонту оружия и др.), оборот отдельных предметов (оружие, патроны, порох и др.) и веществ (взрывчатые, сильнодействующие ядовитые вещества и др.), а также к *осуществлению контроля* над деятельностью указанных организаций и соблюдением владельцами и пользователями указанных предметов и веществ установленных правил их приобретения, хранения, ношения, перевозки, транспортировки, регистрации, реализации, уничтожения и т.д.

¹ В структуре министерств внутренних дел по республикам: Алтай, Калмыкия, Карелия, Тыва и УМВД России по Еврейской автономной области созданы группы лицензионно-разрешительной работы.

Совокупность организаций, предметов и веществ, на которые распространяются лицензионные разрешительные и контрольные полномочия органов внутренних дел, принято называть **объектами разрешительной системы**, которые преимущественно являются источниками повышенной опасности. Перечень таких объектов периодически менялся. В свое время из их числа были исключены печати, штампы, взрывчатые, сильнодействующие ядовитые и радиоактивные вещества, средства инициирования, копировальная техника. При этом в состав указанных объектов были введены частные детективы и охранники, частные охранные организации, служебное оружие, негосударственные образовательные организации, осуществляющие подготовку частных охранников и детективов, обучающие граждан безопасному обращению с оружием.

В контроле над данными объектами наряду с сотрудниками подразделений ЛПР в пределах своих полномочий участвуют также участковые уполномоченные полиции.

Правовые основы лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел достаточно обширны, так как наряду с правоохранительными формами деятельности (предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, привлечение к ответственности лиц, их совершивших), в основном используются регулятивные формы, способствующие реализации физическими и юридическими лицами своих субъективных прав и законных интересов. Другими словами, речь идет об оказании гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям особых государственных услуг в сфере общественной безопасности.

К нормативным актам, регламентирующим лицензионно-разрешительную работу органов внутренних дел, относятся:

- федеральные законы:
 - «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ;
 - «Об оружии» от 13.12.1996 № 150-ФЗ;
 - «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ;
- Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11.03.1992 № 2487-I;
- постановления Правительства РФ:
 - «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» от 14.08.1992 № 587;
 - «Об утверждении Правил предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной» от 24.02.2010 № 82;
 - «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (которым утверждены Поло-

жение о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности, Положение о лицензировании частной охранной деятельности, Правила ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него, Правила уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников) от 23.06.2011 № 498;

- «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» от 21.07.1998 № 814 (которым утверждены Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, Положение о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему);

- «Об утверждении Правил инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» от 16.04.2011 № 274;

- приказы МВД России:

- «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» от 31.12.1999 № 1105 (которым утверждено Наставление по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью);

- «Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника» от 29.09.2011 № 1039;

- «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации» от 18.06.2012 № 589;

- «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814» от 12.04.1999 № 288 (которым утверждена Инструкция по организации работы органов внутренних дел по контролю над оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации);

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензий на выполнение работ (услуг) по торговле гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия и (или) реализации (торговле) патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов» от 15.07.2013 № 541;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной

услуги по выдаче юридическому лицу разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации гражданского, служебного оружия и патронов к нему» от 27.06.2012 № 639;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение охотничьего или спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом и патронов к нему» от 26.04.2012 № 366;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на коллекционирование и (или) экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию» от 23.04.2012 № 348;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу или гражданину Российской Федерации разрешения на хранение оружия и (или) патронов» от 05.05.2012 № 408;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче отдельным категориям военнослужащих и сотрудников государственных военизированных организаций, находящихся на пенсии, а также должностным лицам государственных органов, которым законом разрешено хранение и ношение оружия, разрешения на хранение и ношение огнестрельного короткоствольного оружия и патронов к нему» от 25.05.2012 № 538;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение огнестрельного оружия ограниченного поражения и патронов к нему» от 25.04.2012 № 360;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение спортивного или охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, охотничьего пневматического оружия и спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и патронов к нему» от 23.04.2012 № 355;

- «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу, занимающемуся торговлей оружием и патронами, разрешения на хранение оружия и патронов» от 29.09.2011 № 1038;

- «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю над оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия» от 29.06.2012 № 646;

- приказы Министерства образования и науки РФ:

- «О требованиях к минимуму содержания программы профессиональной подготовки частных охранников» от 26.04.2010 № 430;

- «О требованиях к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы повышения квалификации руководителей частных охранных организаций» от 06.09.2010 № 909.

Правоприменителям следует обратить внимание на наличие руководящих разъяснений высших судов РФ по вопросам реализации отдельных положений указанного нормативного материала, которые в силу неоднозначного толкования на практике вызывают многочисленные споры¹.

Анализ наименований перечисленных нормативных правовых актов наглядно демонстрирует направления функционирования подразделений ЛПР, перечень выдаваемых органами внутренних дел лицензий (разрешений), а также контролируемых ими объектов, предметов и видов деятельности. Говоря о выдаче лицензий и разрешений в указанных сферах именно органами внутренних дел, а не подразделениями ЛПР, необходимо учитывать, что решение об их выдаче от имени органа внутренних дел принимается начальником соответствующего органа внутренних дел, начальником полиции либо его заместителем по охране общественного порядка.

¹ Решение Верховного Суда РФ от 17.09.2008 № ГКПИ08-1077 о признании частично недействующим пункта 162 Инструкции по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12.04.1999 № 288; Определение Верховного Суда РФ от 23.09.2003 № КАС03-430 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 24.07.2003 № ГКПИ03-690, которым был признан частично недействующим подпункт «г» пункта 22 Инструкции по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12.04.1999 № 288; Решение Верховного Суда РФ от 24.07.2003 № ГКПИ03-690 о признании частично недействующим подпункта «г» пункта 22 Инструкции по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12.04.1999 № 288; По запросу судебной коллегии по гражданским делам Архангельского областного суда о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 6 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2003 № 32-О.

Сотрудники лицензионно-разрешительных подразделений при этом проводят предварительную проверку лиц, обратившихся за лицензиями и разрешениями, а также представленных ими документов на соответствие соискателей лицензионным условиям и требованиям, оформляют необходимые проверочные материалы и контрольно-наблюдательные дела, ведут учеты таких физических и юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), а также выданных лицензий и разрешений, осуществляют контроль за соблюдением установленных правил лицензируемой деятельности, а также правил оборота оружия и патронов к нему, принимают меры по устранению выявленных нарушений и привлечению нарушителей к ответственности.

На указанных сотрудников, а также на руководителей органов полиции согласно статье 12 Федерального закона «О полиции» возлагается исполнение следующих обязанностей:

1) выдавать гражданам и организациям при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом «Об оружии», лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия; лицензии на осуществление деятельности по торговле оружием и основными частями огнестрельного оружия и патронами к нему; лицензии на осуществление деятельности по экспонированию и (или) коллекционированию оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему;

2) выдавать разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз на территорию РФ и вывоз с территории РФ указанного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение и использование или хранение и ношение отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового и служебного оружия, полученного во временное пользование в полиции; вести в соответствии с Федеральным законом «Об оружии» учет оружия и патронов к нему;

3) выдавать при наличии оснований, предусмотренных Законом РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», лицензии на осуществление частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; выдавать для подтверждения правового статуса частного детектива и частного охранника удостоверения установленного образца;

4) принимать квалификационные экзамены у частных охранников и лиц, претендующих на получение удостоверения частного охранника; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в

условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств¹;

5) контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства РФ в области оборота оружия; производить контрольный отстрел оружия с нарезным стволом;

6) осуществлять контроль над деятельностью частных детективов и частных охранных организаций, а также участвовать в контроле над деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством РФ;

7) участвовать совместно с сотрудниками дежурных частей, уголовного розыска, экспертно-криминалистических подразделений, участковыми уполномоченными полиции в осуществлении приема, хранения и уничтожения изъятого, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ²;

8) осуществлять инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Деятельность по выдаче лицензий и разрешений осуществляется в порядке, определяемом административными регламентами МВД России по предоставлению соответствующих государственных услуг, разрабатываемыми в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения госу-

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по приему квалификационного экзамена у граждан Российской Федерации, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников: приказ МВД России от 28.05.2012 № 543; Об утверждении типовых требований к содержанию экзаменационных билетов квалификационного экзамена частных охранников: приказ МВД России от 15.08.2011 № 940.

² Об утверждении Порядка осуществления приема изъятого, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ: приказ МВД России от 17.12.2012 № 1107.

дарственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Указанные административные регламенты устанавливают *сроки, содержание и последовательность* действий (административных процедур) *конкретных должностных лиц* МВД России и его территориальных органов на соответствующем уровне системы органов внутренних дел в зависимости от вида услуги, ее значимости и сложности реализации. Например, выдача лицензий на приобретение длинноствольного гладкоствольного охотничьего огнестрельного оружия, гражданского оружия самообороны и удостоверения частного охранника осуществляется ОМВД на районном уровне. В то же время выдача лицензий на приобретение охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом, коллекционирование и экспонирование оружия, осуществление частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности производится ОМВД на региональном уровне.

Следует особо сказать о сроках предоставления рассматриваемых государственных услуг. Так, приказ МВД России от 02.05.2012 № 398 (ред. от 30.12.2014) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения)» определяет, что максимальный срок ожидания в очереди при подаче заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги и получения результата предоставления такой услуги, не должен составлять более 15 минут.

Кроме того, названные виды регламентов содержат:

1) *порядок информирования* населения о предоставлении государственной услуги: сведения о местонахождении, контактных телефонах и графике работы сотрудников подразделений ЛПР, ведущих прием населения; порядок совершения административных процедур; содержание информационных стендов и официальных интернет-сайтов единого портала (перечень нормативных правовых актов, регулирующих выдачу лицензии либо разрешения; перечень и образцы документов, представляемых заявителем для получения лицензии; форма заявления о выдаче или переоформлении лицензии либо разрешения; блок-схема предоставления государственной услуги);

2) *стандарт предоставления государственной услуги* (описание результата предоставления государственной услуги; срок предоставления государственной услуги¹; исчерпывающий перечень оснований для отказа

¹ Выдача лицензии (разрешения) осуществляется в срок не более 30 дней со дня регистрации заявления.

в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги; максимальный срок ожидания в очереди при подаче заявления о предоставлении государственной услуги и при получении результата предоставления государственной услуги; требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга, месту ожидания и приема заявителей, размещению и оформлению визуальной и текстовой информации о порядке предоставления такой услуги и др.);

3) *состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур* (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме (прием и регистрация заявления, в том числе в электронной форме; проверка полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и прилагаемых документах, в том числе с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия - СМЭВ; формирование и направление межведомственного запроса; принятие решения о выдаче (об отказе в выдаче) лицензии с последующим уведомлением заявителя; выдача заявителю лицензий или разрешений конкретной серии, образцы которых указаны в приложении к регламенту; переоформление лицензии; аннулирование лицензии);

4) *формы контроля* над исполнением административного регламента;

5) *досудебный (внесудебный) порядок обжалования* решений и действий (бездействия) сотрудников подразделений лицензионно-разрешительной работы, предоставляющего государственную услугу, либо их должностных лиц.

Другая группа административных регламентов - по осуществлению **контрольных функций в сфере оборота гражданского и служебного оружия, а также частной детективной и охранной деятельности** (далее - ЧДОД), кроме общих вопросов, включает в себя:

1) права и обязанности должностных лиц при осуществлении данной разновидности государственного контроля;

2) права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются контрольные мероприятия;

3) описание результата исполнения государственной функции:

- установление факта отсутствия (наличия) нарушений правил оборота оружия либо осуществления ЧДОД;

- выявление и пресечение нарушений правил оборота оружия и ЧДОД;

- принятие мер административного воздействия в соответствии с законодательством РФ, направленных на предупреждение, пресечение выявленных нарушений, обеспечение ответственности лиц, виновных в их совершении;

- выдачу обязательного для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия и ЧДОД;

- принятие мер по приостановлению действия лицензии на ЧДОД и удостоверения частного охранника, аннулированию лицензии и (или) разрешения;

- изъятие в установленном порядке оружия и патронов;

4) перечень административных процедур¹, предполагающих:

- документарную проверку материалов, представляемых физическими или юридическими лицами при получении, продлении или переоформлении лицензий или разрешений;

- проверку сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическими лицами и лицензиатом оборота оружия, патронов, осуществления ЧДОД;

- обследование помещений, предназначенных для хранения и размещения оружия и патронов физическими или юридическими лицами;

- плановую выездную проверку соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий;

- внеплановую выездную проверку соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий;

- проверку наличия, организации хранения, учета и технического состояния оружия и патронов, находящихся у физических и юридических лиц;

- инвентаризацию оружия и патронов, находящихся у юридических лиц;

- контроль сроков действия выданных лицензий, разрешений и удостоверений, а также передачей и продажей оружия и патронов физическими и юридическими лицами;

- принятие решения и необходимых мер по результатам проведения проверок;

- изъятие оружия и патронов;

- аннулирование лицензий и разрешений.

Сотрудникам лицензионно-разрешительных подразделений органов внутренних дел для выполнения возложенных на них обязанностей предоставляются следующие права:

1) 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 за которыми возложен на полицию;

2) проводить проверки мест производства, хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия, основных частей огнестрель-

¹ При осуществлении контрольных функций перечень процедур существенно отличается от лицензионных процедур.

ного оружия, мест производства патронов к оружию и составных частей патронов, а также проверки объектов, где они обращаются, мест утилизации боеприпасов;

3) согласовывать требования к содержанию программ подготовки лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием;

4) устанавливать порядок проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием в организациях, определяемых Правительством РФ, и участвовать в проверке таких знаний и навыков в этих организациях;

5) проводить проверки мест хранения и использования специальных средств в частных охранных организациях;

6) по результатам проверок выдавать гражданам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил оборота оружия, боеприпасов, патронов к оружию и специальных средств, а также об устранении выявленных нарушений правил частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;

7) изымать в случаях, предусмотренных законодательством РФ, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства;

8) ограничивать в установленном законодательством РФ порядке деятельность соответствующих объектов и применять иные меры административного принуждения;

9) участвовать в соответствии с законодательством в проведении проверок мест производства, хранения, использования и распространения взрывчатых материалов промышленного назначения и пиротехнических изделий IV и V класса;

10) устанавливать достоверность сведений, содержащихся в документах, представленных для принятия решения о выдаче лицензий либо разрешений, в том числе путем проведения собеседования с соискателем лицензии либо разрешения, а также путем направления запросов в соответствующие правоохранительные, лицензирующие, контролирующие, надзорные и иные государственные органы;

11) продлевать и переоформлять выданные лицензии и разрешения, отказывать в выдаче лицензий и разрешений при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом;

12) при выявлении нарушений принимать меры по приостановлению действия лицензий и разрешений, их аннулированию, а также иные меры, предусмотренные федеральным законом;

13) продлевать срок действия, принимать решение о приостановлении срока действия или об аннулировании удостоверения (дубликата удостоверения) частного охранника;

14) входить беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения в помещения, занимаемые частными детективами и частными охранны-

ми организациями, а также в помещения организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных детективов и охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, в целях выполнения возложенных на полицию обязанностей по контролю над соблюдением законодательства РФ в области ЧДОД;

15) осматривать места хранения специальных средств и огнестрельного оружия;

16) проверять организацию охраны, осуществляемой частными охранными организациями, на соответствие установленным правилам;

17) получать письменную и устную информацию о частных детективах, частных охранных организациях, частных охранниках и об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных детективов и охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций; проверять частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств;

18) выдавать руководителям и должностным лицам организаций предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан;

19) выдавать в ходе инспектирования подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений в их охранной деятельности, в сфере оборота оружия и обеспечении сохранности государственной и муниципальной собственности. Сотрудники лицензионно-разрешительных подразделений имеют достаточно широкие полномочия по реализации в подконтрольных им сферах административно-деликтного законодательства. Правовые нормы, за нарушение которых указанные категории должностных лиц имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание, расположены в шести главах (почти в 40 статьях) КоАП РФ: в частях 1 и 2 статьи 8.37, в статье 13.14, частях 2-4 статьи 14.1, частях 1 и 2 статьи 14.1.1, в статье 14.2, в части 1 статьи 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), в статьях 14.10, 14.15 (в части нарушения правил продажи оружия и патронов к нему), 17.10, 17.12, 19.1, 19.2, в части 1 статьи 19.3, части 1 статьи 19.4, части 1 статьи 19.5, в статьях 19.6, 19.7, 19.11, 19.20, 19.23, 20.1, 20.3, 20.5, 20.8-20.17, 20.20, 20.21, 20.23, 20.24, в части 1 статьи 20.25¹.

¹ О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 05.05.2012 № 403.

6.4. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению безопасности дорожного движения

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения возникла еще до момента появления автомобиля, но с его изобретением данная проблема приобрела особо острый характер. Автомобилизация, помимо положительных моментов, привнесла в общество увеличение роста гибели людей на дорогах, а также получения ими травм различной степени тяжести. В обстановке, характеризующейся высокой интенсивностью дорожного движения, вовлечением всех членов общества в этот процесс в качестве участников дорожного движения, увеличением числа транспортных средств, деятельность государственных органов по обеспечению дорожного движения, предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий приобретает особую значимость. Поэтому в последнее время особую актуальность приобретает вопрос государственного контроля в сфере дорожного движения.

В обеспечении безопасности дорожного движения большое значение имеет правовая регламентация поведения всех участников дорожного движения и последующее их дисциплинированное поведение, для достижения которого предусматриваются меры государственного контроля. За последние два десятилетия был принят ряд нормативных правовых актов, имеющих огромное организационно-управленческое значение в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в частности:

- федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995 № 196-ФЗ. В нем закреплены основы государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения; представлена единая терминология, используемая в рассматриваемой сфере; регламентируется разработка программ повышения безопасности дорожного движения¹; установлены виды работ и услуг, при выполнении которых должна обеспечиваться безопасность дорожного движения; определены ответственные за обеспечение безопасности дорожного движения субъекты и предусмотрена в общем виде ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- постановление Правительства РФ (ред. от 20.04.2015) «О Правилах дорожного движения» от 23.10.1993 № 1090 (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»). Их основное содержание составляют предписания и запреты на действия участников дорожного движения в определенных ситуациях в

¹ Концепция федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах: утв. распоряжением Правительства РФ от 27.10.2012 № 1995-р.

сфере дорожного движения, за нарушения которых установлена система мер государственно-правового (административно-правового, уголовно-правового и гражданско-правового) принуждения;

- указ Президента РФ (ред. от 01.04.2015) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» от 15.06.1998 № 711 (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»);

- указ Президента РФ «Об упорядочении использования устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, устанавливаемых на транспортные средства» от 19.05.2012 № 635;

- федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» от 25.04.2002 № 40-ФЗ;

- федеральный закон «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.07.2011 № 170-ФЗ;

- УК РФ;

- КоАП РФ;

- постановление Правительства РФ от 08.04.1992 № 228 «О некоторых вопросах, связанных с эксплуатацией автотранспорта в Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий» от 29.06.1995 № 647;

- приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» и ряд иных нормативных документов.

В целях формирования и проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения Правительство РФ возложило на МВД России осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области обеспечения безопасности дорожного движения¹. Согласно пункту 7 части 1 статьи 2 Федерального закона «О полиции» одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение безопасности дорожного движения, в

¹ О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 19.10.2004 № 567.

области которого на сотрудников полиции возлагаются следующие обязанности:

- осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- регулировать дорожное движение;
- оформлять документы о ДТП;
- осуществлять государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения;
- принимать экзамены на право управления автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдавать водительские удостоверения;
- регистрировать автотранспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов;
- осуществлять по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Правительством РФ, сопровождение транспортных средств;
- согласовывать маршруты транспортных средств, осуществляющих перевозку крупногабаритных грузов, а в установленных законодательством РФ случаях - тяжеловесных грузов.

В системе МВД России основным субъектом, отвечающим за обеспечение безопасности дорожного движения, является **Государственная инспекция безопасности дорожного движения** (далее также - ГИБДД, Госавтоинспекция). Систему службы Госавтоинспекции составляют следующие органы и подразделения ГИБДД МВД России.

1. **Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России** (далее - ГУОБДД МВД России)¹, являющееся основным органом управления ГИБДД. Руководитель подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения РФ, в компетенцию которого входят:

- 1) участие в выработке и реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- 2) представление МВД России во взаимоотношениях с Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ;
- 3) ведение переписки от имени МВД России;
- 4) запрос и получение в установленном порядке от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов

¹ Подразделение Госавтоинспекции на федеральном уровне.

РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и должностных лиц сведений о соблюдении ими законодательства РФ в области обеспечения безопасности дорожного движения;

5) внесение в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления муниципальных образований и организации предписаний (постановлений, представлений, решений) об устранении нарушений законодательства РФ в области обеспечения безопасности дорожного движения;

6) создание по согласованию с заинтересованными государственными органами и организациями совещательных и экспертных органов (советов, комиссий, групп) по вопросам, касающимся предупреждения ДТП и снижения тяжести их последствий;

7) представление интересов Российской Федерации в международных организациях и во взаимоотношениях с иностранными государствами;

8) осуществление руководства деятельностью главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам РФ.

Подразделение Госавтоинспекции на федеральном уровне выполняет функции государственного заказчика, возложенные на МВД России, в том числе по изготовлению:

- бланков водительских удостоверений;
- государственных регистрационных знаков на транспортные средства;
- другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;
- оперативно-технических средств для Госавтоинспекции.

Главный государственный инспектор безопасности дорожного движения и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом России по представлению Министра внутренних дел РФ. Структура и штатная численность подразделений Госавтоинспекции на федеральном уровне утверждаются министром внутренних дел РФ по представлению руководителя подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

2. Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России, структура и штатная численность которого утверждаются Министром внутренних дел РФ по представлению руководителя подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

3. Подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам РФ¹. Положения о подразделениях ГИБДД на региональном уровне утверждаются руководителями территориальных ор-

¹ Подразделения Госавтоинспекции на региональном уровне.

ганов МВД России по субъектам РФ по согласованию с руководителем подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

Руководители подразделений ГИБДД на региональном уровне являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по субъектам РФ, осуществляющими руководство деятельностью главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также на комплексе «Байконур». Подразделения ГИБДД на региональном уровне могут являться обособленными подразделениями территориальных органов МВД России по субъектам РФ, наделяться имуществом, иметь счета, а также печати, штампы и бланки со своим наименованием.

Главные государственные инспектора безопасности дорожного движения по субъектам РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Министром внутренних дел РФ по представлению руководителя подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне, согласованному с руководителем территориального органа МВД России по субъекту РФ. Заместители главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам РФ назначаются на должность и освобождаются от нее руководителями территориальных органов МВД России по согласованию с руководителем подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

Структура подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне включает в себя¹:

- 1) управление (отдел, отделение) ГИБДД;
- 2) межрайонные подразделения ГИБДД:
 - регистрационно-экзаменационные подразделения;
 - подразделения государственного технического осмотра автотранспортных средств;
- 3) центр (группу) автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД;
- 4) строевые подразделения ДПС ГИБДД:
 - обеспечивающие безопасность дорожного движения на федеральных трассах, региональных трассах с интенсивным дорожным движением;
 - оперативного реагирования;
 - по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения (АСН).

Структура и штатная численность подразделений ГИБДД на региональном уровне утверждаются руководителями территориальных органов

¹ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30.04.2011 № 333.

МВД России по субъектам РФ по представлению руководителей подразделений ГИБДД на региональном уровне по согласованию с руководителем подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

4. Специализированные подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам РФ, структура и штатная численность которых утверждаются руководителями территориальных органов МВД России по субъектам Федерации по представлению руководителей подразделений ГИБДД на региональном уровне по согласованию с руководителем подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

5. Подразделения ГИБДД управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также подразделение Госавтоинспекции УМВД России на комплексе «Байконур»¹.

Положения о подразделениях Госавтоинспекции на районном уровне утверждаются руководителями территориальных органов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, руководителем УМВД России на комплексе «Байконур» по согласованию с руководителями подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне.

Руководители подразделений ГИБДД на районном уровне являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также на комплексе «Байконур». Указанные лица назначаются на должность и освобождаются от должности руководителями территориальных органов МВД России по субъектам РФ по представлению руководителей территориальных органов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, руководителя УМВД России на комплексе «Байконур», согласованным с руководителями подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне.

Типовая структура Госавтоинспекции на районном уровне не имеет принципиального отличия от подразделений регионального уровня и состоит из следующих подразделений:

- 1) отдела (отделения) ГИБДД;
- 2) строевого подразделения ДПС ГИБДД;

¹ Подразделения Госавтоинспекции на районном уровне.

3) подразделений ГИБДД:

- регистрационно-экзаменационных подразделений;
- подразделений государственного технического осмотра транспортных средств;

4) центра (группы) автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД.

Структура и штатная численность подразделений ГИБДД на районном уровне утверждаются руководителями территориальных органов МВД России по субъектам РФ в соответствии с утвержденными Министром внутренних дел РФ типовой структурой и типовым штатным расписанием территориальных органов МВД России по представлению руководителей территориальных органов МВД России на районном уровне и по согласованию с руководителями подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне.

6. Научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы. Структура и штатная численность данных подразделений Госавтоинспекции утверждаются Министром внутренних дел РФ по представлению руководителя подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне.

Указания и распоряжения вышестоящих главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения обязательны для исполнения нижестоящими главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения.

Главную роль в системе ГИБДД играют подразделения ДПС, которые осуществляют оперативно-профилактические, контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также участвуют в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями в зонах своих постов и маршрутов патрулирования.

Ведомственные правовые акты определяют следующие *основные задачи* ДПС:

подразделения ДПС - осуществление контрольных, надзорных, профилактических и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения;

подразделения ДПС оперативного реагирования - обеспечение правопорядка и общественной безопасности в сфере дорожного движения в районах осложнения обстановки с аварийностью, местах проведения массовых мероприятий, при эпизодических проездах автомобилей специального назначения и проведении специальных мероприятий, в том числе межрегиональных;

специализированные подразделения ГИБДД - обеспечение безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения во взаимодействии с федеральными органами государственной охраны, органами федеральной службы безопасности.

В состав ДПС ГИБДД МВД России входят такие строевые подразделения, как полки, батальоны, роты, взводы, мобильные строевые подразделения, создаваемые в качестве оперативного резерва для реагирования на осложнение оперативной обстановки в области безопасности дорожного движения, проведения специальных мероприятий по пресечению преступлений, связанных с эксплуатацией транспортных средств, а также группы. При этом *функции строевых подразделений* можно объединить в единую для всех группу, а именно:

- распорядительно-регулирующие действия, оказание помощи участникам дорожного движения, содействие гражданам в реализации их законных прав и интересов;
- контроль над дорожным движением, предупреждение, выявление и пресечение нарушений правил дорожного движения, других нормативов и стандартов;
- выезд на места ДТП для выполнения неотложных действий, документирование в установленном порядке фактов и событий на месте ДТП;
- проведение доследственной проверки материалов ДТП с пострадавшими;
- осуществление в установленном порядке производства по делам об административных правонарушениях;
- участие в охране общественного порядка и общественной безопасности, борьбе с преступностью, розыск угнанных и похищенных транспортных средств, а также транспортных средств, водители которых скрылись с места ДТП;
- осуществление в установленном порядке сопровождения транспортных средств;
- выявление недостатков в состоянии улично-дорожной сети и технических средств организации дорожного движения, нарушений установленного порядка производства ремонтных и строительных работ на дорогах, принятие неотложных мер при возникновении экстремальных дорожных ситуаций;
- участие в осуществлении контроля над соблюдением водителями транспортных средств установленных норм и правил в сфере перевозочной, транспортно-экспедиционной и иной деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств.

Для решения задач соблюдения законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения Госавтоинспекция наделена ши-

роким кругом *полномочий*, которые по своей целевой направленности могут быть разделены¹:

- на административно-предупредительные, выступающие в качестве ограничений административно-правового характера, административно-побудительных действий в отношении того или иного физического, должностного или юридического лица²;

- административно-обеспечительные;

- административного пресечения, перечень которых весьма широк и разнообразен: от требований прекратить совершение правонарушения до применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, исходя из Федерального закона «О полиции» и иных нормативных правовых актов.

Сущность организации дорожного движения и обеспечения ее безопасности заключается в оперативном реагировании на аварийность, а также применении таких мер административного воздействия, как убеждение и принуждение в отношении должностных лиц и граждан для четкого и неукоснительного соблюдения ими требований правовых норм в области дорожного движения. В силу наделения Госавтоинспекции государственно-властными полномочиями в сфере обеспечения безопасности дорожного движения поставленные перед ней задачи решаются на достаточно высоком уровне, о чем свидетельствует сокращение числа погибших и пострадавших в результате ДТП людей.

6.5. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению имущественной безопасности

Полиция, наряду с выполнением целого ряда задач и функций по защите прав граждан, обеспечению правопорядка, противодействию преступности и административной деликтности в самых различных сферах, осуществляет задачи, связанные с охраной имущества и объектов, в том числе на договорной основе. Следует отметить, что обеспечение имущественной безопасности физических и юридических лиц осуществляется всеми без исключения службами полиции, однако у каждой из них своя компетенция. В деле охраны имущества, имущественных комплексов и объектов присутствуют как административно-правовая, так и гражданско-правовая составляющая. Непосредственно задачу охранять на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты, подлежащие обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, осуществляют **подразделения вневедомственной охраны**.

¹ Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности / под ред. В.В. Гордиенко. - С. 328.

² Корнев А.П. Административное право России: в 3 ч. - М., 2000. - Ч. 1. - С. 192.

Это структурное подразделение в системе органов внутренних дел было создано на основании постановления Совета Министров СССР от 29.10.1952 № 4633-1835 «Об использовании в промышленности, строительстве и других отраслях народного хозяйства работников, высвобождающихся из охраны, и мерах по улучшению дела организации охраны хозяйственных объектов министерств и ведомств». Распоряжением Совета Министров РСФСР от 04.02.1958 № 464 р/с и приказом МВД СССР от 13.02.1958 № 62 был создан Отдел ведомственной милиции при Управлении охраны общественного порядка МВД СССР, этим же приказом отдел был подчинен Главному управлению охраны при МВД СССР. С момента своего создания вневедомственная охрана неоднократно подвергалась реформированию.

В настоящее время **Главное управление вневедомственной охраны (далее - ГУВО)** является структурным подразделением центрального аппарата МВД России и выполняет функции головного подразделения МВД в области организации охраны имущества и объектов на договорной основе. ГУВО МВД России в установленном порядке совместно с территориальными органами МВД России обеспечивает эффективность деятельности подразделений вневедомственной охраны в области охраны имущества и объектов. Оно также осуществляет организационно-методическое обеспечение деятельности федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский центр “Охрана”» МВД России, федерального казенного учреждения «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации» МВД России, Центра специального назначения вневедомственной охраны МВД России, федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» МВД России и реализует в отношении него полномочия, делегированные ему Министром в установленном порядке.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30.12.2011 № 2437-р в целях оптимизации структуры подразделений вневедомственной охраны полиции и обеспечения надежной охраны имущества и объектов на договорной основе подразделения вневедомственной охраны были реорганизованы в *федеральные государственные казенные учреждения*, которые входят в состав полиции и являются составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел, осуществляющего охрану имущества.

Целями деятельности учреждений являются:

- охрана на договорной основе имущества граждан и организаций, а также объектов, подлежащих обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ;

- реализация в пределах своей компетенции на обслуживаемой территории единой технической политики в области охраны имущества и объектов;

- инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Для достижения целей учреждение осуществляет в установленном законодательством РФ порядке следующие виды деятельности за счет средств федерального бюджета:

- 1) организацию, обеспечение и осуществление на основе договоров охраны имущества граждан и организаций от преступных и иных противоправных посягательств, а также объектов, подлежащих обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ;

- 2) разработку и принятие мер по совершенствованию защиты имущества граждан и организаций от преступных посягательств, повышению надежности его охраны силами подразделений вневедомственной охраны и увеличению количества охраняемых объектов, квартир и иных мест хранения имущества граждан;

- 3) организацию и осуществление в соответствии с условиями заключенных договоров пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых объектах;

- 4) организационно-методическое обеспечение деятельности и осуществление контроля над выполнением задач по охране имущества граждан и организаций и состоянием финансово-хозяйственной деятельности филиалов учреждения;

- 5) разработку и организацию выполнения мероприятий по комплексному оказанию охранных услуг гражданам и организациям;

- 6) участие в реализации государственных программ, разработке и осуществлении региональных мер по упорядочению и совершенствованию охраны имущества граждан и организаций, а также объектов, подлежащих обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ;

- 7) участие в обеспечении оперативного реагирования на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны;

- 8) организацию и осуществление в порядке, установленном Правительством РФ, инспектирования подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иной порядок не установлен федеральным законом;

9) выдачу в ходе инспектирования подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иное не установлено федеральным законом, обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений в их охранной деятельности и обеспечении сохранности государственной и муниципальной собственности;

10) участие в пределах, установленных законодательством РФ, в оказании помощи гражданам или организациям в защите их прав и законных интересов, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении, выявлении и пресечении преступлений и административных правонарушений;

11) организацию и осуществление взаимодействия учреждения с другими подразделениями органов внутренних дел в работе по обеспечению общественного порядка и пресечению преступлений на охраняемых объектах, а также постах и маршрутах патрулирования;

12) выдачу руководителям и должностным лицам организаций, объекты которых охраняются полицией в соответствии с перечнем, предписаний о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан;

13) обеспечение на охраняемых объектах использования современных технических средств охраны и безопасности для эффективной защиты имущества от преступных посягательств и оперативного реагирования на способы совершения преступлений;

14) осуществление взаимодействия по вопросам своей деятельности с подразделениями МВД России, соответствующими подразделениями правоохранительных органов, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, а также в соответствии с международными договорами РФ с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями в установленном порядке;

15) предоставление услуг, связанных с обеспечением охраны имущества и объектов: согласование технических заданий по технической укрепленности, на проектирование систем охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации, видеонаблюдения, контроля и управления доступом; согласование проекта системы охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации, видеонаблюдения, контроля и управления доступом; проверка качества выполнения проектных и монтажных работ по технической укрепленности, по оборудованию техническими средствами охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации, видеонаблюдения, контроля и управления доступом;

16) участие в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов, выдача рекомендаций по их инженерно-технической укреплённости и оснащённости техническими средствами охраны.

В структуру учреждения входят подразделения: полицейской и технической службы, финансово-экономические, правового обеспечения, кадровой работы и иные подразделения, а также филиалы учреждения.

Строчные подразделения вневедомственной охраны создаются в целях обеспечения охраны объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел РФ, охране на договорной основе имущества физических и юридических лиц, в том числе при его транспортировке, охраны подвижных объектов, оборудованных системой мониторинга, подключённых на пульт централизованного наблюдения, и в рамках выполнения возложенных задач участвуют в обеспечении охраны общественного порядка и борьбе с правонарушениями в зонах своих постов и маршрутов патрулирования. Правовую основу организации и деятельности строчных подразделений вневедомственной охраны полиции помимо иных нормативных правовых документов составляет Приказ МВД России от 3 марта 2015 г. № 300 «Вопросы организации деятельности строчных подразделений вневедомственной охраны полиции».

Основными задачами строчных подразделений вневедомственной охраны являются:

- 1) осуществление на основе договоров охраны объектов и имущества всех форм собственности от противоправных и иных посягательств;
- 2) охрана имущества физических и юридических лиц при его транспортировке автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом на основании договоров по территории РФ, а также других государств в соответствии с международными соглашениями;
- 3) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах;
- 4) участие в разработке и осуществлении мер по упорядочению и совершенствованию служебной деятельности по охране имущества физических и юридических лиц.

К *функциям* строчных подразделений вневедомственной охраны относятся:

- обеспечение охраны объектов и имущества физических и юридических лиц на основе договоров, в том числе при его транспортировке;
- осуществление на основе анализа криминогенной обстановки в отношении охраняемого имущества физических и юридических лиц разработки мер реагирования, направленных на усиление профилактического влияния по предупреждению, предотвращению и пресечению противо-

правных посягательств на охраняемые объекты и имущество при его транспортировке;

- обеспечение в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ общественного порядка и безопасности на охраняемых объектах, постах и маршрутах;

- выполнение неотложных действий на объекте, посту и маршруте в случае совершения противоправных посягательств, а также принятие мер по эвакуации людей, оказанию им первой доврачебной помощи;

- участие в осуществлении обследований объектов на предмет их инженерно-технической укреплённости, оснащённости охранной и тревожной сигнализацией и антитеррористической защищённости, а также полноты и качества проводимых охранных мероприятий;

- участие совместно с заинтересованными службами, подразделениями органов внутренних дел и иными правоохранительными органами, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, общественными объединениями, а также гражданами в реализации профилактических мероприятий, направленных на обеспечение надлежащей охраны объектов;

- реализация мероприятий по информированию физических и юридических лиц о предоставляемых подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел услугах по защите их имущества от преступных и иных противоправных посягательств, в том числе при его транспортировке, а также участие в пределах своей компетенции в выполнении задач, определенных планами перевода органов внутренних дел на военное время и действий при чрезвычайных (кризисных) ситуациях.

Кроме того, на подразделения вневедомственной охраны возложено участие в оказании помощи гражданам или организациям в защите их прав и законных интересов, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении, выявлении и пресечении преступлений и административных правонарушений.

6.6. Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних

Одним из центральных направлений деятельности системы подразделений по делам несовершеннолетних (далее также - ПДН) является профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, которая характеризуется программно-целевой направленностью, постоянством, непрерывностью и последовательностью профилактического воздействия. Сложившаяся к началу XXI века система профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечиваемая сотрудниками органов внутренних дел, включает в себя: специализированные подразделения по делам несовершеннолетних; службу участковых уполномоченных полиции; центры

временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее - ЦВСНП); патрульно-постовую службу полиции.

Субъекты профилактики:

1) специальные профилактические службы (подразделения органов внутренних дел, созданные непосредственно для профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних

(ПДН, ЦВСНП);

2) подразделения, для которых профилактическая работа с подростками и взрослыми по вопросам содержания и воспитания детей входит в более широкий круг их обязанностей (участковые уполномоченные полиции, патрульно-постовая служба, уголовный розыск и т.д.) и потому является не основной их функцией.

Значительный объем функций по предупреждению правонарушений несовершеннолетних среди специализированных служб органов внутренних дел возложен на подразделения по делам несовершеннолетних районных, городских отделов (управлений) внутренних дел, отделов (управлений) внутренних дел муниципальных образований, отделов (управлений) внутренних дел закрытых административно-территориальных образований, отделов (управлений) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Правовое положение указанных подразделений, их права и обязанности, основные направления деятельности отражены в широком перечне нормативно-правовых актов.

Деятельность ПДН прежде всего регулируется Федеральным законом «О полиции». В соответствии с главой 3 этого Закона на полицию, наряду с другими обязанностями, возлагаются обязанности по предотвращению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению обстоятельств, способствующих их совершению, а также принятию мер по устранению данных обстоятельств. Непосредственно деятельность подразделений внутренних дел по предупреждению правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних регулируется Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», приказ МВД России от 01.09.2012 N 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей»); приказом МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» и некоторыми другими ведомственными нормативными актами МВД России.

Подразделения по делам несовершеннолетних помимо осуществления индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними обязаны выполнять и другие функции, закрепленные за ними Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ. В частности, ПДН:

- проводят индивидуальную профилактическую работу с родителями или законными представителями несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;
- выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, и в установленном порядке вносят предложения о применении к ним мер, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;
- осуществляют в пределах своей компетенции меры по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, и в установленном порядке направляют таких лиц в соответствующие органы или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних либо в иные учреждения;
- рассматривают заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении их родителями или законными представителями либо должностными лицами обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;
- участвуют в подготовке материалов в отношении подростков для рассмотрения возможности их помещения в центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

- участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ;

- вносят в уголовно-исполнительные инспекции органов юстиции предложения о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых осуществляют указанные учреждения, мер воздействия, предусмотренных законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ;

- информируют заинтересованные органы и учреждения о безнадзорности, правонарушениях и антиобщественных действиях несовершеннолетних, о причинах и об условиях, этому способствующих;

- принимают участие в установленном порядке в уведомлении родителей или законных представителей несовершеннолетних об их доставлении в ПДН в связи с их безнадзорностью, беспризорностью, совершением ими правонарушений или антиобщественных действий.

Перечень функций, возложенных на ПДН указанным законом, расширен ведомственным нормативным актом. Так, в Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15.10.2013 № 845, предусматривается выполнение данными подразделениями органов внутренних дел и некоторых функций оперативно-разыскного характера.

В правовом обеспечении деятельности ПДН органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних существенную роль играют действующие нормы УК РФ, УПК РФ, УИК РФ, КоАП РФ, ГК РФ, а также Семейного кодекса РФ.

В УК РФ - это глава 14 (статьи 87-96), регулирующая особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, содержание и применение принудительных мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним, освобождения от наказания, сроки давности для освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности или отбывания наказания, сроки погашения судимости, применение положений главы 14 к лицам в возрасте от 18 до 20 лет. В главе 20 УК РФ содержатся нормы, устанавливающие ответственность за преступления против семьи и несовершеннолетних.

В УПК РФ содержатся нормы (статьи: 73, 420-432), требующие выявлять обстоятельства, способствующие совершению преступлений, а также нормы, регламентирующие особенности производства по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних. Так, статья 421 УПК РФ предписывает наряду с доказыванием обстоятельств, указанных в статье 73 УПК РФ, устанавливать возраст несовершеннолетнего, условия его жизни и воспитания, уровень психического развития и иные особенности личности, влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц.

В УИК РФ (статьи: 183, 187-190) определены органы, осуществляющие контроль над поведением условно осужденных несовершеннолетних правонарушителей, освобожденных от отбывания наказания, а также порядок осуществления контроля за поведением условно осужденных, ответственность условно осужденных при уклонении от исполнения возложенных на них судом обязанностей либо при нарушении ими общественного порядка.

В КоАП РФ содержится целый ряд статей, предусматривающих ответственность за правонарушения несовершеннолетних и в отношении несовершеннолетних (статьи 5.35, 20.22 и др.).

Профилактическая деятельность ПДН регулируется Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации. Данная Инструкция была принята в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Она устанавливает порядок деятельности ПДН, определяет основные их функции и задачи. Принципиально важно то, что ПДН ОМВД России строят свою работу по зональному принципу. Размеры и границы территории (объектов транспорта), обслуживаемой старшими инспекторами, инспекторами ПДН, определяются начальником органа внутренних дел района, города, иного муниципального образования (органа внутренних дел на транспорте). При этом учитываются оперативная обстановка, численность инспекторов ПДН, а также нормативы штатного расписания.

Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении следующих категорий лиц:

- 1) несовершеннолетних, перечисленных в статье 5 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

- 2) родителей или законных представителей, не исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

3) несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, которые не включены в указанные группы, но к которым необходимо принять меры в целях предупреждения совершения ими правонарушений.

Что касается первой группы лиц, то в этот перечень включены несовершеннолетние (статья 5 указанного Федерального закона):

- употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющие одурманивающие вещества;
- совершившие правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания;
- совершившие правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;
- освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия;
- совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;
- подозреваемые или обвиняемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;
- освобожденные от отбывания наказания по различным основаниям, предусмотренным уголовным законом;
- получившие отсрочку отбывания наказания или отсрочку исполнения приговора;
- освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;
- осужденные за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденные судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;
- условно осужденные, осужденные к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Вопрос о постановке несовершеннолетних, являющихся субъектами административного правонарушения, на учет в ОМВД для проведения индивидуальной профилактической работы решается после применения меры административного взыскания.

В осуществлении профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ведущую роль играют ПДН. Руководство их деятельностью осуществляют подразделения (отделы, отделения, группы) по делам несовершеннолетних, Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, Главное управление внутренних дел на транспорте. В обязанности названных подразделений центрального аппарата МВД России входит обеспечение управленческого воздействия и контроль над деятельностью ПДН и ЦВСНП МВД России, ГУ МВД России по субъектам РФ. Должностные лица указанных подразделений:

- готовят аналитические материалы для информирования органов государственной власти о состоянии правопорядка среди несовершеннолетних, а также предложения, вытекающие из анализа оперативной обстановки по совершенствованию деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- участвуют в разработке и реализации федеральных целевых программ, направленных на предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних, защиту прав детей;
- осуществляют взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, другими структурными подразделениями МВД России, общественными объединениями и религиозными организациями по вопросам, связанным с профилактикой правонарушений несовершеннолетних;
- осуществляют организационно-методическое обеспечение деятельности МВД, ГУ МВД России по субъектам РФ по руководству ПДН органов внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований, органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;
- участвуют в пределах своей компетенции и в установленном порядке в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, нормативных правовых актов МВД России, управленческих решений по профилактике правонарушений несовершеннолетних;
- готовят необходимые материалы по направлениям деятельности для рассмотрения вопросов по предупреждению, раскрытию, расследованию преступлений несовершеннолетних на коллегии МВД России, оперативных совещаниях при министре внутренних дел РФ и его заместителях;

- готовят методические рекомендации и обзоры по вопросам, связанным с предупреждением правонарушений несовершеннолетних;
- осуществляют зонально-линейный контроль над деятельностью МВД, ГУ МВД по субъектам РФ по организации исполнения законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, нормативных правовых актов МВД России по профилактике правонарушений несовершеннолетних;
- изучают, обобщают и внедряют в практику работы органов внутренних дел передовой отечественный и зарубежный опыт работы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних;
- организуют разработку и осуществление мероприятий по совершенствованию работы с кадрами ПДН и ЦВСНП.

Сотрудники подразделений ПДН в рамках профилактической деятельности принимают активное участие в пресечении иных административных правонарушений.

Подразделения по делам несовершеннолетних МВД, ГУ МВД России по субъектам РФ строят свою работу по зонально-линейному принципу. Должностные лица этих подразделений, помимо организации работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних ПДН ОМВД, участвуют в подготовке и проведении комплексных операций по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Кроме того, они в установленном порядке проводят соответствующие проверки по фактам совершения несовершеннолетними двух и более преступлений: в период испытательного срока при условном осуждении; при отсрочке исполнения наказания; во время предварительного следствия, если обвиняемый не был заключен под стражу; нескольких тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в составе устойчивой группы; при совершении преступлений, совершенных с особой жестокостью либо повлекших смерть потерпевшего, и в некоторых других случаях.

Сотрудники данных подразделений также должны осуществлять кадровую работу: реализацию мер по улучшению отбора, расстановки, воспитания кадров и повышению профессионального мастерства сотрудников ПДН горрайлинорганов и ЦВСНП.

Также по зональному принципу строят свою работу ПДН низшего звена - городских, районных, линейных отделов МВД России. Границы территории (объектов транспорта), обслуживаемой старшими инспекторами по делам несовершеннолетних и инспекторами по делам несовершеннолетних, определяются начальником органа внутренних дел района, города, иного муниципального образования (органа внутренних дел на транспорте) с учетом оперативной обстановки, штатной численности инспекторов ПДН, иных установленных нормативов.

Деятельность по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних ПДН городских, районных, линейных отделов МВД осуществляют по плану, утвержденному начальником ОМВД. Планы разрабатываются на основе анализа и объективной оценки оперативной обстановки. Прием граждан проводится должностными лицами ПДН в соответствии с графиком, утвержденным начальником ОМВД. Учет приема граждан в ПДН ведется в соответствующем журнале. Итоги работы инспекторского состава ПДН ежемесячно рассматриваются начальником ПДН.

Сотрудники ПДН выполняют следующие профилактические мероприятия:

- выявляют причины и условия, способствующие совершению преступлений несовершеннолетними, и в пределах своей компетенции принимают меры по их устранению;
- ежеквартально анализируют, обобщают и направляют в соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления информацию и предложения по вопросам работы по предупреждению противоправного поведения несовершеннолетних, их воспитания, обучения, досуговой и трудовой деятельности, наркологического и психиатрического лечения, социальной защиты;
- выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, и в пределах своей компетенции принимают к ним меры в соответствии с законодательством;
- выявляют родителей (лиц, их замещающих), не исполняющих обязанности по воспитанию и обучению детей, а также работников образовательных, воспитательных, лечебных либо иных учреждений, нарушающих права и интересы несовершеннолетних, совершающих в отношении них противоправные действия, и принимают к ним меры в соответствии с законодательством.

Основная задача инспекторов ПДН - проведение профилактических мероприятий по недопущению правонарушений и преступлений со стороны несовершеннолетних и устранению условий, способствующих их совершению. Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей могут являться обстоятельства, предусмотренные Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», если они зафиксированы:

- в заявлении несовершеннолетнего либо его родителей или законных представителей об оказании им помощи;
- в приговоре, определении или постановлении суда;
- в постановлении комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП), прокурора, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел;
- в заключении, документах по результатам проверок жалоб, заявлениях или других сообщениях.

Профилактическая работа ПДН включает в себя в первую очередь выявление несовершеннолетних правонарушителей. Специальными источниками информации о таких несовершеннолетних являются учеты правоохранительных органов, учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, образовательных учреждений. Источниками информации также являются документы учета преступлений, лиц, задержанных и доставленных в дежурные части органов внутренних дел, материалы об отказе в возбуждении уголовного дела, копии приговоров по уголовным делам и материалы гражданских дел, где фигурируют несовершеннолетние.

Кроме того, к источникам информации следует отнести сообщения, поступающие из воспитательных колоний, ЦВСНП органов внутренних дел, письма, жалобы, обращения, предложения граждан, сообщения СМИ, оперативную информацию органов внутренних дел, материалы криминологических исследований правонарушений несовершеннолетних. Необходимую информацию можно получить в процессе профилактического наблюдения за местами возможного появления и скопления несовершеннолетних с асоциальной направленностью поведения, различных профилактических рейдов и тематических операций, которые регулярно проводят органы внутренних дел.

Этапами деятельности ПДН являются: постановка несовершеннолетнего на профилактический учет, которая осуществляется при наличии правовых оснований (статьи 5, 6 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних») и соответствующих фактических данных в соответствии с законом и изданными в его развитие ведомственными нормативными актами; изучение образа жизни и личности несовершеннолетнего, с которым проводится индивидуальная профилактическая работа.

По рекомендации криминологов при этом предлагается к изучению шесть блоков криминологической информации, а именно:

- 1) правового - наличие материалов, подтверждающих факты преступного поведения или административно-правового деликта;
- 2) социально-экономического - материальное неблагополучие, наличие или отсутствие заработка, пособия и т.д.;

3) индивидуально-психологического, личностного - особенности психологических свойств, процессов, состояний, черт характера, развития интеллекта, волевых качеств, потребностей, интересов, мотивационных линий, психологического склада личности в целом;

4) асоциального - антиобщественные свойства и характеристики, признаки криминального профессионализма и опыта, отрицательные привычки;

5) информационного - сведения об условиях во всех сферах жизни и быта несовершеннолетних (характеристика родителей и ближайших родственников, лиц, их заменяющих, морально-психологический климат в семье; характеристика макро- и микрогрупп, участником которых является несовершеннолетний; системы общения и видимой деятельности и т.д.);

6) физиологического - психические отклонения, не исключающие вменяемость, заболевания и т.д.

Для прогнозирования индивидуального поведения в будущем и выбора профилактических мер необходимо всестороннее изучение личности несовершеннолетнего, видов его деятельности, систем общения, отношений в прошлом и настоящем. От полноты изучения личности зависит успех реабилитации.

Общая профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, как обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних должна обязательно входить в комплекс социально-реабилитационных мероприятий, так как без общей профилактики специальная профилактика - установление социального контроля - вряд ли будет достаточно эффективной.

Профилактическая деятельность в ряде случаев связана с ограничением личных прав несовершеннолетних, их родителей. Данные ограничения необходимо применять исключительно в рамках закона и соответственно использовать только те виды ограничений, которые определены законом.

Важно правильно понимать концептуальные положения законодательства, а также деятельность полиции в соответствующем направлении. Профилактические меры должны быть направлены не только на личность несовершеннолетнего, но и на оздоровление микросреды подростка. Это в равной степени относится как к его ближайшему окружению, так и к общей ситуации, складывающейся на территории. Профилактическая деятельность в ряде случаев должна включать меры, направленные на оздоровление ребенка (в частности, его психики), улучшение жизни подрастающего поколения во всех сферах жизнедеятельности. Эти меры должны применяться ПДН в сочетании с индивидуальным подходом при составлении программы реабилитации конкретного безнадзорного или подростка, совершившего правонарушение.

6.7. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению миграционной политики

Современное мировое развитие резко усилило миграционные процессы, что обусловлено политическими и социально-экономическими изменениями, происходящими в последние десятилетия. Миграция стала неотъемлемой частью экономического порядка, крупные индустриальные государства не обходятся без привлечения труда мигрантов. По оценкам экспертов, доля иностранных работников в общей численности занятых колеблется от 10 до 25%. Одновременно происходит трансформация миграционных процессов: из вынужденной, хаотичной, вызванной военными, национальными, политическими конфликтами миграция эволюционирует в трудовую. Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 утверждено Положение о главном управлении вопросам миграции МВД России.

К настоящему времени Россия является страной назначения для многих мигрантов. Наиболее масштабные миграционные потоки направлены в страну из государств - участников СНГ. Большинство миграционных потоков обусловлены социально-экономической ситуацией в странах СНГ.

Возросшая дифференциация уровня экономического развития и уровня жизни между странами, отдельными регионами внутри государства, неравные возможности в обеспечении эффективной занятости являются основными причинами внутренней и внешней миграции в нашей стране.

Современные угрозы в миграционной сфере создают новые проблемы для всей системы управления миграцией. Это требует совершенствования законодательства и правоприменительной практики. Особую актуальность приобретают вопросы осуществления контроля над соблюдением миграционного законодательства, которые включают и знание законодательства, и непосредственно сам контроль и надзор, и организацию взаимодействия при их осуществлении.

Основной организатор работы с мигрантами, Главное управление по вопросам миграции МВД России.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции обязан «в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также 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».

Кроме того, Федеральным законом от 28.12.2013 № 388-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения сроков передачи полномочий по содержанию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации» часть 1.2 статьи 54 Федерального закона «О полиции» изложена в следующей редакции: «До создания и введения в эксплуатацию специальных учреждений, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», полиция продолжает исполнять обязанности по содержанию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Фе-

дерации, в специально отведенных помещениях органов внутренних дел, но не позднее 1 апреля 2014 года».

Осуществление полицией контроля над соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации.

К числу основных документов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел по данному направлению, можно отнести: Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее - Закон о праве граждан на свободу передвижения), постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 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»; приказ ФМС России № 338, МВД России № 587 от 01.08.2013 (ред. от 22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Социальный институт - регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации был введен в 1993 году.

Органами регистрационного учета являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

В процессе регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства задействован также ряд должностных лиц, ответственных за регистрацию. К их числу относятся:

1) должностные лица, осуществляющие в соответствии с жилищным законодательством РФ контроль над использованием и сохранностью жилищного фонда РФ, жилищного фонда субъектов РФ, муниципального жилищного фонда, ответственные за регистрацию в жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда;

2) собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей организации, ответственные за регистрацию в жилых помещениях частного жилищного фонда;

3) уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами, ответственные за регистрацию в жилых помещениях, находящихся в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов;

4) 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.

Статья 8 Закона о праве граждан на свободу передвижения содержит основания ограничения права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Ограничения свободы передвижения базируются на части 3 статьи 55 Конституции РФ, они должны, как в данном случае, регламентироваться федеральным законодательством, служить признанному общественному интересу и не нарушать запрет на чрезмерные действия.

К таким основаниям относятся ограничения: в пограничной полосе; закрытых военных городках; закрытых административно-территориальных образованиях; зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и 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; территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Регистрация гражданина по месту пребывания и месту жительства осуществляется по документах, удостоверяющим личность (пункт 28 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в

пределах Российской Федерации, утвержденного приказом ФМС России от 11.09.2012 № 288).

Таковыми документами являются: паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории РФ; паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до истечения срока его действия; свидетельство о рождении - для лиц, не достигших 14-летнего возраста; паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, - для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, при регистрации по месту пребывания.

Регистрация гражданина Российской Федерации *по месту пребывания*¹ производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства, за исключением отдельных случаев.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта РФ.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина Российской Федерации по месту пребывания не позднее трех рабочих дней со дня получения им от гражданина или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и

¹ Место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

снятия с регистрационного учета, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, и не позднее восьми рабочих дней со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации, в форме электронных документов.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания и снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в медицинской организации или другом подобном учреждении, учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производятся соответственно по его прибытии и выбытии администрацией соответствующего учреждения.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, осуществляется после его снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Зарегистрированным гражданам, в том числе и гражданам, не достигшим 14-летнего возраста, регистрирующимся вместе с законными представителями, выдаются свидетельства о регистрации по месту пребывания, за исключением ряда случаев (например, при регистрации в больнице).

Гражданин Российской Федерации, изменивший *место жительства*¹, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета, или непосредственно в орган регистрационного учета с заявлением по установленной форме и пакетом документов, предусмотренных законодательством.

Заявление, а также иные документы, могут быть представлены в форме электронных документов, порядок оформления которых определяется Правительством РФ, и направлены в орган регистрационного учета с

¹ Место жительства - жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и др.) 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 РФ, 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, может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту жительства не позднее трех дней со дня предъявления им документов на регистрацию.

Результатом предоставления государственной услуги является получение гражданином свидетельства о регистрации по месту жительства (для граждан, не достигших 14-летнего возраста) установленной формы и проставление в документе, удостоверяющем личность гражданина, отметки о регистрации по месту жительства установленной формы. В Законе о праве граждан на свободу передвижения определены случаи, когда осуществляется *снятие с регистрационного учета по месту жительства*, и основания для снятия с учета:

- изменение места жительства - на основании заявления гражданина в письменной форме или в форме электронного документа о регистрации по новому месту жительства;
- призыв на военную службу - на основании сообщения военного комиссариата;
- осуждение к лишению свободы или принудительным работам - на основании вступившего в законную силу приговора суда;
- признание безвестно отсутствующим - на основании вступившего в законную силу решения суда;
- смерть или объявление решением суда умершим - на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;
- выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением - на основании вступившего в законную силу решения суда;
- обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации - на основании вступившего в законную силу решения суда;
- изменение 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 установленного документа;
- прекращение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни - на основании заявления гражданина в письменной форме;

- выявление факта фиктивной регистрации¹ гражданина Российской Федерации по месту жительства - на основании решения органа регистрационного учета, принятого в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Регистрация носит обязательный характер.

В соответствии со статьями 19.15.1, 19.15.2 КоАП РФ проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков; нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния; нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину Российской Федерации, установленных законодательством РФ сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния; нарушение лицом, ответственным за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством РФ сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влекут наложение административных штрафов различных размеров. В ряде случаев, указанных в ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ, граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности за административное правонарушение.

¹ Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства - регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

В соответствии со статьей 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения контроль 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, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации возлагается на ФМС России, ее территориальные органы и органы внутренних дел.

Порядок исполнения государственной функции по осуществлению контроля регламентируется целым рядом нормативных правовых актов, основным из которых является приказ ФМС России, МВД России от 01.08.2013 № 338/587 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю над 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» и др.

Предметом контроля является соблюдение гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации.

В ходе проверки сотрудники обязаны:

- проводить проверки на основании распоряжения министра внутренних дел РФ, его заместителя по курируемому направлению деятельности, начальника территориального органа МВД России, его заместителя по курируемому направлению деятельности;
- вручить копию распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу;
- после окончания проверки составить акт проверки;
- вручить копию акта проверки проверенному лицу.

Сотрудники имеют право требовать от проверяемого лица:

- документы, удостоверяющие его личность;
- документы, подтверждающие законность нахождения проверяемого лица в месте проверки;
- документы и сведения, установленные законодательством РФ в сфере регистрационного учета, подтверждающие надлежащее исполнение гражданами и (или) должностными лицами правил регистрации.

В ходе исполнения государственной функции территориальные органы МВД России осуществляют следующие административные процедуры:

- принятие решения о проведении проверки;

- подготовку к проведению проверки;
- издание распоряжения о проведении проверки;
- проведение внеплановой выездной проверки;
- составление акта проверки, ознакомление проверяемого лица с актом проверки;
- принятие предусмотренных законодательством РФ мер при выявлении нарушений в ходе проведения проверки.

По результатам проведенных проверок происходит обмен информацией между территориальными органами ФМС России и территориальными органами МВД России, также возможно проведение совместных проверок.

Существует два вида проверок: камеральные и выездные. Органы внутренних дел осуществляют в основном выездные проверки.

Организация контроля над соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства.

Правовое положение иностранных граждан регламентируется Федеральными законами от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также соответствующими подзаконными актами, в том числе постановлением Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

Иностранные граждане и лица без гражданства въезжают в Российскую Федерацию по визе. Наряду с этим в соответствии с имеющимися межправительственными соглашениями между Российской Федерацией и некоторыми государствами о взаимных безвизовых поездках граждан имеется возможность въезда граждан этих стран в Российскую Федерацию без получения виз. Российская Федерация имеет соглашения о безвизовых поездках в основном с государствами - участниками СНГ.

Для иностранного гражданина документами, удостоверяющими личность в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. Под иным документом понимается, например, удостоверение беженца. Документы, удостоверяющие личность иностранных граждан и лиц без гражданства, должны быть действительными. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение

каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с законодательством. При принятии положительного решения о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации в миграционной карте делается отметка. Иностраный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию по визе¹, может временно пребывать в России в течение срока действия визы. В целях осуществления трудовой деятельности, на срок действия трудового договора, но не более чем на один год иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию, выдается обыкновенная рабочая виза.

Иностраный гражданин и лицо без гражданства, независимо от того, как они въезжают - по визе или в безвизовом режиме, - при въезде в Российскую Федерацию обязаны получить и заполнить *миграционную карту*². Миграционная карта заполняется на каждого иностранного гражданина, независимо от возраста. Бланки миграционной карты выдаются иностранным гражданам при въезде в Российскую Федерацию бесплатно представителями организаций, оказывающих транспортные услуги иностранным гражданам, въезжающим в Российскую Федерацию.

В пункте пропуска через государственную границу РФ должностное лицо органа пограничного контроля проставляет отметку о въезде в Российскую Федерацию в миграционную карту и документ, удостоверяющий личность.

Иностраный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию, находящийся в месте пребывания, обязан встать на учет по месту пребывания не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания.

Уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания должно быть представлено в территориальный орган ФМС России принимающей стороной непосредственно либо направляться почтовым отправлением. В ряде случаев иностранный гражданин направляет уведомление самостоятельно.

¹ Виза содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату рождения, пол, гражданство (подданство), номер основного документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина или лица без гражданства, дату выдачи визы, разрешенный срок пребывания в Российской Федерации, номер приглашения на въезд в Российскую Федерацию либо решения государственного органа, срок действия визы, цель поездки, данные о приглашающей организации (приглашающем физическом лице), кратность визы.

² Миграционная карта - документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля над временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Постановка на учет по месту пребывания временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина осуществляется на срок, заявленный в уведомлении о прибытии, но не более чем на срок, установленный Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Отрывная часть уведомления с отметкой территориального органа ФМС России, администрации гостиницы или организации федеральной почтовой связи возвращаются иностранному гражданину. Если иностранный гражданин изменит место своего пребывания в Российской Федерации, то он обязан встать на миграционный учет на оставшийся период от разрешенного законом срока по адресу нового места пребывания.

Срок временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации в некоторых случаях может быть как продлен, так и сокращен. Некоторые категории иностранных граждан или освобождены вообще от постановки на миграционный учет, или могут проживать без постановки в течение определенного срока (например, граждане Республики Беларусь освобождены от постановки на миграционный учет в течение 30 суток).

Иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении разрешенного срока пребывания. Для продления срока действия визы или срока пребывания необходимо обратиться в органы миграционной службы заранее, до истечения вышеуказанного срока.

Помимо временно пребывания, иностранный гражданин и лицо без гражданства может получить *статус временно проживающего и постоянно проживающего* в Российской Федерации.

Разрешение на временное проживание выдается в пределах квоты (для отдельных категорий иностранных граждан без учета квоты) и срок его действия составляет *три года*. При принятом положительном решении о выдаче разрешения на временное проживание иностранному гражданину разрешение оформляется в виде отметки установленного образца в документе, удостоверяющем личность, а лицу без гражданства, не имеющему документов, удостоверяющих личность, разрешение выдается в виде документа установленной формы. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан *вид на жительство*. Вид на жительство выдается иностранному гражданину, достигшему 14-летнего возраста. Для иностранных граждан вид на жительство оформляется на бланке по одному образцу, для лиц без гражданства - по другому образцу. Вид на жительство

выдается иностранному гражданину на *пять лет*. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 18.8 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию РФ, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом; нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, влечет наложение административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции государственный контроль осуществляется ФМС России и ее территориальными органами при участии МВД России и его территориальных органов в соответствии с установленной компетенцией. Порядок взаимодействия ФМС, МВД России и их территориальных органов при проведении мероприятий по осуществлению государственного контроля устанавливается нормативными правовыми актами ФМС и МВД России.

Порядок осуществления контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства РФ регулируется Административного регламентом по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, утвержденным приказом МВД России и ФМС России от 30.04.2009 № 338/97.

Проверкой является совокупность действий должностных лиц органов внутренних дел РФ, связанных с контролем исполнения требований миграционного законодательства РФ проверяемым объектом в связи с нахождением иностранного гражданина на территории РФ, осуществлении

ем необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по ее результатам.

Объектами проверки являются физические лица, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, заказчик работ (услуг), транспортное средство, включая транспортные маршруты международных направлений автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта, место пребывания (проживания) иностранных граждан.

Предметом контроля и надзора МВД России за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами являются:

- соблюдение иностранным гражданином правил въезда на территорию РФ;
- соблюдение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) на территории РФ;
- соблюдение иностранным гражданином правил миграционного учета, достоверности предоставляемой им при этом информации;
- соблюдение иностранным гражданином правил передвижения и порядка выбора места пребывания или жительства на территории РФ;
- соблюдение лицами, выступающими в отношении иностранного гражданина принимающей стороной, правил миграционного учета по месту пребывания и надлежащего исполнения ими обязанностей принимающей стороны, достоверности предоставляемой ими информации об иностранных гражданах, подлежащих миграционному учету;
- соблюдение иностранным гражданином порядка транзитного проезда через территорию РФ;
- соблюдение иностранным гражданином правил постановки на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации в случаях, установленных законодательством РФ;
- соблюдение иностранным гражданином установленного срока выезда за пределы территории РФ;
- соблюдение иностранным гражданином ограничений в соответствии с разрешенной (заявленной) целью въезда в Российскую Федерацию в период пребывания в Российской Федерации;
- исполнение иностранным гражданином установленной процедуры идентификации личности.

Требования к срокам проведения проверки, виды проверок, порядок взаимодействия, права и обязанности сторон, участвующих в проверке, порядок оформления документов на разных стадиях проверочных мероприятий определяется упомянутым выше Административным регламентом. Также следует обратить внимание, что в соответствии со статьей 322.2 УК РФ фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Россий-

ской Федерации наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В соответствии со статьей 322.3 УК РФ фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового¹. УК РФ содержит ряд условий, при которых лицо может быть освобождено от уголовной ответственности.

**6.8. Правовое положение и организация деятельности
изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел,
подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых**

13 мая 1938 г. приказом НКВД СССР № 091 был объявлен Временный устав конвойной службы рабоче-крестьянской милиции. В целях сохранения преемственности традиций, приумножения накопленного опыта и улучшения деятельности этих подразделений ежегодно 13 мая празднуется День образования охранно-конвойных подразделений полиции (в соответствии с приказом МВД России от 23.10.2002 № 1026 «Об объявлении даты образования охранно-конвойных подразделений полиции»).

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» на полицию возлагаются обязанности: *содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в ИВС*, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; *конвоировать содержащихся в следственных изоляторах*

¹ Под фиктивной постановкой на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в жилых помещениях в Российской Федерации понимается постановка их на учет по месту пребывания (проживания) в жилых помещениях на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов либо постановка их на учет по месту пребывания в жилых помещениях без намерения пребывать (проживать) в этих помещениях или без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для пребывания (проживания). О фиктивной регистрации речь шла выше.

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.

Самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции МВД России, является **Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ**. ГУОООП МВД России выполняет функции головного подразделения системы МВД России в области содержания, охраны и конвоирования задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в ИВС¹ и в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. В структуре ГУОООП МВД России имеется Отдел организационно-методического обеспечения и контроля деятельности ИВС, охранно-конвойных подразделений.

Одной из основных задач ГУОООП МВД России является координация деятельности территориальных органов МВД России по исполнению законодательства РФ о содержании, охране, конвоировании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в ИВС, а также о содержании, охране, конвоировании лиц, арестованных в административном порядке, находящихся в специальных приемниках для содержания лиц, арестованных в административном порядке, органов внутренних дел.

Одной из основных функций ГУОООП МВД России является организация деятельности ИВС; подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, находящихся в ИВС, а также подразделений, обеспечивающих содержание, охрану, конвоирование лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста органов внутренних дел; центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; исполнения решений суда (судьи) о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов управления образованием. А также участие в разработке мер по развитию сферы применения служебных животных в деятельности патрульно-

¹ Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18.07.2011 № 849.

постовых и охранно-конвойных подразделений, новых форм и методов их применения.

В территориальных органах МВД России на региональном уровне (МВД, ГУ МВД, УМВД по субъектам РФ) указанные задачи и функции исполняют управления (отделы) организации службы полиции по охране общественного порядка¹, которые осуществляют координацию деятельности ИВС и конвойных подразделений, входящих в штат территориальных органов МВД России на районном уровне.

В настоящее время охранно-конвойные подразделения полиции осуществляют охрану и конвоирование лиц, содержащихся в ИВС, СИЗО, обвиняемых - на проведение следственных мероприятий, в судебно-медицинские учреждения, на обменные пункты для передачи плановым конвоям. **Деятельность полиции по охране, конвоированию и содержанию задержанных** и (или) лиц, заключенных под стражу, включает в себя комплекс действий уполномоченных сотрудников полиции, направленных на обеспечение личной безопасности указанных лиц, их надежную изоляцию, постоянный надзор с целью исключения возможности сокрытия от следствия и суда вещественных доказательств, воспрепятствования установлению истины по уголовному делу или продолжению преступной деятельности, а также обеспечение исполнения приговора.

Правовую основу деятельности охранно-конвойной службы составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, УПК РФ, Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Федеральный закон «О полиции», Наставление по служебной деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, утвержденное соответствующим приказом МВД России, Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденные приказом МВД России от 22.11.2005 № 950, и другие нормативные правовые акты. Финансирование ИВС, подразделений

¹ Об утверждении Положения об Управлении организации службы полиции по охране общественного порядка ГУ МВД России по Московской области: приказ ГУ МВД России по Московской области от 10.08.2011 № 467 (УОСПООП ГУ МВД России по Московской области). В ГУ МВД России по Московской области входит самостоятельное структурное подразделение - отдельная рота охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, а в территориальные органы на районном уровне, подчиненные ГУ МВД России по Московской области, входят 39 ИВС на 1253 койко-места и 8 отделений охраны и конвоирования.

охраны и конвоирования осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В рамках создания надлежащих условий содержания реализуется утвержденная Концепция развития изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел на 2012-2014 годы, которой запланированы строительство (реконструкция) 169 ИВС в 69 субъектах РФ, из них с вводом в эксплуатацию: в 2013 году - 19, в 2014 году - 70, в 2015 году - 28, а также капитальный ремонт 414 ИВС: в 2013 году - 114, в 2014 году - 149, в 2015 году - 151.

В территориальных органах МВД России функционируют 1976 специальных учреждений (ИВС и спецприемники для содержания лиц, подвергнутых административному аресту), из них имеют лицензию на медицинскую деятельность 262 (13,3%), что обусловлено отсутствием помещений медицинского назначения в 1293 (65,4%) учреждениях и высшего медицинского образования у руководителя лицензируемого учреждения. Должности медицинского персонала введены только в 1203 (60,8%) учреждениях. В 2013 году анализ показал, что из функционирующих 1716 ИВС со штатом 29,1 тыс. чел. 17,5% расположены в полуподвальных и цокольных помещениях, в 5% ИВС отсутствуют прогулочные дворы, почти половина ИВС не имеет помещений для свиданий и медицинских кабинетов, 13% ИВС - санитарных пропускников. В 17% спецприемников отсутствуют прогулочные дворы, в 48% - медицинские кабинеты, в 52% - дезинфекционные камеры¹.

Изолятор временного содержания является структурным подразделением территориального органа МВД России на районном уровне. ИВС принимает задержанных по основанию и в порядке ст. 91, 92, 97, 108 УПК РФ. До судебного решения лицо не может быть задержано на срок более 48 часов². ИВС и конвойные подразделения формируют по штатной численности личного состава: до 26 единиц, от 26 до 50 единиц, от 50 до 100 единиц, 100 и более единиц³. Самостоятельные отдельные полки, батальоны, роты, взводы охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых или отделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, входящие в штат ИВС, являются структурными подразделениями полиции. Сотрудники ИВС по типовым штатным должностям: начальник,

¹ Об объявлении решения коллегии МВД России от 22 ноября 2013 г. № 4 КМ/1: приказ МВД России от 13.12.2013 № 974.

² О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41.

³ Об утверждении типовых штатных расписаний изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых: приказ МВД России от 20.05.2004 № 309.

заместитель по оперативно-режимной работе, заместитель по службе, дежурный, помощник дежурного, полицейский, командир отделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, старший полицейский конвоя, полицейский-водитель действуют в соответствии с персональными должностными инструкциями (регламентом). Содержание и охрана задержанных и заключенных под стражу лиц в ИВС обеспечиваются круглосуточно нарядами, штатная численность которых определяется по фактическому наполнению ИВС в среднем за сутки: до 25 чел. - 8-11 единиц, 26-50 чел. - 13-16 единиц, 51-75 чел. - 17-20 единиц, 76-100 чел. - 21-25 единиц. На каждого задержанного или заключенного под стражу дежурным ИВС заводится личное дело.

Охрана, конвоирование и содержание под стражей подозреваемых и обвиняемых осуществляются в соответствии с *принципами* законности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства и не должны сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей.

В ИВС в случаях, предусмотренных УПК РФ, могут *временно* содержаться подозреваемые и обвиняемые, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, а также переведенные из СИЗО уголовно-исполнительной системы для выполнения следственных действий, судебного производства за пределами населенных пунктов, где находятся СИЗО, из которых ежедневная доставка их невозможна, на время выполнения указанных действий и судебного производства, но не более чем на срок, предусмотренный законодательством РФ.

Охрана подозреваемых и обвиняемых предусматривает комплекс организационных и практических мер, осуществляемых в целях недопущения побегов вышеуказанных лиц, защиты их от нападения, пресечения проникновения на охраняемую территорию посторонних лиц, незаконного выноса (вывоза) имущества либо проноса (провоза, передачи) предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию подозреваемыми и обвиняемыми, обеспечения исполнения судебных решений, режимных и иных требований, а также мероприятий, предусмотренных федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Содержание подозреваемых и обвиняемых состоит в обеспечении надлежащего режима их изоляции, раздельного размещения и осуществления постоянного надзора за ними с целью исключения возможности скрыться от следствия и суда, сокрыть вещественные доказательства, вос-

препятствовать установлению истины по уголовному делу или продолжать заниматься преступной деятельностью.

Задачами ИВС, подразделений охраны и конвоирования (отделений, взводов, рот, батальонов, полков) являются:

1) охрана подозреваемых и обвиняемых при содержании их в ИВС, во время принятия судебного решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, стационарного лечения в медицинских учреждениях (кроме применения принудительных мер медицинского характера), производства следственных действий и уголовного судопроизводства;

2) конвоирование подозреваемых и обвиняемых из ИВС в СИЗО, медицинские учреждения для амбулаторного освидетельствования (обследования, экспертиз), санпропускники (бани общего пользования) и обратно, из органов внутренних дел в ИВС;

3) конвоирование подозреваемых и обвиняемых из ИВС и СИЗО в суды, а также в иные здания (места), в которых проводятся судебные заседания, а также обратно;

4) конвоирование подозреваемых и обвиняемых из ИВС на обменные пункты плановых маршрутов конвоирования и обратно.

Для выполнения задач, возложенных на ИВС, подразделения охраны и конвоирования, используются вооружение, инженерно-технические¹, транспортные и специальные средства, средства индивидуальной защиты, связи и автоматизации управления.

Для своевременного и качественного выполнения обязанностей по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых в органах внутренних дел создается резерв из числа наиболее подготовленных сотрудников. Список сотрудников резерва утверждается приказом начальника территориального органа МВД России на районном уровне, после проведения с ними соответствующих занятий и принятия зачетов.

В целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, а также выявления и установления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, в ИВС сотрудниками оперативных подразделений органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, проводятся оперативно-разыскные мероприятия.

Сотрудники ИВС, подразделений охраны и конвоирования, сотрудники органов внутренних дел, привлекаемые для обеспечения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, виновные в нарушении слу-

¹ Об утверждении специальных технических требований по инженерно-технической укреплённости изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел: приказ МВД России от 25.07.2011 № 876.

жебной дисциплины и правил несения службы, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством РФ.

Функциями ИВС, подразделений охраны и конвоирования (отделений, взводов, рот, батальонов, полков) являются:

- совершенствование деятельности ИВС в выполнении возложенных обязанностей, наиболее полному использованию возможностей в предупреждении правонарушений, охране общественного порядка и борьбе с преступностью;
- обеспечение законности в деятельности сотрудников ИВС;
- сбор в установленном порядке, систематизация, обобщение информации о результатах оперативно-служебной деятельности службы в целом;
- разработка и внесение руководству предложений о мерах по совершенствованию стиля, форм и методов работы;
- организация работы с заявлениями и жалобами подозреваемых и обвиняемых.

Начальник ИВС подчиняется начальнику территориального органа МВД России на районном уровне и его заместителю - начальнику полиции.

Начальник ИВС:

- непосредственно обеспечивает предусмотренный законом порядок содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС, руководит службой нарядов ИВС, производит расстановку сил и средств в соответствии с решением, утвержденным в книге службы нарядов, осуществляет подготовку нарядов (в том числе подчиненных конвойных отделений) к несению службы;
- обеспечивает и контролирует соблюдение личным составом ИВС, подчиненных подразделений охраны и конвоирования законности, служебной дисциплины при содержании, охране и конвоировании подозреваемых и обвиняемых;
- принимает неотложные меры к пресечению противоправных действий со стороны лиц, содержащихся в ИВС, а также при осложнении обстановки;
- ежедневно производит осмотр камер и других помещений ИВС в целях поддержания оборудования и технических средств охраны в исправном состоянии;
- своевременно вносит предложения о ремонте ИВС, совершенствовании связи, охранно-тревожной и пожарной сигнализации, систем видеоконтроля и жизнеобеспечения ИВС, а также по вопросам материально-бытового обеспечения и медицинского обслуживания подозреваемых и обвиняемых;

- изучает индивидуальные особенности содержащихся в ИВС лиц в целях недопущения их побегов и создания иных чрезвычайных происшествий, принимает и рассматривает в установленном порядке их жалобы и заявления, разрешает их в пределах своей компетенции, о чем ставит в известность лицо, в производстве которого находится уголовное дело;
- осуществляет мероприятия профилактического характера по предупреждению побегов, иных чрезвычайных происшествий, нарушений законности и служебной дисциплины;
- контролирует организацию медицинского обеспечения подозреваемых и обвиняемых, проведение инструктажа с сотрудниками ИВС по вопросам оказания первой медицинской помощи, наличие аптек первой медицинской помощи, индивидуальных перевязочных средств и средств иммобилизации;
- лично ведет прием родственников и иных близких подозреваемых и обвиняемых, рассматривает в пределах своей компетенции предложения, заявления и жалобы по вопросам, относящимся к деятельности ИВС, принимает необходимые меры по их разрешению;
- не реже одного раза в месяц организует проведение учебных и практических занятий по действиям при чрезвычайных обстоятельствах, руководит действиями сотрудников при осложнении обстановки в ИВС;
- проводит с сотрудниками воспитательную работу, изучает личные качества подчиненных и вникает в их нужды, регулирует предоставление выходных дней и отпусков, учитывает и оценивает результаты работы сотрудников ИВС;
- разрабатывает должностные инструкции (регламенты) сотрудников ИВС;
- принимает меры по созданию подчиненным надлежащих условий труда, отдыха и повышения их образовательного и культурного уровня;
- выполняет иные обязанности, предусмотренные законами, другими нормативными правовыми актами.

Начальник ИВС готовит предложения по охране, конвоированию и содержанию подозреваемых и обвиняемых на предстоящие сутки и утверждает их у начальника территориального органа МВД России на районном уровне, несет персональную ответственность за надлежащее выполнение возложенных на ИВС задач и функций, а именно: обеспечивает прием и содержание в соответствии с действующим законодательством подозреваемых и обвиняемых в ИВС, организует и обеспечивает соблюдение подозреваемыми и обвиняемыми правил внутреннего распорядка ИВС.

Правила внутреннего распорядка ИВС устанавливают порядок:

- приема и размещения подозреваемых и обвиняемых по камерам;

- проведения личного обыска, дактилоскопирования, фотографирования, а также досмотра вещей;
- изъятия у подозреваемых и обвиняемых предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию;
- материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых;
- приобретения подозреваемыми и обвиняемыми продуктов питания, а также предметов первой необходимости и других промышленных товаров;
- приема и выдачи подозреваемым и обвиняемым посылок, передач; получения и отправления подозреваемыми и обвиняемыми телеграмм, писем, денежных переводов;
- направления подозреваемыми и обвиняемыми предложений, заявлений и жалоб;
- отправления подозреваемыми и обвиняемыми религиозных обрядов;
- привлечения подозреваемых и обвиняемых к труду;
- участия подозреваемых и обвиняемых в семейно-правовых отношениях, в гражданско-правовых сделках;
- проведения подписки подозреваемых и обвиняемых на газеты и журналы;
- медико-санитарного обеспечения подозреваемых и обвиняемых;
- проведения ежедневных прогулок;
- проведения свиданий подозреваемыми и обвиняемыми;
- обеспечения участия подозреваемых, обвиняемых и подсудимых в следственных действиях и судебных заседаниях;
- личного приема подозреваемых начальником места содержания под стражей и уполномоченными им лицами;
- выдачи тел умерших подозреваемых и обвиняемых.

Начальник ИВС по указанию следователя, лица, производящего дознание, или суда (судьи) обеспечивает прием подозреваемых и обвиняемых в места содержания под стражей и передачу их конвоем для отправки к месту назначения. Подозреваемые и обвиняемые находятся в ИВС под охраной и надзором и передвигаются по территории ИВС под конвоем либо в сопровождении помощника дежурного или дежурного ИВС. В целях осуществления надзора может использоваться аудио- и видеотехника.

Документом, являющимся *основанием для приема в ИВС* подозреваемого или обвиняемого, является:

- а) для подозреваемых в совершении преступления - протокол задержания в соответствии со статьей 91 УПК РФ, составленный следователем или лицом, производящим дознание;

б) для подозреваемых и обвиняемых - постановление судьи об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу (статья 108 УПК РФ);

в) постановление прокурора о заключении лица под стражу, вынесенное в порядке исполнения части 2 статьи 466 УПК РФ на основании прилагаемого решения судебного органа иностранного государства о заключении данного лица под стражу;

г) для осужденных к лишению свободы - приговор суда о назначении лишения свободы (при невозможности доставить осужденного в СИЗО); постановление суда об этапировании;

д) для административно арестованных, помещаемых в ИВС в порядке исключения, при отсутствии в данной местности специального приемника - копия постановления судьи с печатью суда о применении административного наказания в виде административного ареста.

Надзор за исполнением законов при осуществлении служебной деятельности ИВС, подразделений охраны и конвоирования осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Контроль над соблюдением законности при содержании подозреваемых и обвиняемых, их охране и конвоировании осуществляется руководителями органов внутренних дел и по их поручениям иными должностными лицами. В 2010-2012 годах и первом полугодии 2013 года ИВС проверялись более 2 млн раз, из них: Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и сотрудниками его аппарата - 120, уполномоченными по правам человека в субъектах РФ - 2 тыс. 352, общественными наблюдательными комиссиями - 3 тыс. 148, органами прокуратуры - более 1,2 млн, сотрудниками территориальных органов МВД России - более 1,1 млн. Основная масса выявленных недостатков связана с условиями содержания задержанных лиц. На основании представлений прокуроров по итогам проверок было закрыто 430 ИВС, построенных по устаревшим типовым проектам без учета требований норм международного права и законодательства РФ.

Несоответствие условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС и иных специальных учреждениях требованиям законодательства, когда не соблюдается норма в 4 кв. м на человека, приводит к обоснованным жалобам и обращениям граждан, в том числе в Европейский суд по правам человека. Удовлетворение жалоб влечет за собой значительные затраты федерального бюджета в связи с выплатой компенсаций¹.

Одной из важнейших составляющих комплекса мер по соблюдению прав человека в местах содержания под стражей является недопущение чрезвычайных происшествий в виде суицидов и побегов подозреваемых и

¹ Постановление Европейского суда по правам человека от 27.06.2013 № 54655/07.

обвиняемых¹. В 2011-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года совершено 168 самоубийств подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и 112 побегов из-под стражи.

Конвойная служба осуществляется отдельными сотрудниками ИВС или сотрудниками самостоятельных конвойных подразделений (полк, рота, взвод). Она призвана обеспечить своевременное доставление конвоируемых лиц, их надежную охрану в пути следования, предупреждать и пресекать попытки конвоируемых к побегу, членовредительству, нападения на конвой. В 2012 году в составе территориальных органов МВД России функционировало 689 штатных подразделений охраны и конвоирования со штатом 15,7 тыс. чел. Конвоирование подозреваемых и обвиняемых представляет собой комплекс мер по обеспечению надежной охраны при их перемещении по территории ИВС, суда, либо при доставлении их к месту назначения под охраной конвоя. Штатная численность конвойного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне определяется по фактическому наполнению ИВС в среднем за сутки: до 25 чел. - 6-8 единиц, 26-50 чел. - 12-16 единиц, 51-70 чел. - 16-20 единиц.

Конвоирование - это сопровождение специально назначаемыми нарядами полиции подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных к месту назначения в установленном порядке.

Основными задачами конвойной службы являются:

1) обеспечение своевременного доставления лиц, взятых под стражу, к месту назначения и поддержание при этом установленного для них режима изоляции;

2) предупреждение и пресечение попыток конвоируемых к побегу, самоубийству, членовредительству, нападению на других охраняемых и конвой;

3) задержание лиц, пытающихся освободить конвоируемых из-под стражи.

В зависимости от количества конвоируемых, степени их опасности и других данных конвой полиции может быть обыкновенным и усиленным. *Обыкновенный* - из расчета 2 конвоира на 1-2 человека; 3 - на 3-6 человек; 4 - на 7-9 человек и т.д. *Усиленный конвой* снаряжается при наличии среди конвоируемых особо опасных преступников, получении данных о готовящемся побеге или нападении на конвой, а также в связи с большой протяженностью, сложными географическими и климатическими условиями маршрута конвоирования. Состав, вид, численность и вооружение конвоя, а также порядок конвоирования определяет командир подразделения охра-

¹ Грязева Н.В. Способы совершения побегов из-под стражи // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2006. - № 2. - С. 13.

ны и конвоирования (начальник ИВС, начальник территориального органа МВД России).

Основанием конвоирования подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления для производства отдельных следственных действий или рассмотрения дела в суде являются:

- письменные заявки следователей, лиц, производящих дознание, суда, начальников ИВС, СИЗО для производства следственных действий или рассмотрения дела в суде;
- санкционированное прокурором постановление или определение (постановление) суда об этапировании;
- постановление прокурора, следователя или определение суда о производстве следственных действий.

Конвоирование осуществляется в пешем порядке, на специальных автомобилях («АЗ»), воздушном транспорте, речном (морском) судне, в железнодорожном вагоне.

Можно сделать вывод, что в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка, борьбе с преступностью и иными правонарушениями важное место занимают охрана, содержание и конвоирование подозреваемых и обвиняемых.

Улучшение условий деятельности охранно-конвойной службы возможно при обновлении инфраструктуры ИВС, вводе в эксплуатацию новых, отвечающих существующим требованиям помещений, вооружения, инженерно-технических, транспортных и специальных средств, средств индивидуальной защиты, связи и автоматизации управления.

Управление подразделениями и нарядами охранно-конвойной службы включает в себя: принятие решения на охрану и конвоирование подозреваемых и обвиняемых; подготовку сил и средств для выполнения поставленных задач; контроль за несением службы по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых; учет и оценку результатов деятельности подразделений и нарядов, выполняющих эти обязанности.

Более детальное изучение деятельности охранно-конвойной службы требует самостоятельного ознакомления с названным выше Наставлением по служебной деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых. В нем регламентированы вопросы организации охраны, конвоирования и содержания подозреваемых и обвиняемых, основы управления подразделениями и нарядами, выполняющими указанные функции, особенности несения службы, обязанности и права нарядов, контроль и оценка деятельности нарядов, а также действия при чрезвычайных происшествиях, чрезвычайных обстоятельствах (нападении, побеге, захвате заложников, аварии на транспортных средствах,

пожаре или аварии системы жизнеобеспечения, самоубийстве, членовредительстве или т.п.; по сигналам: «Тревога», «Побег», «Нападение»).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что представляет собой внешняя административная деятельность органов внутренних дел (основные направления)?
2. Перечислите основные службы органов внутренних дел (полиции), осуществляющие внешнюю административную деятельность.
3. Назовите основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции.
4. Какие виды нарядов патрульно-постовой службы полиции вы знаете?
5. Как и кем определяется расчет сил и средств, расстановка нарядов ППС, задействованных при охране общественного порядка?
6. Перечислите основные права патрульно-постовых нарядов полиции при осуществлении ими охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.
7. В чем состоит особенность лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел?
8. Из каких элементов складывается деятельность органов внутренних дел по обеспечению соблюдения миграционного законодательства?
9. Назовите особенности деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения имущественной безопасности физических и юридических лиц. Какая служба полиции непосредственно занимается вопросами защиты имущества граждан и юридических лиц?
10. Какие задачи выполняет вневедомственная охрана и ФГУП «Охрана МВД России»?
11. Назовите основные функции органов внутренних дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.
12. Каким должностным лицом назначается на должность (освобождается от должности) участковый уполномоченный полиции?
13. В каких случаях участковый уполномоченный полиции несет службу исключительно в форменной одежде?
14. Какова процедура закрепления административного участка за участковым уполномоченным полиции?
15. Каким документом определяются права участкового уполномоченного полиции по замещаемой должности?
16. Какие виды служебной документации запрещается вести в электронном виде участковым уполномоченным полиции?

17. С какой периодичностью начальник отделения участковых уполномоченных полиции проводит проверку наличия и ведения участковым уполномоченным полиции служебной документации?

18. Каковы основные задачи и функции подразделений по делам несовершеннолетних?

19. Какими нормативными правовыми актами регулируется деятельность подразделений по делам несовершеннолетних?

20. Назовите мероприятия, которые проводит полиция по контролю за соблюдением миграционного законодательства.

21. Кто является субъектами профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних?

22. Что служит основанием для проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних?

23. Назовите задачи и функции охранно-конвойной службы полиции.

24. Каковы основание и порядок помещения и нахождения в ИВС подозреваемых и обвиняемых?

25. Назовите основания конвоирования подозреваемых и обвиняемых. Каков порядок конвоирования?

РАЗДЕЛ IV. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ, ПРИНУЖДЕНИЕ, УБЕЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Глава 7. Административная юрисдикция и ее реализация в деятельности органов внутренних дел

В результате изучения данной главы студенты (курсанты) должны:

- **знать** содержание административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел; основы административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел; особенности административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел;
- **уметь** оформлять процессуальные документы в производстве по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции); процессуальные документы в производстве по жалобам в органах внутренних дел (полиции); квалифицировать административные правонарушения;
- **владеть** методическими основами административно-процессуальной деятельности, осуществляемой в органах внутренних дел.

7.1. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции)

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел является составной частью административной, точнее - административной процессуальной, деятельности органов внутренних дел. Административная юрисдикция занимает важное место в содержании административной деятельности органов внутренних дел. Эта деятельность весьма сложна и разнообразна, ее правоохранный потенциал направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение законности в сфере внутренних дел. В ходе этой деятельности, в частности, происходит реализация законодательства об административных правонарушениях. Кроме того, потенциал административно-юрисдикционной деятельности используется сотрудниками полиции при осуществлении охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Административно-юрисдикционная деятельность позволяет сотрудникам органов внутренних дел (полиции) в установленной процессуальной форме осуществлять разрешение различных конфликтов, которые возникают в сфере внутренних дел, например, разрешать жалобы. Кроме того, этот вид деятельности дает возможность сотрудникам органов внут-

ренных дел (полиции) в пределах их компетенции применять (при наличии соответствующих оснований) различные меры административного принуждения в отношении физических, должностных, а также юридических лиц. Во многих случаях административная юрисдикция не может воздействовать непосредственно на динамику развития противоправного поведения, а имеет дело с уже имеющимся правовым конфликтом. Таким образом, меры административного воздействия применяются уже после совершения какого-либо противоправного деяния¹.

Так, административное или дисциплинарное наказание, реализуемое в процессе осуществления административной юрисдикции, применяется после совершения соответствующего противоправного деяния. Так, за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 2.5 КоАП РФ, сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение службы. Тем не менее, применяемое наказание выполняет функцию правовой охраны общественных отношений посредством воздействия на волю и сознание правонарушителя, а также иных лиц, вовлеченных в соответствующий правовой конфликт, предупреждая совершение ими новых правонарушений. Данная функция административной юрисдикции осуществляется также при выявлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Осуществляя предупредительную деятельность, сотрудники полиции могут проводить профилактические беседы с лицами, склонными, по их мнению, к совершению различных административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, а должностные лица полиции могут направлять предписания, а также различного рода информативные письма в образовательные организации для принятия мер воздействия к несовершеннолетним, совершившим малозначительные административные правонарушения в общественных местах.

Административная юрисдикция органов внутренних дел является средством регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере внутренних дел. Вследствие воздействия административной юрисдикции нормативные правовые предписания КоАП РФ, а также некоторых других законодательных актов переводятся в конкретные правоотношения.

В настоящее время нормами административного права установлено множество правовых запретов того или иного поведения в общественных местах: запрещается распитие алкогольных напитков, потребление нарко-

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная / под ред. А.П. Коренева. - М.: Щит-М, 2003. - С. 327.

тиков, курение в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, передвижение в общественном транспорте в пачкающей одежде и др. Граждане, которые допустили нарушение определенного административно-правового запрета, подлежат привлечению к административной ответственности уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Административно-правовые запреты, установленные за то или иное поведение в общественных местах, имеют целью обеспечить должное поведение со стороны граждан, урегулировать их поведение в интересах общества и государства¹.

Как составная часть административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, административная юрисдикция может характеризоваться рядом признаков. Прежде всего необходимость административно-юрисдикционной деятельности имеет место тогда, когда совершен какой-либо деликт, а именно: административное правонарушение, дисциплинарный проступок. Административная юрисдикция органов внутренних дел реализуется в определенных законом процессуальных формах. Следует отметить, что эти формы не очень сложны, но достаточно формальны, в связи с чем несоблюдение соответствующей формы административно-юрисдикционной деятельности может поставить под вопрос законность и обоснованность принятых при осуществлении данной деятельности процессуальных решений.

В ходе осуществления административно-юрисдикционной деятельности в органах внутренних дел могут выносятся различные правоприменительные акты, которыми, в частности, возбуждается соответствующее юрисдикционное производство, акты, касающиеся процессуального обеспечения того или иного производства, акты пресечения. В ходе этой деятельности также выносятся наказывающие правоприменительные акты. Определенной отличительной особенностью административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел является то, что соответствующие юрисдикционные полномочия имеются у достаточно большого количества сотрудников органов внутренних дел (полиции).

В содержание административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел входят: производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, производство по применению мер дисциплинарной ответственности. Исходя из содержания обозначенных производств, можно сделать вывод о том, что для их осуществления необходимы соответствующие основания, а именно: совершение административного правонарушения, дисциплинарного проступка, а также поступившая жалоба на действия или бездействие сотрудника орга-

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная / под ред. А.П. Коренева. - С. 281.

нов внутренних дел или иных должностных лиц органов государственной власти и управления.

Таким образом, **административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции)** - 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 сотрудниками органов внутренних дел (полиции).

Административно-деликтная юрисдикция - это подведомственность, а также компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

В завершение нужно отметить, что административно-деликтная юрисдикция органов внутренних дел - составная часть их административной юрисдикции. Если учитывать, что сердцевиной производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, являются рассмотрение и разрешение соответствующего административного дела, то административно-деликтная юрисдикция является и составной частью производства по делам об административных правонарушениях, и частью производства по применению принудительных мер административно-правового характера в сфере внутренних дел.

7.2. Понятие и признаки административного правонарушения

Реализация административной ответственности за различные правонарушения органами внутренних дел возможна только при наличии соответствующих оснований. Основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, основополагающим определением, содержащимся в КоАП РФ, является определение административного правонарушения.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (статья 2.1 КоАП РФ).

Анализ приведенного определения позволяет выделить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям,

отличающие их от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов).

К числу таких признаков следует отнести административную противоправность, административную наказуемость, виновность.

Административная противоправность. Административным правонарушением может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами административного права, то есть противоречит содержащимся в них предписаниям. Если общественная опасность является качеством, объективно присущим определенным деяниям, то их противоправность устанавливается законодателем в нормах, запрещающих совершение подобных деяний. Общественная опасность деяния не означает его обязательной противоправности, поскольку законодатель, к сожалению, не всегда оперативно реагирует на существование общественно опасных деяний установлением правового запрета на их совершение.

Административная наказуемость. Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная наказуемость. Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Виновность. Обязательным признаком административного правонарушения является виновность совершенного деяния. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

Для признания деяния административным правонарушением необходимо установить, что оно явилось продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Таким образом, не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние (действие или бездействие), совершенное помимо воли человека, то есть лицом, не способным руководить своими действиями.

Любое административное правонарушение характеризуется наличием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо правомерным поведением, либо иным правонарушением.

Разграничение административных правонарушений от иных правонарушений является одной из первоочередных и важных задач правоприменителя (органа или должностного лица). Сложность решения данной задачи обусловлена наличием целого ряда признаков, присущих всем типам противоправных деяний, поскольку все они являются

опасными для личности, общества и государства. Каждое из них нарушает предписания, содержащиеся в правовых нормах. Однако они различаются по иным закреплённым в законодательстве признакам.

По главному материальному признаку - *степени общественной опасности* - все правонарушения подразделяются на преступления и административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты.

Преступление, в отличие от административного правонарушения, обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, наступившими последствиями, мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего деяние, и др.

Между тем формальным признаком, положенным в основу разграничения преступления и административного правонарушения, является *характер их противоправности и наказуемости*.

Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. **Административное правонарушение**, как мы уже отметили выше, это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Административные правонарушения следует отличать от иных непроступных правонарушений, прежде всего от **дисциплинарных проступков**. Административные правонарушения и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различие между ними обнаруживается при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний распорядок, установленный на конкретных предприятиях или в учреждениях, на отношения служебной дисциплины. Указанные отношения объектами административных правонарушений, по общему правилу, не являются.

Административные правонарушения - деяния (действия или бездействие), предусмотренные нормами административного права, содержащими описание их важнейших юридических признаков. Дисциплинарные же проступки лишь в самом общем виде определены в нормах трудового и административного права. Описание конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат.

Кроме того, административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных норм, регулирующих поведение всех лиц,

независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу: дисциплинарный проступок - это неисполнение лицом обязанностей, которые возложены на него как на служащего определенной организации, предприятия. Дисциплинарный проступок связан с неисполнением лицом своих служебных обязанностей, нарушением норм, регулирующих отношения внутри трудового коллектива, и влечет за собой применение мер дисциплинарного воздействия, налагаемых вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом.

В отличие от административных правонарушений дисциплинарные проступки влекут применение к лицам, их совершившим, дисциплинарные взыскания. От административных взысканий дисциплинарные отличаются характером содержащихся в них лишений, правовыми последствиями их применения, порядком нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право их применять.

Осуществляя административную юрисдикцию, сотрудники полиции должны знать, что административные правонарушения по ряду признаков отличаются от гражданско-правовых деликтов. Круг общественных отношений, на которые посягают последние, закреплён в статье 2 ГК РФ. **Гражданско-правовой деликт** - это нарушение субъективных прав лица (физического или юридического), а административное правонарушение, как правило, также представляет собой нарушение субъективного права лица. Гражданско-правовой деликт - деяние, нарушающее предписания, содержащиеся в нормах гражданского права, в то время как административное правонарушение - это деяние, нарушающее нормы административного права. Гражданско-правовым деликтом в некоторых случаях признается невиновное деяние, в то время как вина является неотъемлемым свойством административного правонарушения. Совершение гражданско-правового нарушения влечет ответственность, предусмотренную нормами гражданского права, и эта ответственность носит обычно имущественный характер. Административное правонарушение - деяние, за которое предусмотрена административная ответственность, административные наказания, состоящие как в имущественных (например, административный штраф), так и в неимущественных ограничениях правонарушителя (в частности, обязательные работы на срок до 40 часов (статья 20.2 КоАП РФ)).

7.3. Состав административного правонарушения и его содержание

Понятие административного правонарушения, закреплённое в КоАП РФ, содержит общие признаки, присущие всем без исключения административным правонарушениям. Однако каждый вид административного правонарушения имеет свои специфические признаки, характеризующие деяние, его последствия и личность правонарушителя. Их совокупность в юриспруденции получила название *состава*

административного правонарушения. Именно в составах административных правонарушений конкретизируются общие признаки административного правонарушения.

Например, общественная опасность и противоправность такого деяния, как мелкое хулиганство, определяются законодателем как «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества». Квалифицирующим признаком мелкого хулиганства является совершение тех же действий, но сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка (статья 20.1 КоАП РФ).

Таким образом, совокупность установленных законом признаков, определяющих деяние как конкретный вид административного правонарушения, именуется **составом административного правонарушения**.

Описание признаков состава административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ. Однако в них указываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для данного вида административного правонарушения и необходимы для его индивидуализации. Указания на иные признаки состава административного правонарушения - общие для всех административных правонарушений - содержатся в нормах Общей части КоАП РФ.

Так, в тексте статьи, предусматривающей, например, ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании (статья 5.38 КоАП РФ), отсутствует указание на то, что изложенные в ней действия могут быть признаны административным правонарушением, если они совершены виновно, вменяемым лицом, достигшим возраста 16 лет. Подразумевается, что эти признаки входят в состав данного правонарушения, как и в состав любого другого административного правонарушения.

Таким образом, правильное понимание содержания той или иной статьи Особенной части КоАП РФ невозможно при ее изолированном рассмотрении, вне связи с другими статьями данного акта. Определение признаков любого состава административного правонарушения требует не только анализа соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, но и обращения к нормам Общей части, содержащим указания на признаки, обязательные для любого состава административного правонарушения.

Отметим, что статьи Общей и Особенной частей КоАП РФ содержат указание не на все признаки административных правонарушений. Каждое административное правонарушение как явление реальной

действительности обладает множеством своеобразных признаков. В частности, административное правонарушение, посягающее на установленный порядок проведения публичного мероприятия, может быть совершено в общественном месте, в дневное или вечернее время, лицом, находящимся в состоянии опьянения или в трезвом виде, и др. Однако далеко не все признаки совершенного административного правонарушения имеют юридическое значение.

К их числу относятся лишь те, которые в соответствии с законодательством определяют правовые последствия совершенного деяния.

Наиболее важные из них отражают специфические свойства общественно опасных деяний, в связи с чем они используются законодателем для конструирования составов тех или иных административных правонарушений. Эти признаки именуются *конструктивными*. Помимо них юридическое значение имеют и некоторые признаки, не входящие в состав административного правонарушения: обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, либо определяющие ее особенность, ответственность несовершеннолетних, военнослужащих, должностных лиц.

Сотрудникам полиции, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность, нужно знать, что признаки, закрепленные в статьях КоАП РФ, становятся обязательными. Поэтому отсутствие в фактически совершенном деянии одного из указанных в соответствующей статье КоАП РФ признаков состава означает, что лицо не совершило административного правонарушения, предусмотренного данной статьей. Состав административного правонарушения - это своеобразная правовая модель административного правонарушения, включающая в себя совокупность определенных признаков. Административное правонарушение является деянием личности и юридического лица.

Выделяются объективные и субъективные признаки состава административного правонарушения. **Объективные признаки** характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния, **субъективные** - отражают юридическую характеристику личности и психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

Среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки. *Обязательные признаки* присущи всем составам административных правонарушений. Отсутствие в совершенном деянии одного из обязательных признаков означает отсутствие состава

административного правонарушения. *Факультативными* являются признаки, которые характерны лишь для определенных составов административных правонарушений, в связи с чем не имеют юридического значения для квалификации других административных правонарушений.

К числу *объективных признаков* состава административного правонарушения относятся объект и объективная сторона административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Деяние может быть признано административным правонарушением лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям, в нашем случае - охраняемым законом отношениям, которые складываются в сфере общественного порядка.

Государство с помощью норм права охраняет не все общественные отношения, а лишь те из них, которые являются наиболее важными и сохранение которых отвечает интересам личности, общества и государства.

В качестве объекта административного правонарушения могут выступать отношения, урегулированные нормами различных отраслей права: конституционного, административного, международного и др. Основная часть общественных отношений, выступающих в качестве объектов административных правонарушений, регулируется нормами административного права. Все общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями норм административного права. Законодательством об административных правонарушениях охраняется множество общественных отношений, складывающихся в различных сферах публичного управления. Вся совокупность названных общественных отношений является *объектом административных правонарушений*.

Множественность и разнообразие общественных отношений, образующих объект административного правонарушения, позволяет произвести их классификацию. Это поможет уяснить структуру и содержание всей совокупности отношений, составляющих объект административного правонарушения, а также определить объект каждого совершенного административного правонарушения и правильно его квалифицировать.

В юридической литературе выделяются общий, родовой и непосредственный объекты административного правонарушения.

В качестве *общего объекта* административного правонарушения рассматривается вся совокупность указанных в КоАП РФ общественных отношений.

Родовым объектом признается группа однородных, близких по содержанию или сфере возникновения и существования общественных отношений, в нашем случае - это *отношения в сфере общественного порядка и безопасности*. Такая относительно самостоятельная группа общественных отношений является частью общего объекта административного правонарушения. Выделение родовых объектов необходимо для систематизации составов административных правонарушений, которые группируются по признаку родового объекта (глава 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»).

Отдельное административное правонарушение причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовой объект, а отдельному конкретному общественному отношению или нескольким отношениям, которые могут быть и неоднородными по содержанию. Конкретное общественное отношение, на которое посягает административное правонарушение, именуется *непосредственным объектом* административного правонарушения. Так, каждое из правонарушений, закрепленных в главе 20 КоАП РФ, посягает на конкретное общественное отношение.

Формулировки значительного числа статей КоАП РФ не содержат указаний на непосредственный объект административного правонарушения. Но его выяснение является для правоприменителя необходимым во всех случаях квалификации деяния. Значительная часть административных правонарушений посягает лишь на какой-то один непосредственный объект.

В составах административных правонарушений, содержащих указание на два или более непосредственных объекта, выделяют основной, дополнительный и факультативный непосредственные объекты.

Основной непосредственный объект - то общественное отношение, ради охраны которого и издана норма.

Дополнительным объектом признается общественное отношение, которому причиняется вред при посягательстве на основной объект, что обуславливает необходимость его административно-правовой охраны, осуществляемой включением в качестве дополнительного объекта в конструкцию состава административного правонарушения. Одно и то же общественное отношение в одном составе может иметь значение дополнительного, а в другом - основного непосредственного объекта административного правонарушения. Наличие дополнительного объекта свидетельствует о более высокой общественной опасности

административного правонарушения и всегда влияет на его квалификацию, поскольку является обязательным признаком соответствующего состава административного правонарушения.

Дополнительным объектом, например, при нарушении установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования может являться здоровье человека или имущество.

Факультативным объектом является заслуживающее административно-правовой охраны общественное отношение, которому при совершении административного правонарушения может быть причинен вред.

Причем в отличие от дополнительного объекта возможность причинения вреда факультативному объекту не является неизбежной. Однако, не являясь обязательным признаком состава административного правонарушения и не оказывая влияния на его квалификацию, факультативный объект имеет юридическое значение. Так, причинение ущерба факультативному объекту свидетельствует (при прочих равных условиях) о повышенной общественной опасности содеянного и должно учитываться при определении вида и размера налагаемого административного наказания.

В некоторых случаях при формулировании составов административных правонарушений законодатель называет **предмет административного правонарушения** или его отдельные характеристики, что имеет значение для квалификации административных правонарушений. Так, предметом административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 КоАП РФ «Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций», законодатель называет нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходную с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения. Предмет административного правонарушения в ряде случаев имеет определяющее значение для разграничения административных правонарушений и преступлений.

Определенное значение для квалификации административных правонарушений в некоторых случаях имеют указанные в соответствующей статье КоАП РФ признаки предмета: размер, стоимость и др.

Объективная сторона состава административного правонарушения - это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения. Нормы административного права, как и нормы иных отраслей российского права, предусматривают наказание за совершение запрещенных действий или за невыполнение лицом своих правовых обязанностей. Поэтому *обяза-*

тельным элементом объективной стороны состава административного правонарушения является **деяние**, которое может выражаться в *действии* или *бездействии*.

В отличие от действия, *бездействие* выражается в пассивном поведении лица, в невыполнении возложенных на него обязанностей. Следует учитывать, что бездействие в некоторых случаях не тождественно физическому бездействию. Лицо может вести себя весьма активно, но при этом уклоняться от выполнения обязанности (например, неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, - статья 5.39 КоАП РФ).

Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо обязано совершить какое-либо действие в силу своего служебного положения или по прямому законному предписанию должностного лица или органа. Так, административно наказуемым является неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей (статья 19.4 КоАП РФ).

Помимо вышеизложенных конструкций объективной стороны состава административного правонарушения, встречаются так называемые *длящиеся административные правонарушения*. Данное правонарушение начинается с какого-либо одного действия или бездействия и осуществляется потом непрерывно путем неисполнения обязанности либо пребывания лица в противоправном состоянии (например, неразрешенный митинг, повлекший создание помех движению пешеходов или транспортных средств и др.).

Для решения вопроса о привлечении к административной ответственности, особое значение имеет уяснение момента окончания деяния, поскольку сроки наложения административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ, по общему правилу исчисляются с этого момента.

Если объективная сторона административного правонарушения выражена простым действием - деяние окончено с момента выполнения указанного действия. В случае указания в соответствующей статье КоАП РФ на систематичность тех или иных действий, объективная сторона признается выполненной при совершении второго или третьего тождественного действия. Если при формулировании объективной стороны состава административного правонарушения законодатель называет два обязательных действия, то деяние окончено с момента совершения второго действия. Административное правонарушение, объективная сторона которого выражается в совершении одного из альтернативных действий, указанных в соответствующей статье КоАП РФ, считается оконченным при совершении любого из этих действий. В качестве примера можно привести нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка

организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшее создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заполняемости территории (помещения), вследствие чего был причинен вред здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат состава уголовно наказуемого деяния.

Длящееся административное правонарушение считается оконченным с момента его фактического или юридического прекращения. Фактическое прекращение административного правонарушения возможно путем исполнения обязанности. Юридическое прекращение административных правонарушений выражается в привлечении лица к административной ответственности, которое возможно, по общему правилу, в течение *двух месяцев* с момента обнаружения административного правонарушения (статья 4.5 КоАП РФ).

Факультативными признаками объективной стороны состава административного правонарушения являются: последствия совершенного деяния, причинная связь между деянием и его последствиями, место, время, способ и средства совершения административного правонарушения.

Любое административное правонарушение влечет за собой отрицательные **последствия** для личности, общества и государства, однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке.

В конструкциях большинства составов административных правонарушений не содержатся указания на такие последствия. Подобные составы именуются *формальными*. В этих случаях правоприменителю не требуется устанавливать фактические последствия совершенного деяния, поскольку они не влияют на квалификацию содеянного. В КоАП РФ, например, установлена ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством РФ, либо участию в них, а равно принуждению к участию в них (статья 5.38 КоАП РФ).

Предполагаемые последствия названного административного правонарушения не включены законодателем в конструкцию его состава, что освобождает правоприменителя от необходимости установления и доказывания подобных последствий. В данном случае достаточно установления лишь факта совершения действий, указанных в диспозиции статьи, предусматривающей ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, чтобы квалифицировать содеянное как административное правонарушение.

Помимо так называемых формальных составов, КоАП РФ содержит и *материальные составы*, конструкция которых включает указания, как на характер деяния, так и на его последствия. В таких ситуациях объективная сторона административного правонарушения, кроме деяния, включает в себя и его последствия, требующие установления, доказывания и оценки правоприменителем, в качестве примера можно привести ст.ст. 7.17, 7.27 КоАП России.

Объективная сторона материальных составов административных правонарушений, помимо деяния и его последствий, содержит такой признак, как ***причинная связь между деянием и наступившими последствиями***. О наличии причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями можно говорить лишь тогда, когда деяние закономерно порождает последствия и предшествует им, являясь их причиной. Вывод о наличии причинной связи между деянием и последствием является обоснованным в том случае, когда можно утверждать, что если бы не было противоправного деяния, то не могли бы наступить и указанные в законе противоправные последствия.

К числу факультативных признаков объективной стороны состава административного правонарушения относятся также ***место*** и ***время*** совершения указанных в законе действий. Названные признаки содержатся в некоторых статьях КоАП РФ, описывающих составы административных правонарушений.

Факультативным признаком объективной стороны административного правонарушения является ***способ совершения противоправного деяния***, под которым понимается совокупность приемов и методов его выполнения. Способ включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений, в большинстве случаев способ совершения административного правонарушения не имеет юридического значения. Но в некоторых случаях законодатель указывает на способы совершения противоправных действий.

В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входит ***средство его совершения*** - орудие или предмет, используемый для воздействия на объект посягательства.

От предмета административного правонарушения средство совершения правонарушения отличается местом или ролью в механизме противоправного действия. Если предмет правонарушения испытывает противоправное воздействие, то с помощью средства совершения правонарушения осуществляется такое воздействие на объект административного правонарушения.

Субъективными признаками состава административного правонарушения являются субъективная сторона административного правонарушения и субъект административного правонарушения.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризует внутреннее, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям. *Обязательным признаком* субъективной стороны административного правонарушения является **вина** - психическое отношение лица к своим действиям и их последствиям, которая может проявляться в формах умысла или неосторожности. Эти формы вины различаются соотношением интеллектуальных и волевых моментов, характеризующих внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям.

Интеллектуальные критерии отражают процессы, происходящие в сфере сознания правонарушителя, - понимание общественной опасности совершенного деяния и предвидение его опасных последствий.

Волевой критерий характеризует состояние воли лица - его желание (или предвидение) наступления указанных последствий.

Административное правонарушение признается *совершенным умышленно*, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Умысел характеризуется осознанием характера совершенного деяния, предвидением его вредных последствий и желанием их наступления (*прямой умысел*) или сознательным допущением этих последствий (*косвенный умысел*) (статья 2.2 КоАП РФ).

Административное правонарушение признается *совершенным по неосторожности*, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Неосторожность может быть в двух формах: самонадеянности и небрежности.

Так, интеллектуальные критерии при совершении неосторожного административного правонарушения, как и при умысле, могут заключаться в осознании общественно опасного характера совершаемого деяния и в предвидении возможности наступления вредных последствий такого деяния. В отличие от умысла, волевой признак рассматриваемой формы вины характеризуется не желанием вредных последствий, а напротив, надеждой на их предотвращение. Такая надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является легкомысленной. Эта форма неосторожности именуется *самонадеянностью*.

Иной формой неосторожности является *небрежность*, которая заключается в таком психическом отношении к содеянному, когда лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя могло и должно было их предвидеть, исходя из своего жизненного опыта или профессионального или должностного положения. Возможность предвидения таких последствий основывается также на оценке реальной обстановки, в которой действовало лицо.

Административному праву известны составы, как с умышленной, так и с неосторожной формой вины. Причем многим административным правонарушениям свойственны обе формы вины. Однако для некоторых составов характерна только умышленная форма вины, для других - только неосторожная. Так, умышленная форма вины имеет место в составе, который предусматривает административную ответственность за организацию либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Неосторожная форма вины встречается довольно редко.

Ряд статей КоАП РФ не содержит указания на форму вины, свойственную составу, сформулированному в правовой норме. В некоторых случаях на нее указывают термины, применяемые законодателем при описании деяния.

В некоторых случаях при характеристике действий, указанных в норме, законодатель употребляет такую формулировку, как «невыполнение законного требования». Это говорит о том, что данному составу присуща умышленная форма вины. Так, административная ответственность предусмотрена за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей (статья 19.3 КоАП РФ).

В иных случаях вывод о форме вины может быть сделан в результате грамматического и логического толкования диспозиции статьи КоАП РФ, описывающей деяние.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является *цель*, то есть существующее

В

сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которые он желает получить, совершая административное правонарушение. Данный признак включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений.

Субъект административного правонарушения. Понятие субъекта административного правонарушения включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо, чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением. Эти признаки подразделяются на общие и специальные.

Общие признаки являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся возраст и вменяемость лица.

В соответствии с КоАП РФ административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения **возраста 16 лет**.

Вменяемость лица - второй обязательный признак субъекта административного правонарушения. Вменяемость - это способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Вменяемость лица, совершившего противоправное деяние, является необходимой предпосылкой вины. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих деяний, предвидеть их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать, допускать или рассчитывать на их предотвращение). КоАП РФ определяет, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (статья 2.8). Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение.

Специальные признаки субъекта административного правонарушения присущи лишь некоторым составам административных правонарушений, поэтому по отношению к общим признакам субъекта они могут рассматриваться как факультативные признаки, указание на которые содержатся в статьях Особенной части КоАП РФ, устанавливающих ответственность определенных категорий лиц за совершенные ими деяния. Специальные признаки отражают либо особенности должностного положения лица, либо иные особенности правового статуса лица, прямо указанные в правовой норме, формулирующей состав административного правонарушения:

военнообязанные, иностранные граждане и лица без гражданства (статья 2.4 КоАП РФ).

Законодательству об административных правонарушениях известны составы правонарушений, субъект которых характеризуется либо только общими признаками, либо помимо них еще и наличием специальных признаков. Применительно к составам первой группы говорят, что субъект этих правонарушений - *общий*. Характеризуя субъект административного правонарушения второй названной группы составов, его именуют *специальным*. В ряде составов административных правонарушений может содержаться указание, как на общий, так и на специальный субъект.

Юридическое значение состава административного правонарушения состоит в том, что установление в деянии лица всех его признаков дает основание для заключения о совершении лицом административного правонарушения и позволяет осуществить квалификацию деяния.

7.4. Квалификация административных правонарушений

Квалификация административных правонарушений носит государственно-властный характер. Рассмотрение теоретических аспектов квалификации имеет большое значение для применения мер административной ответственности.

Квалифицировать административное правонарушение - значит установить тождество между признаками административного правонарушения, закрепленного в административно-правовой норме, и признаками совершенного противоправного деяния.

Под **квалификацией административных правонарушений** понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ. Как составная часть деятельности компетентных должностных лиц органов внутренних дел по применению законодательства об административных правонарушениях квалификация представляет собой мыслительный процесс того или иного сотрудника, заключающийся в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава. Результатом этого сопоставления является *правовая оценка* совершенного деяния. Далее делается вывод о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной статьей КоАП РФ (не содержит таких признаков вовсе).

Квалификация административных правонарушений осуществляется на всех стадиях производства по делам об административных

правонарушениях. Исключение может составлять стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений, содержатся в разных разделах КоАП РФ.

В процессе исполнительного производства квалификация административных правонарушений не осуществляется.

Следует отметить, что требования к полноте квалификации административных правонарушений на каждой стадии различны, поскольку реальные возможности обеспечения точной и полной квалификации во многом зависят от объема и достоверности информации об обстоятельствах проступка. Так, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и начальном этапе административного производства объем имеющейся информации иногда бывает достаточным лишь для вывода о противоправности деяния. *Задача начальной стадии* квалификации административных правонарушений нередко заключается в том, чтобы определить, *к какому виду правонарушений относится оцениваемый случай* (административное правонарушение, преступление, дисциплинарный проступок или гражданско-правовой деликт).

В ходе осуществления административного расследования правонарушения, по мере поступления сведений об обстоятельствах его совершения и их оценки, сотрудник органа внутренних дел решает вопрос о том, *какой статье законодательства об административных правонарушениях соответствует рассматриваемое деяние*. Полученный вывод, как правило, отражается и в протоколе об административном правонарушении. Исключение составляют случаи, когда составление протокола об административном правонарушении является необязательным (статья 28.6 КоАП РФ).

Как показывает правоприменительная практика, квалификация на стадии возбуждения дела и административного расследования носит предварительный характер. Итоговая правовая оценка содеянного дается правоприменителем (сотрудником полиции) *на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении*. Исследуя его, должностное лицо органа внутренних дел соглашается с предварительной квалификацией либо приходит к выводу об иной квалификации рассматриваемого деяния, что отражается в постановлении о прекращении производства по делу (такое решение принимается, если рассматривающий дело сотрудник приходит к выводу об отсутствии состава административного правонарушения или о необходимости направления дела органам следствия или дознания при обнаружении в деянии признаков

преступления; прекращение производства по делу об административном правонарушении возможно также в иных случаях, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ). В некоторых случаях и эта квалификация не является окончательной.

По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и опротестовано. При рассмотрении полномочным должностным лицом (органом) жалобы или протеста проверяются законность и обоснованность вынесенного постановления, что предполагает и проверку точности ранее данной квалификации деяния. При обнаружении ошибки в квалификации совершенного деяния должностное лицо, рассматривающее жалобу или протест, отменяет постановление, изменяет квалификацию либо направляет дело на новое рассмотрение (статья 30.7 КоАП РФ).

Квалификация административных правонарушений является важнейшей стадией деятельности органов внутренних дел по применению норм законодательства об административных правонарушениях. Правильная квалификация деяния - необходимое условие законности всей правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Квалификация означает, что лицо привлекается к административной ответственности именно за совершенное им правонарушение, претерпевая правовые последствия, которые закон связывает с совершением этого правонарушения.

Ошибки в квалификации с неизбежностью порождают целый ряд негативных последствий. Так, неверное признание на стадии возбуждения дела или административного расследования деяния административным правонарушением ведет к незаконному доставлению, а в некоторых случаях и к задержанию, досмотру, применению иных административно-процессуальных мер к лицу, поведение которого было правомерным.

Неправильное определение сотрудником органа внутренних дел вида совершенного административного правонарушения также может повлечь необоснованное применение мер воздействия, в частности административного задержания. Между тем законодатель в зависимости от вида совершенного административного правонарушения дифференцирует сроки административного задержания (от 3 до 48 часов - статья 27.5 КоАП РФ).

Кроме того, совершенное лицом административное правонарушение может вопреки требованию закона не повлечь за собой соответствующих мер правового реагирования в результате ошибочной предварительной квалификации деяния. Неправильная квалификация сотрудником органа внутренних дел при рассмотрении дела об административном правонарушении и вынесении по нему постановления влечет еще более негативные последствия. В этом случае может быть наложено

административное наказание на лицо, которое не совершило никакого административного правонарушения.

Выявление признаков деяния осуществляется посредством сбора и оценки доказательств, на основе которых в сознании правоприменителя выстраивается своеобразная модель совершенного административного правонарушения, включающая множество признаков деяния. Так, сотрудник органа внутренних дел, осуществляющий административное расследование или рассматривающий дело об административном правонарушении, располагает информацией о значительном объеме фактических обстоятельств содеянного: месте, времени, способе, средствах, обстоятельствах совершения административного правонарушения и др.

Для квалификации административного правонарушения, посягающего на общественный порядок, из множества признаков необходимо отобрать лишь значимые, которые определяют правовую характеристику совершенного деяния. Таковыми прежде всего являются общие признаки, присущие любому виду административного правонарушения, в частности административная противоправность. Вывод об общественной опасности и противоправности деяния основывается на знании сотрудником, осуществляющим квалификацию, действующего законодательства, на его жизненном и профессиональном опыте, правосознании. На первом этапе квалификации административных правонарушений необходимо учитывать не только признаки административного правонарушения, указанные в КоАП РФ, но и аналогичные положения, содержащиеся в уголовном законодательстве. Эта необходимость обусловлена тем, что в названных нормах, как и в ряде норм особенных частей этих кодексов, имеются критерии разграничения административных правонарушений и преступлений.

Признание деяния административным правонарушением является предпосылкой возникновения второго, наиболее сложного этапа квалификации. *Задачей этого этапа* является решение вопроса о том, *какая административно-правовая норма предусматривает такое деяние.* Здесь необходимо выяснение и сопоставление так называемых видовых признаков, то есть признаков, характерных именно для данного вида административного правонарушения. В начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях правоприменителю не всегда бывает известно, какие именно признаки деяния являются видовыми, поскольку выявленные к данному моменту обстоятельства правонарушения

позволяют предложить возможность его квалификации по различным статьям закона. Поэтому сотрудником полиции, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, на данном этапе квалификации могут обобщаться и затем систематизироваться все юридически значимые признаки деяния с тем, чтобы потом, сопоставив их с признаками, содержащимися в правовых нормах, отобрать видовые, то есть соответствующие конструктивным признакам конкретного состава административного правонарушения.

Систематизация признаков оцениваемого деяния осуществляется в соответствии с элементами состава административного правонарушения, то есть относящимися к объекту, объективной стороне, субъекту и субъективной стороне административного правонарушения. По мере получения сведений о фактических обстоятельствах, они сосредотачиваются в эти четыре группы. При этом осуществляется сопоставление выявленных и сгруппированных признаков деяния с соответствующими элементами составов административных правонарушений. На основе сформулированной в сознании правоприменителя (в результате анализа фактических обстоятельств дела) модели административного правонарушения из всего нормативного материала может быть выделена большая группа норм, имеющих указания на отдельные признаки состава, сходные с признаками деяния.

Установление сотрудником полиции, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, *полного соответствия признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой, служит основанием для признания деяния конкретным административным правонарушением.*

Вывод, содержащий правовую оценку совершенного деяния, фиксируется в процессуальном документе (протоколе об административном правонарушении, постановлении по делу об административном правонарушении), где указывается, какой именно административно-правовой нормой предусмотрено совершенное административное правонарушение. Таким образом, *основным содержанием процесса квалификации административных правонарушений органами внутренних дел является сопоставление признаков совершенного деяния с признаками состава административного правонарушения.* Очевидно, что сопоставить сразу всю совокупность этих признаков в большинстве случаев невозможно. В связи с этим квалификация осуществляется последовательно, по элементам состава.

Первое место в последовательности квалификации административных правонарушений принадлежит **признакам объективной стороны**. Первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат признаки, характеризующие деяние. Без их выяснения практически невозможно провести оценку и сопоставление признаков объекта посягательства. Ведь то или иное общественное отношение становится объектом посягательства только в результате противоправного деяния. Не выяснив признаков самого деяния, вряд ли можно приступить к его квалификации по объекту. Объект в большинстве случаев не может восприниматься правоприменителем непосредственно. Вывод о его характере чаще всего можно сделать, основываясь на иных признаках состава, прежде всего на признаках объективной стороны: характере деяния, месте его совершения, наступивших последствиях. Именно в этих признаках административного правонарушения, которые с наибольшей полнотой отражены в административно-правовых нормах, объективируется общественная опасность деяния. Дальнейший процесс квалификации заключается в сопоставлении объекта, субъекта и субъективной стороны деяния с соответствующими элементами состава, указанными в той или иной норме.

Квалификация по объективной стороне предполагает сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой, содержащейся в соответствующей статье КоАП РФ. Такое сопоставление не представляет сложности, если в статье КоАП РФ содержится подробная характеристика противоправного деяния. Однако формулировка некоторых статей КоАП РФ не содержит четких описаний всех действий, образующих объективную сторону административного правонарушения. В них иногда указываются весьма общие признаки возможных противоправных деяний. В некоторых статьях КоАП РФ лишь названы действия, но не раскрывается их характеристика, а иногда указывается на последствие противоправных действий (например, нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, - статья 20.2 КоАП РФ). Решая в подобных случаях вопрос о признании или непризнании совершенных конкретных действий соответствующими признакам объективной стороны состава, правоприменитель должен прежде всего осуществить семантическое, логическое толкование термина, указанного в законе, чтобы понять, какие действия охватываются этим термином. Если же в диспозиции ста-

тии названы лишь противоправные последствия, то правоприменитель выясняет, какими вообще действиями они могут быть вызваны.

Соответствующими признаками объективной стороны признаются лишь общественно опасные действия.

Так, например, нарушение организации порядка проведения публичного мероприятия может состоять в том, что его организатором выступает лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1-20.3, 20.18, 20.29 КоАП РФ, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Диспозиции многих норм законодательства об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность в сфере охраны общественного порядка, являются бланкетными или ссылочными. Этими нормами устанавливается ответственность за нарушение правил, содержащихся в иных нормах административного права или нормах иных отраслей права. В этих случаях вывод о соответствии оцениваемого деяния признакам объективной стороны состава может быть получен лишь в результате изучения нормативных правовых актов, содержащих указанные правила.

Квалификация по объективной стороне в ряде случаев предполагает установление соответствия реального последствия совершенного деяния его признакам, содержащимся в составе. Такая необходимость возникает при квалификации по признакам материальных составов, где последствия деяния включены в число конструктивных признаков, подлежащих оценке и сопоставлению. Необходимо иметь в виду, что характер наступивших последствий влияет на оценку степени общественной опасности административного правонарушения и в ряде случаев является единственным критерием разграничения административного правонарушения и преступления.

Установление факта соответствия реально наступивших последствий указанным в правовой норме предполагает последующее определение наличия причинной связи между противоправным деянием и его последствиями. Вывод о наличии такой связи может быть получен в результате всесторонней оценки характера деяния и обстановки его совершения, сопоставления оцениваемой ситуации с аналогичной, исследованной ранее. Для установления причинной связи нередко достаточно профессионального, жизненного опыта правоприменителя. В ряде случаев установление такой связи требует специальных познаний, исследований, которые могут проводиться экспертами.

При квалификации деяний по признакам административных правонарушений, в составах которых содержится указание на такие признаки объективной стороны, как место, время, способ совершения деяния, необходимо их исследование и сопоставление с признаками соответствующего состава.

Определенная сложность квалификации по факультативным признакам объективной стороны заключается в отсутствии законодательной характеристики некоторых из них. После установления соответствия признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению признаков объекта совершенного деяния и одноименных признаков состава административного правонарушения.

Квалификация по объекту представляется весьма сложной. Во-первых, как отмечалось ранее, в большинстве норм законодательства об административных правонарушениях не содержится прямого указания на непосредственный объект. Исследуя фактические обстоятельства совершенного деяния, правоприменитель чаще всего лишен возможности непосредственного восприятия его объекта. Сложность установления непосредственного объекта квалифицируемого деяния в ряде случаев обусловлена отсутствием четкой правовой характеристики родовых и непосредственных объектов правонарушений. В некоторых ситуациях определяющее значение для квалификации административного правонарушения имеет предмет посягательства. Указание в административно-правовой норме на предмет или характеристики предмета правонарушения нередко служит критерием разграничения административного правонарушения, преступления и деяния, не являющегося правонарушением.

Квалификация по субъекту имеет целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения. Установление такого соответствия по общим признакам субъекта (возраст, вменяемость) сложности, как правило, не составляет. Однако при квалификации деяния по признакам административного правонарушения со специальным субъектом возникает задача установления у лица, совершившего такое деяние, признаков, указанных в соответствующей норме. Наиболее часто в числе специальных субъектов законодатель называет должностных лиц. Установление наличия таких признаков требует уяснения понятия должностного лица, которое содержится в статье 2.4 КоАП РФ. Отсутствие у лица признаков специального субъекта может означать отсутствие состава административного правонарушения.

Квалификация по субъективной стороне предполагает установление соответствия между фактическим содержанием психического отношения лица к совершенному деянию и признаками субъективной стороны со-

ответствующего состава административного правонарушения. Психическая деятельность человека проявляется в его поведении, поэтому вывод об отношении лица к совершенному административному правонарушению и его последствиям делается на основе анализа фактических обстоятельств дела, характеризующих объективную сторону и объект противоправного посягательства.

Изучение и оценка поведения лица в момент совершения противоправного деяния, а нередко и до, и после его совершения, позволяют сотрудникам органов внутренних дел, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, выявить содержание интеллектуальных и волевых моментов психического отношения лица к квалифицируемому деянию и его последствиям, проследить логику его мышления, сделать вывод о виновности совершенных им действий, определить форму вины и цель совершения действия, если это имеет значение для квалификации. Отметим, что для квалификации многих административных правонарушений достаточно установления того, что деяние совершено виновно. В большинстве случаев форма вины на правовую оценку совершенного административного правонарушения не влияет. Отсутствие признаков вины, предусмотренных КоАП РФ, то есть установление того, что лицо, совершившее противоправное действие, не имело умысла на его совершение и не допускало неосторожности, в подобных ситуациях оценивается как случай, который не является основанием для наложения на лицо административного наказания.

7.5. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции)

Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции), является юрисдикционным производством. Это производство опосредствует правоохранительную деятельность органов внутренних дел. Его основная задача - процессуальное обеспечение применения мер государственного принуждения, в данном случае административных наказаний. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) зависят от целого ряда факторов (полноты его содержания, временных, территориальных критериев, применения отдельных видов административных наказаний, различных категорий лиц, привлекаемых к административной ответственности и др.).

Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) полностью регулируется КоАП РФ

(раздел IV) и является особым видом юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, отличающимся набором специфических признаков. В своей совокупности признаки производства по делам об административных правонарушениях выражают особую природу и социальное назначение данного вида юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Эти признаки помогают отграничивать производство по делам об административных правонарушениях от иных административных производств и иных сфер юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Анализ КоАП РФ (глава 23 «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях») показывает, что среди субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, органы внутренних дел (полиция) занимают особое место. Это обусловлено тем, что они несут основную нагрузку в сфере правоохранительной деятельности государства. Органы внутренних дел, как и большинство других органов исполнительной власти, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях наряду с иными задачами и функциями. Производство по делам об административных правонарушениях не является главным, хотя, безусловно, занимает значительное место в административной деятельности органов внутренних дел.

Органам внутренних дел (полиции) подведомственен широкий круг дел об административных правонарушениях. Подведомственность служит основанием практической реализации административной юрисдикции органов внутренних дел, поскольку для того, чтобы разрешать конкретные дела об административных правонарушениях и применять по ним санкции (административные наказания), необходимо предварительно определить в законе сферу тех дел, которые подведомственны данному субъекту административной юрисдикции.

Анализ действующего административного законодательства (статья 23.3 КоАП РФ) дает возможность определить, что административно-юрисдикционные полномочия органов внутренних дел осуществляются по следующим *основным направлениям*:

- административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (глава 6 КоАП РФ);
- административные правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8 КоАП РФ);
- административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (глава 10 КоАП РФ);
- административные правонарушения на транспорте (глава 11 КоАП РФ);

- административные правонарушения в области дорожного движения (глава 12 КоАП РФ);
- административные правонарушения в области связи и информации (глава 13 КоАП РФ);
- административные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ (глава 18 КоАП РФ);
- административные правонарушения против порядка управления (глава 19 КоАП РФ);
- административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20 КоАП РФ).

В рамках этих функциональных направлений и действуют охранительные, юрисдикционные полномочия органов внутренних дел.

Дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел рассматривают:

- начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители; начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители;
- начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители;
- начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте; начальники линейных отделений (пунктов) полиции; другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил;
- начальник ГИБДД, его заместитель; начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД, его заместитель; командир полка (батальона, роты) ДПС, его заместитель;
- сотрудники ГИБДД, имеющие специальное звание (младшего и среднего начальствующего состава);
- старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

Такое распределение компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях обусловлено специализацией определенных категорий сотрудников органов внутренних дел по предупреждению и пресечению административных правонарушений. Специализация способствует не только более быстрому и эффективному рассмотрению дел об административных правонарушениях, но и более квалифицированному

выяснению всех обстоятельств дела и исполнению административных наказаний.

Объем полномочий перечисленных должностных лиц органов внутренних дел определяется их должностным положением. Наибольшими полномочиями обладают начальники органов внутренних дел. Им подведомственна большая часть дел об административных правонарушениях, входящих в предмет административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Стадии производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции). Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции), происходит в определенной последовательности. КоАП РФ закрепляет такие стадии, как: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, порядок исполнения отдельных видов административных наказаний¹.

Все эти стадии равнозначны, важны, поэтому их нельзя противопоставлять. Кроме того, в КоАП РФ есть группа административно-процессуальных норм, которые используются во всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел: статья 4.1 «Общие правила назначения административного наказания»; статья 4.2 «Обстоятельства, смягчающие административную ответственность»; статья 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность»; статья 24.5 «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении»; статья 26.2 «Доказательства» и др.

Таким образом, можно сказать, что **стадия производства по делам об административных правонарушениях**, осуществляемого в органах внутренних дел, - это отдельная часть производства, имеющая индивидуальные, присущие только ей задачи, включающая в себя совокупность

определенных процессуальных действий, выполняемых в установленные законом сроки на основе принципов административного производства, имеющая самостоятельный круг субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями, и завершающаяся принятием соответствующего процессуального документа.

¹ Более подробно последние две стадии производства по делам об административных правонарушениях рассматриваются в ходе изучения курса «Административное право».

Возбуждение дела об административном правонарушении. Согласно КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных законом и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- фиксация (видеофиксация) административного правонарушения в области дорожного движения;
- подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в случаях, предусмотренных законом, транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;
- вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 КоАП РФ (когда назначение административного наказания производится без составления протокола).

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении, при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в законе, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится *мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении*.

Рассмотрение дела об административном правонарушении. На этой стадии должностные лица органа внутренних дел (полиции) *при подготовке* к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы: относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы?

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении должностным лицом органа внутренних дел разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове лиц, участвующих в производстве;
- об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу;
- о назначении экспертизы;

- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в тот орган или тому должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, а также неправильного составления протокола и оформления других материалов дела, либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

- о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе состава коллегиального органа, должностного лица.

При наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ, *выносится постановление о прекращении производства* по делу об административном правонарушении. К таким обстоятельствам относятся:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено *по месту жительства* данного лица.

Дело об административном правонарушении рассматривается *в 15-дневный срок* со дня получения органами, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела, срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом органа внутренних дел, рассматривающим дело, но не более чем на *один месяц*. О продлении указанного срока должностное лицо органа внутренних дел, рассматривающее дело, выносит мотивированное определение.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в органе внутренних дел (полиции) выясняется: относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела членом коллегиального органа, должностным лицом; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы?

При рассмотрении дела об административном правонарушении в органах внутренних дел:

- объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;
- устанавливается факт явки физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу, и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;
- разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;
- рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

Завершается производство по делу об административном правонарушении, осуществляемое в органах внутренних дел, исполнением постановления по делу, когда оно соответствует объективной истине и не оспаривается сторонами.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции). Данные принципы образуют систему, в которой они так или иначе связаны и взаимообусловлены. В системе принципов производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, можно выделить социально-правовые и специальные принципы.

К социально-правовым принципам относятся те принципы, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в административно-юрисдикционной деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, должности лица, рассматривающего то или иное административно-юрисдикционное дело. Например, к социально-правовым принципам относятся: *гуманизм, социальная справедливость, демократизм, сочетание гласности и профессиональной тайны* и др. Не все эти идеи-принципы закреплены в законодательстве, однако они должны пронизывать все производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции).

К специальным принципам производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, относятся следующие принципы.

Принцип законности прямо вытекает из Конституции РФ (статья 15), статья 1.6 КоАП РФ «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением».

Принцип объективной (материальной) истины неразрывно связан с предыдущим принципом. Законодательным закреплением этого принципа является указание в статье 24.1 КоАП РФ. Так, задачами производства по делам об административных правонарушениях являются: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение всех обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выяснение причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Принцип равенства перед законом - важный принцип производства по делу об административном правонарушении. Согласно данному принципу лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной

ответственности 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 (статья 1.4 КоАП РФ).

Презумпция невиновности является одним из важнейших принципов производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел. Суть данного принципа состоит в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законом, установлена вступившим в законную силу постановлением должностного лица органа внутренних дел, рассматривающего дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, *не обязано доказывать свою невиновность*.

К принципам производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, относятся также **принцип обеспечения гарантий неприкосновенности личности** и **принцип охраны чести и достоинства личности**. Запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Согласно КоАП РФ при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство (часть 3 статьи 1.6), административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий (часть 2 статьи 3.1).

Принцип обеспечения права на защиту преимущественно касается лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего (статьи 25.1, 25.2 КоАП РФ). Данные участники производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника и иными процессуальными правами, предусмотренными КоАП РФ.

Принцип двухступенности производства по делу об административном правонарушении, осуществляемого в органах

внутренних дел, самым тесным образом связан с принципом обеспечения права на защиту. Так, согласно статье 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано: лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законными представителями, защитником. Например, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом органа внутренних дел, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска этого срока, по ходатайству лица, подающего жалобу, срок может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу (статья 30.3 КоАП РФ).

Принцип ведения производства по делу об административном правонарушении на государственном языке. Производство по делу об административном правонарушении в органах внутренних дел ведется на русском языке - государственном языке РФ. Наряду с государственным языком РФ производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится орган или должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (статья 24.2 КоАП РФ).

Принцип гласности также присущ производству по делу об административном правонарушении, осуществляемому в органах внутренних дел. Дело об административном правонарушении подлежит открытому рассмотрению, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится органом или должностным лицом, рассматривающим дело, в виде определения (статья 24.3 КоАП РФ).

Принцип публичности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, состоит в том, что такое производство регламентирует

порядок применения одного из видов публично-правовой ответственности - административной.

В связи с этим содержание данного принципа состоит в следующем: меры административной ответственности (административные наказания) устанавливаются государством; инициатива в возбуждении дела об административном правонарушении целиком находится в ведении государства и принадлежит, в частности, органам внутренних дел (полиции) и иным контрольно-надзорным органам; рассмотрение данной категории дел также носит характер публичности, официальности с обязанностью должностных лиц, рассматривающих дело, исследовать все обстоятельства и выявить объективную истину по делу, исключая односторонний подход при вынесении постановления; законодательно определен перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (перечень должностных лиц органов внутренних дел, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, приведен в статье 23.3 КоАП РФ); государство заинтересовано не только в правильном ведении производства по делу об административном правонарушении, но и в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (часть 1 статьи 3.1 КоАП РФ).

Согласно статье 29.13 КоАП РФ должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствующих его совершению, вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Принципы оперативности и экономичности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, также являются существенными. Данные принципы проявляются в том, что дело об административном правонарушении рассматривается в *установленный срок* (15 дней со дня получения должностным лицом органа внутренних дел, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела).

Как уже отмечалось, этот срок может быть продлен должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц, в случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо при необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении указанного срока должностное лицо органа внутренних дел, рассматривающее дело,

выносит мотивированное определение. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее *48 часов* с момента его задержания.

Кроме того, постановление по делу об административном правонарушении в общем порядке не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения (статья 4.5 КоАП РФ).

Законом предусмотрены случаи, когда назначение наказания осуществляется без составления протокола (статья 28.6 КоАП РФ). В этом также может заключаться реализация принципов оперативности и экономичности производства по делу об административном правонарушении.

Следующие два взаимосвязанных принципа производства по делу об административном правонарушении, осуществляемого в органах внутренних дел, - ***принципы непосредственности*** и ***устности*** производства. Эти принципы закреплены в статье 29.7 КоАП РФ. Согласно данной статье при рассмотрении дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела; заслушиваются объяснения физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу.

Иными словами, законом предусмотрено получение доказательств из первоисточника, а методом их исследования является устное общение с участниками производства.

С рассмотренными выше принципами тесно связан ***принцип непрерывности*** производства по делу об административном правонарушении, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции). Проявлением данного принципа можно считать то, что, как уже отмечалось выше, согласно статье 29.7 КоАП РФ перед рассмотрением дела об административном правонарушении объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основе какого закона привлекается к административной ответственности, а завершается производство объявлением постановления по делу об административном правонарушении.

Принцип самостоятельности принятия решения по делу об административном правонарушении находит свое выражение в производстве по делу об административном правонарушении, осуществляемом в органах внутренних дел, в следующих аспектах.

Так, сотрудник полиции при выполнении возложенных на него обязанностей подчиняется только непосредственным и прямым начальникам. Никто другой не вправе вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом.

Никто не имеет права понуждать сотрудника полиции выполнять обязанности, которые законом на полицию не возложены. Согласно статье 26.11 КоАП РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении (в том числе и должностное лицо органа внутренних дел), оценивает 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.

В завершение рассмотрения данного вопроса необходимо отметить, что перечисленные принципы во многом определяют содержание производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции).

7.6. Производство по обращениям в органах внутренних дел (полиции)

Порядок работы с индивидуальными и коллективными предложениями, заявлениями и жалобами граждан и организаций в МВД России регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12.09.2013 № 707 (далее - Инструкция № 707), Регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным приказом МВД России от 17.10.2013 № 850, а также иными нормативными правовыми актами РФ, в том числе актами МВД России.

Рассмотрение обращений в системе МВД России включает в себя следующие *этапы*: прием и первичную обработку обращений; регистрацию и учет обращений; принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений; рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; подготовку и направление ответов на обращения; хранение обращений и материалов по их рассмотрению; личный прием граждан; анализ рассмотрения обращений; контроль над рассмотрением обращений.

Организационно-методическое обеспечение деятельности по рассмотрению обращений в системе МВД России осуществляется *Департаментом делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России*.

Обращение гражданина - это 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.

Обязанности и права сотрудников органов внутренних дел при рассмотрении обращения.

Сотрудник, уполномоченный на рассмотрение обращения, *обязан*:

- обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина;
- принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- направить гражданину письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомить гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с компетенцией, а также о продлении срока рассмотрения обращения;
- не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина, ставшие известными при рассмотрении обращения. Следует иметь в виду, что не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- обеспечить сохранность и конфиденциальность документов, относящихся к предмету проверки по обращению.

Гражданину, обращение которого рассматривается в органе внутренних дел, должна быть обеспечена возможность:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;
- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не противоречит законодательству РФ, не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;
- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, предусмотренных Инструкцией № 707, либо уведомление о переадресации обращения, в котором информация представлена в письменной форме на бумажном носителе, в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- обращаться с жалобой на решение, принятое по обращению, или на действия (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ;
- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения;
- возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения, по решению суда.

Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. В случае если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением его обращения органом внутренних дел или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда. В интересах защиты прав гражданина и сотрудников при информировании о порядке рассмотрения обращений и при личном приеме граждан используются технические средства аудио- и (или) видеофиксации, о чем в обязательном порядке гражданин должен быть уведомлен. Конфиденциальность аудио- и (или) видеоинформации, полученной с применением технических средств, а также учет и хранение носителей указанной информации обеспечиваются в соответствии с законодательством РФ о персональных данных. Сотрудник, уполномоченный на рассмотрение обращения, *вправе*:

- направлять в установленном порядке запросы для получения необходимых документов и материалов в другие государственные органы, органы местного самоуправления и иным должностным лицам;
- истребовать в установленном порядке из органов внутренних дел документы и материалы, относящиеся к предмету проверки по обращению;

- знакомиться с документами и материалами, имеющими значение для рассмотрения обращения, в случае необходимости приобщать их копии к обращению;
- выезжать по решению руководителя на место для проверки фактов и обстоятельств, изложенных в обращении;
- пользоваться в установленном порядке информационными базами (банками) данных МВД России.

Информирование граждан о порядке рассмотрения обращений. Информирование граждан в системе МВД России осуществляется по телефону, а также путем размещения на официальных сайтах МВД России, его территориальных органов и организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на информационных стендах и (или) информационных терминалах следующих сведений: о порядке и сроках рассмотрения обращений и нормативных правовых актах, регулирующих вопросы их рассмотрения.

Организация работы с обращениями в системе МВД России. Как уже отмечалось, ответственным за работу с обращениями в системе МВД России является **Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России** (далее - ДДО МВД России).

Данный Департамент является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России в области документационного обеспечения управления, рассмотрения обращений граждан и организаций, а также защиты государственной тайны.

В настоящее время в МВД России рассматриваются обращения граждан, а также ходатайства в их поддержку по вопросам деятельности МВД России, порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, поступающие в письменной форме, в форме электронного документа или в форме устного личного обращения к должностному лицу во время приема граждан. Орган государственной власти, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, направившие обращение гражданина, а также ходатайствующая организация информируются о результатах рассмотрения обращения.

Письменные обращения граждан подлежат обязательной регистрации в ДДО МВД России или в ином структурном подразделении МВД России в течение трех дней с даты поступления. Поступившие в соответствии с компетенцией в МВД России письменные обращения

граждан в зависимости от содержания докладываются Министру внутренних дел РФ (заместителю Министра) либо направляются в соответствующие структурные подразделения МВД России. Обращения граждан, поступившие в МВД России, могут направляться для рассмотрения и ответа заявителю в территориальные органы МВД России, организации и подразделения системы МВД России, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов.

Следует иметь в виду, что обращения граждан, содержащие обжалование решений, действий (бездействия) конкретных должностных лиц, **не могут** направляться этим должностным лицам для рассмотрения и (или) ответа. Согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» *запрещается* направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Обусловлено это тем, что жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Обращения граждан по вопросам обжалования актов (приказов) МВД России направляются в соответствующее структурное подразделение МВД России для рассмотрения и подготовки ответа. В этом случае ответ заявителю дается уполномоченным должностным лицом с информированием заявителя о принятом решении и при необходимости о порядке обжалования актов государственных органов в соответствии с законодательством РФ. Письменные обращения граждан, поступившие в МВД России в соответствии с его компетенцией, рассматриваются в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В случаях, когда требуется проведение проверки, истребование дополнительных материалов, а также направление запросов в другие органы государственной власти, органы местного самоуправления для получения необходимых для рассмотрения обращения материалов, общий срок рассмотрения обращений граждан может быть продлен министром (заместителем министра), начальником ДДО МВД России по обращениям, находящимся на контроле, начальником структурного подразделения МВД России, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя.

Если в обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в таком обращении, а также в иных обращениях содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, то обращение

подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения. МВД России при получении обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов, сообщив гражданину, направившему указанное обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае если текст обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение в структурное подразделение МВД России в соответствии с компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению. Если же в обращении содержится вопрос, на который гражданину (организации) неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направленными обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, министр (заместитель Министра) либо уполномоченное на то должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу, при условии, что указанное обращение и предыдущие обращения направлялись в МВД России. О данном решении уведомляется гражданин (организация), направивший (направившая) обращение.

В случае если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину (организации), направившему (направившей) обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений. В ответах МВД России могут содержаться разъяснение законодательства РФ, практики его применения, а также толкование норм, терминов и понятий, если на МВД России возложена соответствующая обязанность или если это необходимо для обоснования решения, принятого по обращению гражданина.

Кроме того, в МВД России, если законодательством РФ не установлено иное, не рассматриваются по существу обращения по проведению экспертиз договоров, а также учредительных и иных документов организаций. В указанных случаях начальники структурных подразделений МВД России информируют об этом заявителей. Если поставленные в обращениях граждан вопросы не входят в компетенцию МВД России, то уполномоченное должностное лицо направляет такие обращения в 7-дневный срок с

даты их регистрации в соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением заявителей о переадресации обращений, за исключением случаев, когда текст обращения не поддается прочтению. Направление обращений в другой федеральный орган исполнительной власти осуществляется в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота или в форме документов на бумажном носителе.

В случае если решение поставленных в обращении гражданина вопросов относится к компетенции нескольких органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней с даты его регистрации направляется в соответствующие органы или соответствующим должностным лицам. МВД России при направлении обращения гражданина на рассмотрение в другой орган государственной власти, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения обращения. МВД России по направленному в установленном порядке запросу органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение гражданина, обязано в течение 15 дней предоставить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Обращения граждан считаются рассмотренными, если изучены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и даны письменные ответы.

МВД России также обеспечивает учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, в том числе: количество и характер рассмотренных обращений граждан; количество и характер рассмотренных обращений организаций; количество и характер решений, принятых по обращениям граждан и организаций МВД России в пределах его полномочий; количество и характер судебных споров с гражданами, а также сведения о принятых по ним судебных решениях; количество и характер судебных споров с организациями, а также сведения о принятых по ним судебных решениях.

Начальники структурных подразделений МВД России организуют учет и анализ содержащихся в обращениях граждан и организаций вопросов и готовят предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативно-правового регулирования. Для приема обра-

щений граждан в форме электронных документов применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и направления ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение. Основанием для отказа в рассмотрении интернет-обращения, помимо перечисленных оснований, также может являться: указание автором недействительных сведений о себе и (или) адреса для ответа; поступление дубликата уже принятого электронного документа; некорректность содержания электронного документа; невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения). Ответы на обращения граждан, поступившие по информационно-телекоммуникационным сетям, направляются по почтовому или электронному адресу, указанному в обращениях. Ответы на обращения граждан подписываются уполномоченным должностным лицом. Личный прием граждан в МВД России проводится заместителями Министра, начальниками структурных подразделений МВД России и уполномоченными должностными лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. Прием граждан организуется ДДО МВД России в Приемной МВД России. Если поставленные гражданином во время приема вопросы не входят в компетенцию МВД России, ему разъясняется порядок обращения в соответствующие органы государственной власти.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что такое административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел?
2. Перечислите стадии производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел.
3. Какие субъекты уполномочены составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел?
4. Назовите признаки административного правонарушения.
5. Раскройте порядок квалификации административных правонарушений.
6. Перечислите элементы состава административного правонарушения.
7. Каковы основные направления и принципы работы с жалобами граждан в органах внутренних дел?

8. Охарактеризуйте особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Глава 8. Административное принуждение и убеждение в деятельности органов внутренних дел¹

В результате изучения данной главы студенты (курсанты) должны:

- **знать** положения Федерального закона «О полиции», КоАП РФ и других законов, касающиеся социальной значимости правового принуждения в повседневной деятельности сотрудников полиции;
- **уметь** оперировать юридическими понятиями и категориями, вытекающими из теории метода административного принуждения; анализировать юридические факты, лежащие в основе применения сотрудниками органов внутренних дел (полиции) мер административного принуждения; правильно классифицировать виды мер административного принуждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел (полиции);
- **владеть** навыками составления квалифицированных заключений о законности и обоснованности применения сотрудниками органов внутренних дел (полиции) мер административного принуждения.

8.1. Меры административного предупреждения, применяемые органами внутренних дел

Под **мерами административного предупреждения**, применяемыми органами внутренних дел (полицией), понимаются установленные законом способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица и направленные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере правопорядка и общественной безопасности, исключение возможности совершения правонарушений, а также на минимизацию вреда, который может быть причинен в результате противоправного поведения человека или при возникновении чрезвычайных ситуаций социального, природного или техногенного характера.

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

Предупреждение отдельных видов преступлений посредством предупреждения административных правонарушений - процесс хорошо из-

¹ Глава подготовлена совместно с доктором юридических наук, профессором М.Е. Труфановым.

вестный и никем не оспариваемый, поскольку это вытекает из самой природы правонарушительства¹.

Учитывая комплексный характер полномочий органов внутренних дел, следует отметить, что меры административно-предупредительного характера поглощаются содержанием контрольно-надзорных и санкционирующих методов.

В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел осуществляют **государственный контроль (надзор)**:

1) соблюдения правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

2) оборота гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранности и технического состояния боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

3) деятельности частных детективов и частных охранных организаций, а также деятельности образовательных организаций, осуществляющих профессиональную подготовку и повышение квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций;

4) соблюдения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений.

Как меры контрольной (надзорной) деятельности органов внутренних дел следует рассматривать:

- проверку у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иных документов на совершение определенных действий или осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию;

- 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;

- проведение периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств;

¹ *Рохлин В.И., Стуканов А.П.* Борьба с административными правонарушениями - предупреждение преступлений // Законность. - 1998. - № 7. - С. 8.

- осуществление в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личного осмотра граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств;

- остановку транспортных средств, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения с целью проверки документов на право пользования и управления ими, документов на транспортные средства, наличия страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства;

- предполетный досмотр пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты.

Под **административно-санкционирующими мерами** следует понимать систему формально определенных способов и приемов, применяемых органами внутренних дел (полицией), по использованию под контролем государства предметов и явлений, которые могут причинить вред законным интересам граждан, их объединениям и государству.

В зависимости от характера вызываемых административно-правовых последствий в составе административно-санкционирующих мер логично выделить разрешительные и регистрационные. Под **разрешительными административно-предупредительными мерами** в деятельности органов внутренних дел (полиции) следует понимать определенные приемы предоставления физическим и юридическим лицам права на осуществление деятельности или права на совершение отдельных действий, связанных с использованием предметов и процессов, которые могут причинить вред законным интересам граждан, их объединениям и государству.

Анализ административных нормативных правовых актов к административно-предупредительным мерам разрешительного характера позволяет отнести:

- выдачу в установленных случаях водителям транспортных средств свидетельств о допуске к перевозке опасных грузов;
- выдачу гражданам и организациям при наличии оснований, предусмотренных законом, лицензий на приобретение гражданского и служебного оружия;
- выдачу лицензий на осуществление деятельности по торговле оружием и основными частями огнестрельного оружия и патронами к нему;

- выдачу лицензий на осуществление деятельности по экспонированию и (или) коллекционированию оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему;

- выдачу разрешений на хранение и ношение гражданского и служебного оружия, хранение и ношение наградного оружия, транспортирование, ввоз на территорию РФ и вывоз с территории РФ указанного оружия и патронов к нему.

В качестве **регистрационных мер** в деятельности органов внутренних дел (полиции) следует понимать:

- регистрацию в порядке, установленном законодательством, автотранспортных средств и гражданского оружия;

- регистрацию, фотографирование, аудио-, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, иных задержанных лиц, если в течение установленного срока задержания достоверно установить их личность не представилось возможным;

- видео- и фотосъемку подучетных несовершеннолетних.

Особо следует сказать о такой мере **административного предупреждения как проверка документов**. Так, в качестве меры административного предупреждения сотрудники полиции имеют право 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. Проверка документов также допускается, если имеются основания для задержания граждан в случаях, предусмотренных законом. Кроме того, сотрудники полиции имеют право 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.

8.2. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел

Согласно сложившемуся в юридической литературе мнению¹ под **мерами административного пресечения** следует понимать предусмотренные нормами административного права юридические способы и средства психического или физического воздействия, применяемые 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, применяемые сотрудниками органов внутренних дел (полицией), характеризуются тем, что их реализация вызывается реально возникшей противоправной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка либо условий общественной безопасности еще не прекращено.

Основная цель применения этого вида административно-правовых мер принуждения состоит в прекращении и устранении противоправной ситуации. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел (полицией), являются самостоятельными, а не вспомогательными мерами принуждения, поскольку в результате их реализации восстанавливаются нормальные правовые связи и отношения, достигаются непосредственные цели правоохраны. Посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия.

Содержание Федерального закона «О полиции» позволяет рассматривать меры административного пресечения, применяемые в рамках общих полномочий сотрудников полиции (глава 3), и меры административного пресечения, применяемые на основании специальных полномочий (глава 4).

К мерам административного пресечения, применяемым *в рамках общих полномочий* сотрудников полиции, относятся:

- требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов;
- внесение в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательных для исполнения представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности;

¹ Попов Л.Л., Шергин А.П. Классификация мер административного принуждения // Правоведение. - 1970. - № 5. - С. 42.

- доставка в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в иное служебное помещение граждан:

- в целях решения вопроса об их задержании, установления личности, если имеются основания полагать, что они находятся в розыске;

- находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке;

- несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных, нуждающихся в социальной реабилитации;

- временное ограничение или запрет дорожного движения на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии;

- ограничение или запрет проведения на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- запрещение эксплуатации 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 законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, а также транспортных средств, не прошедших государственного технического осмотра;

- приостановление действия или аннулирование лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью;

- аннулирование выданных разрешений на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, транспортирование, ввоз на территорию РФ и вывоз из Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему;

- аннулирование разрешения на хранение и перевозку автомобильным транспортом взрывчатых материалов промышленного применения.

К мерам административного пресечения, применяемым на основании *специальных полномочий*, относятся:

- задержание;

- вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории;

- оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов.

Задержание. До судебного решения в случаях, установленных Федеральным законом «О полиции», УПК РФ, КоАП РФ и другими федеральными законами, сотрудники полиции имеют право задерживать определенные категории лиц на срок не более 48 часов.

Целями применения этого вида правового принуждения являются прекращение и устранение противоправной ситуации с участием лиц:

- 1) подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу;
- 2) уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста;
- 3) находящихся в розыске;
- 4) в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях;
- 5) уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия;
- 6) допустивших нарушение правил комендантского часа;
- 7) незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты и др.

Срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица. В каждом случае задержания сотрудник полиции обязан разъяснить лицу, подвергнутому задержанию, его права: на юридическую помощь, услуги переводчика, уведомление близких родственников или близких лиц о факте его задержания, отказ от дачи объяснения.

Задержанные лица, находящиеся при них вещи и документы, а также их транспортные средства подвергаются досмотру в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях. О каждом случае задержания несовершеннолетнего полиция незамедлительно уведомляет его родителей или иных законных представителей. О задержании военнослужащего уведомляется командование воинской части, в которой он проходит военную службу. О задержании иностранного гражданина или подданного иностранного государства уведомляется посольство (консульство) соответствующего государства.

В порядке, определяемом МВД России, ведется реестр лиц, подвергнутых задержанию.

Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Вхождение есть основная, традиционная форма проникновения. Под **вхождением** понимается принятый в обществе, естественный, не скрываемый от лиц, проживающих в жилом помещении, собственников (их представителей) иных помещений способ прибытия сотрудника полиции в указанные помещения - через двери, ворота,

въезды, калитки и другие места, предназначенные для входа, выхода, эвакуации жильцов, персонала, посетителей, а также въезда и выезда транспортных средств.

Проникновение сотрудников полиции 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, консульских учреждений, представительств международных организаций), допускается с целью:

1) спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;

2) задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;

3) пресечения преступления;

4) установления обстоятельств несчастного случая.

При проникновении в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями, сотрудник полиции вправе при необходимости произвести взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению и осмотру находящихся там объектов и транспортных средств. О каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения, информируются собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане. В случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли проживающих там граждан в течение 24 часов письменно уведомляется прокурор.

Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов. Полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности с целью:

1) ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций;

2) проведения мероприятий по пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;

3) розыска лиц, совершивших побег из-под стражи, и лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

4) преследования лиц, подозреваемых в совершении преступления;

5) проведения контртеррористической операции, проверки сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ.

Принудительный характер оцепления (блокирования) участков местности проявляется в том, что может быть ограничено или запрещено движение транспорта и пешеходов, если это необходимо для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка, проведения следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, охраны места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия, а также для защиты объектов собственности, которым угрожает опасность.

Ряд мер административного пресечения, широко применяемых в административной практике органов внутренних дел (полиции), носят двойственную правовую природу, и предполагают не только прекращение, устранение противоправной ситуации, но и процессуальное обеспечение производства по делам об административных правонарушениях.

В связи с этим доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, и другие аналогичные меры принуждения будут рассмотрены в следующем параграфе.

8.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами внутренних дел

Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях регламентируется главой 27 КоАП РФ. Они применяются с целью: пресечения правонарушения; составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления нарушения; обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления.

Под **принудительными мерами административно-процессуального обеспечения**, по мнению А.И. Каплунова¹, следует понимать установленные административно-процессуальными нормами способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, подозреваемого в совершении правонарушения, в рамках производства по делу об этом правонарушении и направленные на обнаружение орудий и предметов правонарушений, 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 правонарушения².

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2005.

² Каплунов А.И. Указ. раб.

В целях реализации органами внутренних дел (полицией) юрисдикционных полномочий по своевременному рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению виновных к юридической ответственности им предоставлено право применять следующие меры административно-процессуального принуждения.

1. Доставка. Это принудительное препровождение физического лица и других орудий совершения административного правонарушения в помещение органов внутренних дел. При этом перемещение физического лица и отдельных предметов не является самоцелью. Процессуальный смысл данной меры принуждения состоит в составлении протокола об административном правонарушении, если оно является обязательным.

Данная мера административного принуждения осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции):

- при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция);
- выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях;
- выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Доставление осуществляется в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или помещение органа местного самоуправления сельского поселения, а в случае, если доставка осуществляется военнослужащими внутренних войск, - в служебное помещение подразделения воинской части, либо органа управления внутренних войск.

Доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок, о чем обязательно составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или протоколе об административном задержании. Копия протокола о доставлении вручается доставленному лицу по его просьбе.

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. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П административное задержание на срок не более 48 часов может применяться лишь в случае, если имеются достаточные основания

считать его необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста.

Данная мера административного принуждения осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции) с целью выявления:

- административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция);

- административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях;

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

По общему правилу срок административного задержания не может превышать 3 часа, а в случае необходимости - для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения - лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 48 часов. Процессуальный срок исчисляется с момента доставления, а для лиц, находящихся в состоянии опьянения, со времени вытрезвления. Об административном задержании обязательно составляется протокол.

Лица, задержанные сотрудниками органов внутренних дел (полицией), содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов внутренних дел.

3. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр физического лица производится сотрудником органов внутренних дел (полиции) одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Аналогично в присутствии двух понятых осуществляется досмотр вещей, находящихся при физическом лице, а в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, может быть осуществлен и без понятых.

Процессуальными особенностями данной меры административного принуждения также являются:

- возможность применения фото- и киносъемки, видеозаписи, иных способов фиксации вещественных доказательств;

- составление протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, либо выполнение соответствующей записи в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

4. Досмотр транспортного средства любого вида. Это обследование транспортного средства без нарушения его конструктивной целостности, осуществляемое в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административных правонарушений.

Обязательными условиями досмотра являются:

- присутствие лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица;

- присутствие двух понятых;

- составление протокола досмотра либо выполнение соответствующей записи в протоколе об административном задержании.

5. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Осуществляется сотрудниками органов внутренних дел (полиции) в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись.

О проведенном осмотре обязательно составляется протокол.

6. Изъятие вещей и документов. 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 сотрудниками органов внутренних дел (полиции) в присутствии двух понятых.

В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или протоколе об административном задержании.

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. Огнестрельное оружие и патроны к нему, а также боевые припасы хранятся в порядке, определенном органами внутренних дел. Вещи, подвергающиеся быстрой порче, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

7. Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Отстранение от управления транспортным средством связано с кратковременным ограничением субъективных прав управления транспортными средствами и выражается в запрещении физическому лицу осуществлять действия, которыми транспортное средство приводится в движение. Данная мера имеет две ярко выраженные цели применения: 1) пресечение административного правонарушения и 2) обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении. С одной стороны, лицо лишается возможности осуществлять противоправное управление транспортным средством, чем предотвращаются возможные вредные последствия развития данного правонарушения. С другой стороны, применением данной меры обеспечивается возможность реализации последующих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях - освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, медицинского освидетельствования на состояние опьянения, задержания транспортного средства и запрещения его эксплуатации.

Фактическими основаниями применения отстранения от управления транспортным средством выступают совершение или обоснованное предположение о совершении лицом одного или нескольких нарушений Правил дорожного движения. К их числу относятся:

- достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения;
- управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца;
- управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);
- управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды);

- управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством.

Первое основание применения отстранения от управления транспортным средством в отличие от остальных не представляет собой законченного деяния. Факт нахождения лица в состоянии опьянения может быть установлен лишь посредством проведения процедуры освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо медицинского освидетельствования на состояние опьянения. В связи с этим основанием применения данной меры административного принуждения выступает обоснованное предположение должностного лица органа внутренних дел (ГИБДД) о нахождении лица, управляющего транспортным средством, в состоянии опьянения. Достаточным основанием полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких признаков: а) запах алкоголя изо рта; б) неустойчивость позы; в) нарушение речи; г) резкое изменение окраски кожных покровов лица; д) поведение, не соответствующее обстановке (пункт 3)¹.

Применяемые ограничения длятся до устранения причины отстранения. Об отстранении от управления транспортным средством составляется протокол.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии 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.

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.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинское освидетельствование на состоя-

¹ Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов: утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.2008 № 475.

ние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ.

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 они были составлены.

8. Привод. Применяется сотрудниками органов внутренних дел (полиции) в случаях, предусмотренных статьей 27.15 КоАП РФ, в отношении 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. Привод осуществляется на основании определения должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

8.4. Меры административной ответственности, применяемые органами внутренних дел

Рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ от имени органов внутренних дел *вправе*:

1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями: 6.24 (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах), 8.22, 8.23, 10.4, 10.5, 11.9, 11.14, 11.15, 13.24, а также частью 1 статьи 14.3.1 (в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков), частью 2 статьи 14.4.1, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, статьей 14.26, частью 2 статьи 14.53, частями 1 и 2 статьи 18.8, статьей 19.2, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более 50 куб. см, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), статьями 19.24, 20.1, частями 1, 3-5 статьи 20.8, статьями 20.10-20.12, 20.14, 20.16, 20.17, частями 1 и 2 статьи 20.20, статьей 20.21, частью 1 статьи 20.23, статьей 20.24 (в отношении руководителей частных охранных организаций (объединений, ассоциаций)) КоАП РФ;

2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители - об административных правонарушениях, преду-

смотренных статьей 6.24 (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах), частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частями 1 и 2 статьи 11.17, статьями 13.24, 14.26, частью 2 статьи 14.53, частями 1 и 2 статьи 18.8, статьей 20.1, частями 1, 3-5 статьи 20.8, статьями 20.12, 20.17, частями 1 и 2 статьи 20.20, статьей 20.21, частью 1 статьи 20.23 КоАП РФ;

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.24 (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах), частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частями 1 и 2 статьи 11.17, статьей 13.24, частью 2 статьи 14.53, статьей 20.1, частью 1 статьи 20.20 КоАП РФ;

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, — об административных правонарушениях, совершенных на железнодорожном транспорте и предусмотренных статьей 6.24 (за совершение нарушений на железнодорожном транспорте), частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.14, 11.15, частями 1 и 2 статьи 11.17 (за совершение нарушений на железнодорожном транспорте), частью 2 статьи 14.53 (за совершение нарушений на железнодорожном транспорте) КоАП РФ;

5) начальник ГИБДД, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГУОБДД, его заместитель, командир полка (батальона, роты) ДПС, его заместитель - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23, 11.23, 12.1, частями 1-3 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), частью 3 статьи 12.4 (за исключением случаев незаконного нанесения цветографической схемы легкового такси), частями 1, 2 и 3.1 статьи 12.5, статьей 12.6, частями 1 и 3 статьи 12.7, частями 2-6 и частью 7 (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи) статьей 12.9, частями 1 и 2 статьи 12.10, статьями 12.11-12.14, частями 1-4, частью 5 (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) статьи 12.15, частями 1-3, частью 3.1 (в случае фиксации адми-

нистративного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи), частями 4-7 статьи 12.16, статьями 12.17-12.21.2, статьей 12.21.3 (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи), статьями 12.22, 12.23, частями 1 и 2 статьи 12.25, частью 1 статьи 12.27, статьями: 12.28-12.31, 12.31.1 (за исключением легковых такси), 12.32-12.34, 12.36.1, 12.37, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более 50 куб. см, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования) КоАП РФ;

б) сотрудники ГИБДД, имеющие специальное звание, - об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 12.1, частью 1 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), частями 1 и 3.1 статьи 12.5, статьей 12.6, частями 2, 3 и 6 статьи 12.9, частью 2 статьи 12.10, частями 1 и 2 статьи 12.11, статьями 12.12-12.14, частями 1-3 статьи 12.15, частями 1, 2, 4-7 статьи 12.16, частями 1-1.2 статьи 12.17, статьями 12.17.1-12.20, частью 1 статьи 12.21, статьями 12.22, 12.23, 12.28, частями 1 и 2 статьи 12.29, частью 1 статьи 12.30, статьей 12.36.1, частью 1 статьи 12.37 КоАП РФ;

7) старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23, частями 1 и 2 статьи 12.31, статьями 12.32, 12.32.1, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более 50 куб. см, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования) КоАП РФ;

8) старшие государственные инспектора дорожного надзора, государственные инспектора дорожного надзора - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 12.33, 12.34 КоАП РФ;

9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.24 (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах), статьей 12.1, частями 1 и 2 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензи-

онной карточки), статьями 12.22, 12.23, 12.28, частями 1 и 2 статьи 12.29, частью 1 статьи 12.30, статьями: 19.2, 19.15, 19.15.1, 19.15.2, 19.24, 20.1 КоАП РФ.

Указанные должностные лица вправе назначать административные наказания гражданам и должностным лицам в виде предупреждения или административного штрафа.

Предупреждение - мера морального характера, выраженная в официальном порицании правонарушителя, применяется за малозначительные проступки. В качестве меры наказания предупреждение выступает лишь в случае, если оно вынесено в письменной форме.

Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. Устные замечания, выносимые в связи с малозначительностью административного правонарушения, предупреждением не являются.

Административный штраф как мера административного наказания представляет собой денежное взыскание, налагаемое на лицо, совершившее административное правонарушение. Его особенностью является воздействие на материальные интересы нарушителя посредством получения с него в доход государства определенной суммы денежных средств. Должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе назначать гражданам и должностным лицам административный штраф в размере до 5 тыс. рублей. Минимальный размер административного штрафа не может быть менее 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения - менее 500 рублей.

8.5. Меры убеждения, применяемые органами внутренних дел

Сущность убеждения в деятельности органов внутренних дел (полиции) состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает широкий комплекс различных воспитательных, стимулирующих мер воздействия и пропаганду с целью формирования правомерного поведения как общечеловеческой ценности.

Моральные и материальные стимулы повышения активности населения в борьбе с правонарушениями играют не меньшую роль, чем в других областях деятельности государства. Пределы использования убеждения как средства воздействия на правонарушителей обуславливаются прежде всего природой правонарушения, степенью его общественной опасности, личностью нарушителя. Вместе с тем существует ряд условий, при которых, воздействуя на правонарушителей, можно ограничиться мерами убеждения. Это следующие условия:

- когда административное правонарушение, в отличие от преступления, не представляет большой общественной опасности;
- когда мер убеждения достаточно для предотвращения противоправного поведения и воздействия на сознание потенциального правонарушителя.

Сложный и многоаспектный процесс правового воспитания в деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) находит свое выражение в идеологическом воздействии на сознание обычных граждан и должностных лиц, их психический и моральный облик. Проводя воспитательную работу среди населения, сотрудники полиции выступают с докладами, лекциями на предприятиях, в учреждениях, образовательных организациях. Особенно велико значение индивидуальной воспитательной работы сотрудников полиции с несовершеннолетними, несанкционированно оставляющими место своего постоянного жительства, либо по другим основаниям состоящих на профилактическом учете. Выбор и использование перечисленных элементов предполагают инициативный и творческий характер.

Стимулирование позитивного поведения в профессиональной деятельности органов внутренних дел (полиции) заключается в официальном поощрении от имени государства физических и юридических лиц, активно содействующих сотрудникам полиции в осуществлении правоохранительной деятельности. На основании пункта 34 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» полиция имеет право поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей. За особые заслуги в выполнении своего общественного долга и проявленные при этом мужество и героизм граж-

дане России могут быть представлены к государственным наградам РФ и субъектов Федерации.

Моральное и материальное стимулирование применяется также и к сотрудникам полиции, образцово исполняющим свои служебные обязанности. Система мер поощрения многообразна и включает государственные награды (ордена, медали, почетные звания), ведомственные медали и знаки, другие виды поощрений. Поощрение отдельных сотрудников возможно на основании законодательства субъектов РФ. Например, в Законе Кемеровской области от 27.12.2007 № 216-ОЗ «О поощрении сотрудников правоохранительных органов», установлено, что одной из форм поощрения сотрудников полиции, внесших значительный вклад в дело борьбы с преступностью, и проживающих в Кемеровской области, является предоставление в собственность жилых помещений, находящихся в государственной собственности Кемеровской области.

Предназначение пропагандистской деятельности состоит в том, чтобы показать гражданам общегосударственную значимость правомерного поведения, убедить в этом лиц, склонных к совершению правонарушений. Осуществляя агитационно-пропагандистскую деятельность, сотрудники полиции содействуют распространению среди населения правовой информации, разъясняют характер и содержание установленных правил поведения, популяризируют действие законов и других нормативных правовых актов, регламентирующих общественный порядок и безопасность.

Эффект пропагандистской деятельности обеспечивается наличием следующих требований - это:

- целенаправленность и максимальная конкретность;
- актуальность и объективность;
- ясность, доступность и эмоциональная обусловленность;
- систематичность осуществления.

Так, пропаганда безопасности дорожного движения сотрудниками ГИБДД предполагает разноплановое информационное воздействие на участников дорожного движения и имеет целью формирование, как стереотипов допустимого поведения, так и стереотипов осознанного отказа от возможных правонарушений.

Информационное воздействие в рамках общественной безопасности и правопорядка может носить инновационный характер. Для этого специальные образовательные программы могут быть реализованы уже на уровне начальной и средней школы. Дополнительные учебно-агитационные блоки могут содержать наглядные фото- и видеоматериалы для формирования у учащихся установки на недопустимость противоправного поведения.

Важным инструментом информационного воздействия на поведение населения является внедрение различных форм общедоступной рекламы, которая предполагает демонстрацию специально выполненных клипов и роликов на телевидении, а также тематических информационных материалов на различных интернет-сайтах и в СМИ.

В беседах, во время поквартирного (подворного) обхода административного участка, а также в выступлениях по радио, на интернет-ресурсе или в печати следует сообщать населению, что именно произошло, кто совершил опасное правонарушение, какие меры принимаются органами внутренних дел для поддержания порядка, в какой помощи нуждаются сотрудники полиции со стороны общественности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте общую характеристику мер административного принуждения, применяемых органами внутренних дел (полицией).
2. Какие виды мер властного воздействия могут применяться в административной деятельности органов внутренних дел (полиции)?
3. Охарактеризуйте специфику контрольно-надзорных мер административно-предупредительного характера.
4. Назовите разрешительные и регистрационные меры административного предупреждения.
5. В чем состоит сущность мер административного пресечения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел (полиции)?
6. Какими мерами административно-правового принуждения обеспечивается участие органов внутренних дел (полиции) в производстве по делам об административных правонарушениях?
7. В каких формах используется убеждение в административной деятельности органов внутренних дел (полиции)?

Глава 9. Предупреждение и пресечение органами внутренних дел отдельных видов административных правонарушений¹

В результате изучения данной главы студенты (курсанты) должны:

- **знать** положения КоАП РФ, Федерального закона «О полиции» и других законов, касающиеся предупреждения и пресечения административных правонарушений, наиболее типичных в административной деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции); основные признаки и определение общественного порядка и общественной безопасности;
- **уметь** распознавать квалифицирующие признаки правонарушений, посягающих на общественный порядок, общественную безопасность, установленный порядок управления, а также правонарушений, посягающих на здоровье населения, общественную нравственность и правоотношения в сфере экономики;
- **владеть** навыками толкования юридических понятий и категорий, вытекающих из разных областей административного законодательства; знаниями юридических фактов и возникающей в связи с их наличием необходимостью реализации юрисдикционных полномочий сотрудников органов внутренних дел (полиции).

9.1. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок

Термин «общественный порядок» широко употребляется в законодательстве и юридической литературе. При этом ни официального, ни единого научного толкования данный термин не имеет. Как правовая категория общественный порядок вытекает из содержания теории государства и права и преимущественно осмысливается как система общественных отношений, складывающихся в общественных (публичных) местах под воздействием различных социальных норм (права, морали, нравственности, обычаев).

Опираясь на мнение Ю.Е. Аврутина², есть основания для вывода 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. Порядок в общественных местах,

¹ Глава подготовлена совместно с доктором юридических наук, профессором М.Е. Труфановым.

² Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. - 2013. - № 7. - С. 32-36.

урегулированный не юридическими нормами, а иными социальными регуляторами (нормами морали, традициями), не является предметом административно-правового регулирования, охраны и защиты.

Действующее законодательство не содержит определения понятия **«общественное место»**. В формулировках некоторых правонарушений указываются лишь отдельные виды таких мест - улицы, парки, стадионы, общественный транспорт и т.д. Но поскольку по объективным причинам невозможно закрепить их исчерпывающий перечень, который включал бы все места, постоянно или временно используемые для общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей, то законодатель употребляет словосочетание «другие общественные места». Этот термин обладает универсально-правовым характером и оценочностью своего практического (как правило, расширительного) толкования¹.

Общественное место - это прежде всего определенное пространство, в котором происходят социально значимые процессы. В специальной юридической литературе чаще всего используется классификация из трех групп общественных мест: места постоянного, периодического и эпизодического присутствия.

Места постоянного присутствия - улицы, площади, скверы, бульвары в населенных пунктах, работающие круглосуточно учреждения, вокзалы.

Общественные места периодического присутствия - учреждения, предприятия и организации, предназначенные для обслуживания населения в установленные часы работы (городской транспорт, пассажирские поезда и суда, предприятия торговли, бытового обслуживания, рынки, зрелищные мероприятия, спортивные сооружения). *Общественные места эпизодического присутствия* - места, в которых общение людей носит непостоянный, разовый характер (луг, лес, участок степи во время массовых гуляний).

Наиболее детально регламентированы материальные и процессуальные формы охраны общественного порядка, связанные с административной деятельностью должностных лиц органов внутренних дел (полиции) и иных органов исполнительной власти, правомочных применять меры административно-правового предупреждения, административно-правового пресечения и административного наказания к лицам, совершающим (совершившим) правонарушения в общественных местах.

Федеральный закон «О полиции» впервые на законодательном уровне легализовал такую традиционную организационную форму охраны правопорядка, как полицейское патрулирование, а также право полиции

¹ Зайцев Р.Я. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность // Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. - М.: ДГСК МВД России, 2011. - С. 350.

оборудовать контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны.

Рассмотрим некоторые типичные правонарушения, предупреждение и пресечение которых входит в компетенцию органов внутренних дел (полиции) в сфере общественного порядка.

Мелкое хулиганство (статья 20.1 КоАП РФ). К мелкому хулиганству законодатель относит нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества.

Под явным неуважением к обществу понимается открытое, очевидное для всех окружающих пренебрежительное отношение к общепризнанным нормам и правилам поведения.

Нецензурной бранью следует считать произнесение или воспроизведение иным образом слов, грубо интерпретирующих название полового акта или половых органов. Однако следует учитывать, что не любое воспроизведение нецензурных слов охватывается составом статьи 20.1 КоАП РФ. Изготовление или распространение в СМИ продукции, содержащей нецензурную брань, квалифицируется по части 3 статьи 13.21 КоАП РФ.

Произнесение нецензурных слов образует состав правонарушения при наличии умышленной формы вины. Определяющим критерием в установлении мелкого хулиганства является хулиганский мотив. Мотивированное иным образом оскорбительное приставание к гражданам (навязчивые действия, унижающие честь и достоинство других лиц и нарушающие их спокойствие) может быть квалифицировано как оскорбление (статья 5.61 КоАП РФ).

В поведении, сопровождающемся повреждением или уничтожением чужого имущества, также следует учитывать наличие хулиганского мотива. В противном случае деяние квалифицируется как уничтожение или повреждение чужого имущества, предусмотренное статьей 7.17 КоАП РФ.

Квалифицированным видом мелкого хулиганства является совершение тех же действий, сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка. Такое поведение правонарушителя не требует дополнительной квалификации как неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции (статья 19.3 КоАП РФ).

Субъектами состава мелкого хулиганства являются вменяемые физические лица, достигшие возраста 16 лет.

Мелкое хулиганство относится к числу составов, имеющих двойную подведомственность: органам внутренних дел и судьям. Его пресечение

имеет большое значение для профилактики более тяжких правонарушений, преступлений, в первую очередь против личности.

Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (статья 20.20 КоАП РФ). Часть 1 данной статьи - потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом, - имеет бланкетную форму. Для уяснения ее содержания необходимо обратиться к Федеральному закону от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». В пункте 7 статьи 2 этого закона дано понятие алкогольной продукции¹, а в пункте 3 статьи 16 приведен исчерпывающий перечень мест, в которых запрещено потребление (распитие) алкогольной продукции².

Согласно части 2 статьи 20.20 КоАП РФ административная ответственность наступает за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах.

¹ 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. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в том числе водка), вино, фруктовое вино, ликерное вино, игристое вино (шампанское), винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха.

² Не допускается розничная продажа алкогольной продукции в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях; в организациях культуры (за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания); на всех видах общественного транспорта городского и пригородного сообщения и остановочных пунктах его движения, автозаправочных станциях; на оптовых и розничных рынках, вокзалах, в аэропортах; в местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов РФ и на прилегающих к таким местам территориях; на объектах военного назначения и прилегающих к ним территориях; в нестационарных торговых объектах. Не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции также в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Часть 3 данной статьи в качестве квалифицирующего признака содержит указание на аналогичные действия, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства.

Потребление алкогольной продукции, наркотиков и одурманивающих веществ предполагает совершение активных действий, формы которых могут быть самыми разными: употребление вовнутрь, инъекции, прием таблеток (смесей), вдыхание и т.п. Причем правонарушение считается оконченным не только в момент, когда спиртные напитки (их часть) уже распиты, а наркотики употреблены, но и с момента совершения действий, непосредственно направленных на приготовление к употреблению.

Для квалификации правонарушения не имеет значения, какой вид алкогольной продукции, наркотика, одурманивающего вещества употреблялся. Обязательным квалифицирующим критерием является место совершения правонарушения.

Субъект правонарушений в частях 1 и 2 является общим, то есть физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет. В части 3 субъект специальный - иностранный гражданин или лицо без гражданства. Субъективную сторону образуют умышленные действия виновного.

Появление в общественных местах в состоянии опьянения (статья 20.21 КоАП РФ). Объект противоправного посягательства в данном составе правонарушения - не только общественный порядок, но и здоровье и даже жизнь людей, которые появляются в общественных местах в состоянии сильного опьянения. Кроме конкретно названных в статье общественных мест - улиц, стадионов, скверов, парков, транспортных средств общего пользования, - общественными местами являются также дворы домов, подъезды, лестничные клетки, лифты жилых домов, театры, кинотеатры, открытые эстрадные площадки, зоопарки, пляжи и т.п. Общественным местом могут стать и 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 (внешнего вида) лица, оскорбляющего человеческое достоинство и общественную нравственность. Это могут 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 (спиртной напиток, наркотик, одурманивающее вещество), ни место, где оно употреблялось (дома, на улице или в ресторане).

Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом. Субъект правонарушения общий.

9.2. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность

Общественная безопасность - это социально-правовое явление, под которым понимается совокупность общественных отношений, регулируемых системой юридических норм в целях предотвращения, локализации и ликвидации условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность жизненно важным интересам граждан и обществу в целом. Для урегулирования общественной безопасности правовыми средствами в современных условиях необходим особый административно-правовой режим создания и деятельности органов государства, использующих разрешительные, надзорные и принудительные методы в качестве социально-объективных и правовых способов обеспечения общественной безопасности.

В юридической литературе общественная безопасность определяется, *во-первых*, как уровень общественных отношений, регулируемых юридическими нормами в целях обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства; *во-вторых*, как система общественных отношений, урегулированных нормами права в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства от угроз, исходящих от преступных и других противоправных деяний, нарушений порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из свободного гражданского оборота, а также от иных негативных явлений социального, природного и техногенного характера; *в-третьих*, как отсутствие риска, связанного с возможностью нанесения ущерба жизненно важным интересам личности и общества от опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных ситуаций, вызванных социальными конфликтами, неконтролируемой миграцией, стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными особыми обстоятельствами.

К силам и средствам обеспечения безопасности, наряду с вооруженными силами и федеральными органами безопасности, относятся органы внутренних дел. В этом смысле показательным является перечень обязанностей полиции, приведенный в статье 12 Федерального закона «О полиции».

На полицию возлагаются *обязанности*:

- прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности;
- оказывать первую помощь 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;

- осуществлять государственный контроль (надзор) над соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;
- участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории России или в отдельных ее местностях;
- участвовать в соответствии с законодательством РФ в обеспечении авиационной безопасности в области гражданской авиации.

Помимо указанного Федерального закона пределы компетенции полиции в области обеспечения общественной безопасности более конкретно определяет КоАП РФ, ограничивающий в статье 23.3 перечень составов административных правонарушений, рассмотрение дел о которых отнесено к ведению органов внутренних дел (полиции).

Компетенция органов внутренних дел (полиции) не ограничивается рассмотрением дел об административных правонарушениях, перечисленных в части 1 статьи 23.3 КоАП РФ. В пункте 1 части 2 статьи 28.3 КоАП дается перечень административных правонарушений, протоколы о которых уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Подразделения органов внутренних дел занимают особое место в системе субъектов обеспечения общественной безопасности. Их отличает широкая компетенция, наибольший объем полномочий по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной безопасности.

Рассмотрим некоторые типичные правонарушения, предупреждение и пресечение которых входит в компетенцию органов внутренних дел (полиции) в сфере общественной безопасности.

Нарушение правил производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему юридическими лицами (статья 20.8 КоАП РФ). Данные правила установлены Федеральным законом «Об оружии», Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 21.07.1998 № 814, Правилами оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15.10.1997 № 1314.

Производство оружия и патронов (исследование, разработка, испытание, изготовление, а также художественная отделка и ремонт оружия, изготовление патронов и их составных частей), а также торговля ими осуществляется юридическими лицами, имеющими соответствующую лицензию. Хранение юридическими лицами оружия и патронов допускается при получении в органах внутренних дел специального разрешения. Хранение должно осуществляться в условиях, обеспечивающих сохранность оружия и патронов, безопасность хранения и исключающих доступ к ним посторонних лиц (в изолированных помещениях, специально оборудованных для этих целей, оснащенных техническими средствами охраны и иными средствами защиты, в запирающихся на замок сейфах или металлических шкафах).

За нарушение перечисленных требований ответственность несут соответствующие должностные или юридические лица. Правонарушения могут быть совершены умышленно или по неосторожности.

Нарушение правил коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему (часть 5 статьи 20.8 КоАП РФ). Коллекционированием и экспонированием оружия на территории РФ имеют право заниматься юридические лица и граждане, имеющие соответствующие лицензии. Порядок осуществления этой деятельности также регламентирован указанными выше правилами оборота гражданского и служебного оружия и правилами оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия.

Коллекционирование оружия - это сбор и хранение огнестрельного, пневматического, газового, сигнального, холодного и иного оружия и патронов для формирования культурно-исторических коллекций (собраний) в научных, информационных и познавательных целях. Экспонирование оружия - показ гражданами и юридическими лицами принадлежащих им либо другим лицам коллекций оружия. Осуществление коллекционирования и экспонирования оружия должно осуществляться в соответствии с установленными правилами.

Субъектами правонарушений являются физические или юридические лица. Субъективная сторона - умысел или неосторожность.

Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах (статья 20.13 КоАП РФ). Обладание оружием вовсе не означает, что из него можно стрелять где и когда угодно, если это не вызвано необходимой обороной (самообороной) или крайней необходимостью (подача сигнала тревоги, о вызове помощи и т.д.). Стрельба разрешена только в предусмотренных (отведенных) для этого местах и с соблюдением установленных правил. К числу таких мест относятся стрелковые тир, стрелково-стендовые комплексы, стрельбища, территории охотничьих хозяйств (иных мест, где разрешена охота) и т.п.

Субъектами правонарушения являются физические лица, субъективная сторона - умысел или неосторожность.

Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности (статья 20.28 КоАП РФ). Осуществление общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, является основанием для ликвидации (упразднения, запрета деятельности) этих объединений.

Ликвидация общественного или религиозного объединения осуществляется по решению суда о приостановлении его деятельности. Субъектами правонарушения, предусмотренного статьей 20.28 КоАП РФ, являются физические лица: организатор деятельности соответствующего объединения, а также иные граждане, участвующие в такой деятельности.

Блокирование транспортных коммуникаций (статья 20.18 КоАП РФ). Под транспортными коммуникациями понимаются все виды путей сообщения: железнодорожные, водные пути, автотранспортные магистрали, иные обустроенные пути сообщения (любые дороги, предназначенные для движения автотранспорта, трамвайные пути и т.п.).

Блокирование выражается в действиях, направленных на затруднение либо прекращение движения транспорта, - устройство завалов, баррикад, перегораживание путей с помощью людей или автомобилей, недопущение к транспортным коммуникациям обслуживающих их лиц (ремонтных бригад, путевых обходчиков и др.).

Субъектами правонарушения являются физические лица, выступающие в роли организаторов или активных участников подобного блокирования. К организаторам относятся лица, инициировавшие блокирование, руководившие им. Активный участник блокирования определяется в каждом случае отдельно, исходя из его роли в совершении противоправных действий.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом.

9.3. Административные правонарушения против порядка управления

Под **установленным порядком управления** понимается система политико-правовых институтов, обеспечивающих нормальное функционирование государственной власти в Российской Федерации. Помимо обеспечения нормальной деятельности органов государства, общественных организаций и их представителей, порядок управления включает в себя поддержание высокого авторитета органов государственной власти и иных интересов государственных организаций и общественных объединений, а также прав и интересов граждан.

Органы внутренних дел (полиция) занимают соответствующее место в системе субъектов обеспечения установленного порядка управления. Компетенция их должностных лиц в сфере предупреждения и пресечения противоправных посягательств, предусмотренных главой 19 КоАП РФ, преимущественно распространяется:

- а) на административные правонарушения, направленные против установленного порядка деятельности государственных органов и их должностных лиц;
- б) административные правонарушения, связанные с несоблюдением порядка проживания граждан и обращения с документами, удостоверяющими их личность;
- в) административные правонарушения, связанные с несоблюдением порядка государственной регистрации;
- г) административные правонарушения, связанные с реализацией прав и обязанностей граждан, обеспечением их личной безопасности, а также охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности.

Рассмотрим некоторые типичные правонарушения, предупреждение и пресечение которых входит в компетенцию органов внутренних дел (полиции) в сфере обеспечения установленного порядка управления.

Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы) (статья 19.2 КоАП РФ). Данное правонарушение состоит в умышленном повреждении или срыве печати (пломбы), наложенной правомочными должностными лицами, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 11.15 и статьей 16.11 КоАП РФ.

Непосредственным объектом правонарушения выступает порядок опечатывания (опломбирования) определенных предметов уполномоченными должностными лицами.

Должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор (контроль), и иных органов наделены правом опечатывать и опломбировать помещения, транспортные средства, места хранения документов, денег, материальных ценностей, кассы, сейфы и прочее в целях обеспечения сохранности перечисленного имущества, запрещения и приостановле-

ния деятельности предприятий, обеспечения сохранности имущества, на которое наложен административный арест в соответствии с частью 5 статьи 27.14 КоАП РФ и в других случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Обычно при опечатывании и опломбировании применяются личные номерные печати и пломбы, позволяющие идентифицировать соответствующее должностное лицо.

Объективная сторона заключается в несоблюдении правомерных требований органов исполнительной власти о полном или частичном приостановлении определенной деятельности, некоторых видов работ и состоит в умышленном повреждении или срыве печати или пломбы, в том случае если требования указанных выше органов или их должностных лиц сопровождались наложением печатей (пломб) на соответствующие объекты, то есть проявляется в активных действиях.

Субъектом может быть как гражданин, так и должностное лицо, умышленно осуществившие срыв печати или пломбы. Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органов или учреждения уголовно-исполнительной системы (статья 19.3 КоАП РФ).

Непосредственным объектом является деятельность сотрудников полиции, военнослужащих, сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудников органов или учреждений уголовно-исполнительной системы, выполняющих свои служебные обязанности.

Объективная сторона правонарушения характеризуется как бездействием, то есть невыполнением законного распоряжения или требования указанных представителей власти, так и действием, выраженным в воспрепятствовании осуществлению ими служебных обязанностей.

О нахождении сотрудника полиции при исполнении обязанностей по охране общественного порядка и общественной безопасности должны свидетельствовать наличие установленной формы одежды, нагрудный знак или предъявление служебного удостоверения.

Субъектами правонарушения могут быть граждане, которым адресовано распоряжение о выполнении конкретных действий или, напротив, требование отказаться от каких-либо действий, могущих повлечь опасные

последствия. Субъективная сторона правонарушения характеризуется умыслом.

Нарушение правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок (статья 19.22 КоАП РФ). Данное правонарушение относится к компетенции полиции (ГИБДД). В целях полноты учета транспортных средств всех видов, механизмов и установок, являющихся источниками повышенной опасности, в Российской Федерации установлена их обязательная регистрация. Объект состава правонарушения - общественные отношения, складывающиеся в области эксплуатации и государственной регистрации транспортных средств, являющихся источниками повышенной опасности.

С объективной стороны административное правонарушение проявляется в несоблюдении установленных сроков постановки на учет или снятия с учета транспортных средств всех видов, механизмов и установок собственниками транспортных средств, а также нарушения правил регистрации должностными лицами органов, уполномоченных осуществлять регистрацию.

Субъектами правонарушений являются граждане, должностные лица и юридические лица. Субъективная сторона выражена в форме умысла, в некоторых случаях - в неосторожности.

Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (статья 19.24 КоАП РФ). Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, устанавливающие порядок управления в сфере обеспечения личной безопасности граждан, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Объективная сторона проявляется в невыполнении лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных судом в соответствии с федеральным законодательством.

Согласно статье 4. Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;

5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным. В течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя с учетом сведений об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им административных ограничений, суд может частично отменить административные ограничения или на основании заявления органа внутренних дел дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения.

По условиям части 2 статьи 19.24 КоАП РФ, поднадзорное лицо несет административную ответственность за невыполнение следующих обязанностей:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней;

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания;

6) уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в орган внутренних дел (полицию) по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением административных ограничений и выполнением установленных обязанностей.

Субъект административного правонарушения специальный, то есть физическое лицо, в отношении которого решением суда установлен административный надзор. Административное правонарушение предполагает как умышленную, так и неосторожную формы вины.

9.4. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность

Пределы компетенции органов внутренних дел (полиции) в области предупреждения и пресечения правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность определяет КоАП РФ. По отдельным составам правонарушений, посягающим на здоровье населения и общественную нравственность, содержащимся в главе 6 КоАП РФ, должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы.

Здоровье населения как видовой объект правонарушений, входящих в рассматриваемую главу КоАП РФ, представляет собой совокупность охраняемых законодательством об административных правонарушениях общественных отношений, обеспечивающих безвредные условия жизнедеятельности человека.

Общественная нравственность - это совокупность моральных ценностей, которые формируются в течение продолжительного времени на основании традиций и обычаев у населения, проживающего на конкретной территории.

Рассмотрим типичные правонарушения в данной сфере, в отношении которых осуществляется полицейское реагирование.

Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (статья 6.8 КоАП РФ).

Содержание статьи направлено на обеспечение предупреждения и пресечения наркомании. Объектом состава данного правонарушения являются общественные отношения в области охраны здоровья населения.

Объективную сторону данного правонарушения составляют действия по покупке, обмену, получению в дар, в счет погашения долга, займа, фактическому обладанию наркотическими средствами и психотропными веществами, обороту их аналогов, а также указанные действия в отношении растений либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества. Незаконными признаются действия только в отношении средств и веществ, включенных в перечень наркотических

средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации¹.

Изготовление наркотических средств, психотропных веществ - действия, в результате которых на основе наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров получены готовые к использованию и потреблению формы наркотических средств, психотропных веществ или содержащие их лекарственные средства.

Приобретение указанных средств и веществ для производства, изготовления, переработки, реализации и использования, в том числе в медицинских целях, осуществляется только юридическими лицами.

Отпуск наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам производится только в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения при наличии у них лицензии на указанный вид деятельности и только по рецепту врача.

Основное отличие данного правонарушения от действий, предусмотренных статьей 228 УК РФ, заключается в размере приобретаемых наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства. Важным условием квалификации правонарушения является совершение действий по приобретению и хранению указанных средств и веществ либо оборот их аналогов, растений либо их частей без цели сбыта.

Субъект правонарушения по части 1 статьи 6.8 КоАП РФ - общий, то есть вменяемое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, а по части 2 - специальный - иностранный гражданин или лицо без гражданства. С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено только умышленно.

Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (статья 6.9 КоАП РФ). Объектом правонарушения являются общественные отношения в области охраны здоровья населения. По данной статье не квалифицируются административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, свя-

¹ Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681; Об утверждении перечня растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации, крупного и особо крупного размеров культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, для целей статьи 231 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросу оборота растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры: постановление Правительства РФ от 27.11.2010 № 934.

занные с потреблением наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (часть 3 статьи 20.20 и статья 20.22 КоАП РФ).

Объективную сторону данного правонарушения составляют совершенные в нарушение установленного порядка действия по употреблению без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации. Лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии наркотического опьянения, может быть направлено на медицинское освидетельствование.

Субъект правонарушения по части 1 данной статьи - общий, а по части 2 - специальный - иностранный гражданин или лицо без гражданства. С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено только умышленно.

Занятие проституцией (статья 6.11 КоАП РФ). Объект посягательства данного правонарушения является сложным. Основным объектом, безусловно, выступает общественная нравственность, но в силу того, что негативными последствиями занятия проституцией может быть распространение венерических заболеваний или ВИЧ-инфекции, то факультативным объектом следует считать здоровье населения.

Объективную сторону состава данного правонарушения образуют действия, то есть вступление лиц в сексуальные внебрачные отношения с целью извлечения прибыли одной из сторон и удовлетворения половых потребностей - другой. Соответствующее противоправное поведение возможно при гетеросексуальных и гомосексуальных отношениях, со стороны, как женщины, так и мужчины.

Под проституцией следует понимать основанное на корыстном мотиве оказание сексуальных услуг. Размер вознаграждения, получаемого за каждый половой акт, для квалификации значения не имеет. В качестве материального вознаграждения может выступать не только российская и иностранная валюта, но и различные предметы материального мира (вещи, ценности и т.д.).

Правонарушения в сфере оказания услуг сексуального характера могут быть совершены только при наличии прямого умысла. Материальный стимул является обязательным признаком проституции и как цель определяется у правонарушителя до вступления в половую связь. Субъекты данного правонарушения - вменяемые лица как женского, так и мужского пола, достигшие 16-летнего возраста.

Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (статья 6.12 КоАП РФ). Объект посягательства данного правонарушения также является сложным,

в нем сочетаются отношения общественной нравственности и здоровья населения. Объективная сторона состава данного правонарушения обязательно связана с получением сутенером материального дохода от занятия проституцией. При этом вид и размер дохода - деньги, вещи, ценности, другие блага - не имеют квалифицирующего значения. Наличие состава данного правонарушения не связано и с систематичностью получения дохода от занятия проституцией другими лицами. Проявления объективной стороны могут быть весьма разнообразными, но они не могут совпадать с действиями по вовлечению в занятие проституцией или принуждению к продолжению занятия проституцией; организации занятия проституцией другими лицами, а равно содержанию притонов для занятия проституцией. Такое противоправное поведение предусмотрено статьями 240 и 241 УК РФ. С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется прямым умыслом. Субъект - общий, то есть вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

9.5. Административные правонарушения в сфере экономики

Социально-экономические преобразования в российском обществе в значительной степени связаны с эффективным выполнением служебных задач органами внутренних дел (полицией). Предупреждение и пресечение административных правонарушений в сфере экономики основано в первую очередь на положениях Федерального закона «О полиции».

Административно-правовые юрисдикционные полномочия сотрудников полиции в сфере экономики определены КоАП РФ. Обширный перечень составов правонарушений экономического характера содержится в главах 7-11, 14-16. Наиболее характерными для административной правоприменительной практики органов внутренних дел (полиции) являются составы правонарушений в области охраны собственности и предпринимательской деятельности.

Собственность выступает ядром экономической системы государства и является наиболее гарантированным средством удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан и их коллективов. Эта категория обеспечивает ее обладателям стабильность и долговременность удовлетворения потребительских нужд.

Под предпринимательской деятельностью в соответствии со статьей 2 ГК РФ понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Рассмотрим некоторые типичные правонарушения, предупреждение и пресечение которых входит в компетенцию органов внутренних дел (полиции) в сфере экономики.

Мелкое хищение (статья 7.27 КоАП РФ). Общим объектом состава правонарушения являются отношения собственности. Видовым объектом выступает та форма собственности, в которой находится имущество: государственная, муниципальная, частная, а также дополнительные формы: собственность общественных и религиозных объединений, фондов, собственность иностранных государств и международных организаций, смешанные формы собственности.

Предметом административных правонарушений в области охраны собственности выступают вещи и результаты интеллектуальной деятельности. Под вещами принято понимать предметы, имеющие материальную субстанцию и обладающие потребительской стоимостью.

Объективная сторона состава данного административного правонарушения выражается в форме действия. Состав материальный, то есть связан с причинением имущественного (материального) вреда. Такой вред может выражаться в виде прямого лишения собственника определенных объектов (продуктов, промышленных предметов, неполучения собственником доходов). Размер причиненного ущерба является признаком, отграничивающим правонарушение от преступления. Мелким хищением признается деяние, при котором стоимость похищенного имущества не превышает 1 тыс. рублей. В случае причинения более значительного ущерба ответственность наступает согласно требованиям УК РФ.

Субъект состава данного правонарушения - общий. С субъективной стороны мелкое хищение - это умышленное деяние, совершаемое с корыстной целью.

Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) (статья 14.1 КоАП РФ). Одним из обязательных условий ведения легальной предпринимательской деятельности выступает наличие акта о регистрации субъекта предпринимательской деятельности, а также специального разрешения (лицензии). Государственная регистрация юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица, а также крестьянских (фермерских) хозяйств осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регистрацию, является Федеральная налоговая служба.

Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлена обязательность получения

лицензии на осуществление определенных видов деятельности. Административная ответственность наступает в том случае, когда отсутствует специальное разрешение (лицензия), а также когда нарушены условия лицензирования.

Родовым объектом состава данного правонарушения выступают общественные отношения, складывающиеся в области предпринимательской деятельности.

Объективная сторона характеризуется бездействием, поскольку смысл правонарушения состоит в невыполнении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность, обязательной государственной регистрации или уклонении от получения специального разрешения (лицензии).

В части 4 рассматриваемой статьи предусмотрена ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Понятие грубого нарушения устанавливается постановлением Правительства РФ в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

В качестве субъектов в составе данного правонарушения могут рассматриваться граждане, должностные и юридические лица. Должностными лицами, которые могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, являются совершившие такие правонарушения руководители и иные работники организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также приравненные к ним индивидуальные предприниматели.

Субъективная сторона правонарушений для физических лиц характеризуется умышленной формой вины. Для юридических лиц конструкция вины обусловлена установлением обстоятельств, связанных с возможностью соблюдения юридическим лицом правил и норм закона.

Обман потребителей (статья 14.7 КоАП РФ). Согласно пункту 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ дело возбуждается сотрудниками органов внутренних дел (полиции) только по обращениям граждан.

Объектом состава правонарушения в данном случае являются общественные отношения в области защиты прав потребителей. Непосредственный предмет посягательства - права и законные интересы потребителя в сфере торговли, выполнения работ и оказания услуг. Отношения в данной области регулируются Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-I «О защите прав потребителей» и ГК РФ.

Объективная сторона правонарушения заключается в следующих противоправных действиях:

обмеривание - отпуск товара меньшего размера, чем определено договором купли-продажи;

обвешивание - отпуск товара меньшего веса (объема), чем определено договором купли-продажи;

обсчет: 1) взимание с потребителя большей суммы, чем обусловлено ценой товара (работы, услуги), предусмотренной договором или установленной уполномоченными государственными органами; 2) утаивание излишней денежной суммы, полученной от потребителя;

введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (работы, услуги) - передача потребителю товара (результатов работы, оказания услуги), не соответствующего условиям договора, требованиям стандартов, техническим условиям, иным обязательным требованиям;

иной обман потребителя - нарушение других условий договора купли-продажи (умышленное искажение сведений о сроке годности товара, его сортности (пересортица), продажа некомплектного товара и т.д.). В качестве «иного обмана потребителей» могут быть рассмотрены нарушения продавцом (исполнителем), допущенные в сфере ценообразования на товары (работы, услуги), когда стоимость определенного вида услуг регулируется нормативными правовыми актами.

Административное наказание может быть назначено лицу, виновному в умышленном предоставлении потребителю недостоверной или неполной информации о потребительских свойствах и качестве товара (работы, услуги) с целью ввести его в заблуждение.

Субъективная сторона состава правонарушения состоит в прямом умысле. Ответственность по данному составу несут физические лица, работающие у индивидуальных предпринимателей.

Специальными субъектами правонарушения являются юридические лица - торговые организации, организации, выполняющие работы или оказывающие услуги населению, и должностные лица этих организаций.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте общую характеристику общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны.
2. Проведите развернутый анализ объективной стороны административных правонарушений:
 - а) посягающих на общественный порядок;
 - б) посягающих на общественную безопасность;
 - в) против порядка управления;
 - г) посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность;
 - д) в сфере экономики.
3. В чем разница между оскорбительным приставанием (статья 20.1 КоАП РФ) и оскорблением (статья 5.61 КоАП РФ)?
4. Что понимается под занятием проституцией? Выделите признаки, влияющие на квалификацию.
5. Каковы наиболее распространенные формы обмана потребителей (статья 14.7 КоАП РФ)?

Глава 10. Административный надзор органов внутренних дел: организация и осуществление

В результате изучения данной главы студенты (курсанты) должны:

- **знать** сущность административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; основания и порядок установления, продления и прекращения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; полномочия сотрудников органов внутренних дел при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; основные права и обязанности поднадзорного лица;
- **уметь** работать с ведомственными нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; оформлять документы, необходимые для установления, осуществления, продления и прекращения административного надзора; отслеживать соблюдение поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений и выполнение ими предусмотренных федеральным законом обязанностей; проводить с поднадзорными лицами индивидуальную профилактическую работу; организовывать и осуществлять взаимодействие с подразделениями органов внутренних дел, государственными и муниципальными органами, а также должностными лицами при производстве административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- **владеть** навыками применения положений законодательства, регламентирующего осуществление сотрудниками органов внутренних дел административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

10.1. Установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел, играет важную роль в деле профилактики административных правонарушений и преступлений, которые могут совершить лица, освобожденные из мест лишения свободы. Особое значение в содержании административного надзора отводится профилактике рецидивной преступности, что, соответственно, и нашло отражение в Федеральном законе от 06.04.2011

№ 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее - Закон об административном надзоре).

Административный надзор осуществляется территориальными органами внутренних дел за отдельными категориями граждан, прибывших из мест лишения свободы. Административный надзор устанавливается с целью защиты государственных и общественных интересов.

Правовым основанием применения этой меры административного принуждения являются Закон об административном надзоре, а также целый ряд нормативных правовых актов, а именно: Конституция РФ, УК РФ, УИК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ, приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», приказ МВД России от 30.06.2012 № 657 «О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818».

За последнее время правовая основа административного надзора пополнилась такими актами, как Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ; приказ МВД России от 25 июня 2014 г. № 534 «О внесении изменений в Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденный приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818»; постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре».

Согласно пунктам 3 и 5 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, административный надзор осуществляется:

- подразделениями по организации и осуществлению административного надзора;
- должностными лицами, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора, управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, УМВД России на комплексе «Байконур».

В осуществлении административного надзора принимают участие:

- участковые уполномоченные полиции;
- сотрудники строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции, вневедомственной охраны, ДПС ГИБДД МВД России;
- сотрудники подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-разыскную деятельность;
- сотрудники дежурных частей территориальных органов;

- сотрудники полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Административный надзор применяется не ко всем лицам, освобожденным из мест лишения свободы, а лишь к определенной категории лиц, под которую попадают:

1) совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за *совершение тяжких или особо тяжких преступлений*, то есть лица, совершившие умышленные деяния, за которые предусмотрено соответственно максимальное наказание, *не превышающее 10 лет лишения свободы* (часть 4 статьи 15 УК РФ), или наказание в виде лишения свободы *на срок свыше 10 лет* или более строгое наказание (часть 5 статьи 15 УК РФ);

2) совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за *совершение преступления при рецидиве преступлений*, то есть лица, совершившие умышленные преступления, при этом имеется судимость за ранее совершенные этими лицами умышленные преступления (статья 18 УК РФ);

3) совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за *совершение умышленных преступлений в отношении несовершеннолетних*, то есть лица, совершившие умышленное деяние независимо от тяжести в отношении несовершеннолетних (под данную категорию попадают не только педофилы, но и лица, совершившие любые преступления в отношении несовершеннолетних).

Обращаем внимание, что в отношении данной категории лиц административный надзор устанавливается *только при наличии следующих оснований*:

- если лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

- если лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два административных правонарушения и более против порядка управления и (или) посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность;

4) совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за *совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних*, то есть лица, совершившие в отношении несовершеннолетних преступления, предусмотренные главой

18 УК РФ «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности»;

5) совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений. В этом случае административный надзор устанавливается независимо от наличия каких-либо оснований, лицо подпадает под признаки частей 2 и 3 статьи 18 УК РФ.

Согласно положениям статьи 3 Закона об административном надзоре и статье 173.1 УИК РФ административный надзор может быть установлен в отношении лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте и достигших 18 лет к моменту или после освобождения из мест лишения свободы.

Применение административного надзора к иностранным гражданам и лицам без гражданства возможно при условии их проживания (пребывания) на территории РФ на законных основаниях¹.

Таким образом, при установлении административного надзора необходимо наличие следующих условий:

- 1) факта совершеннолетия лица;
- 2) факта освобождения лица из мест лишения свободы;
- 3) неснятой или непогашенной судимости.

Обращаем внимание на то, что лицо, освобожденное условно-досрочно из мест лишения свободы, согласно статье 79 УК РФ считается не отбывшим наказание в виде лишения свободы. В случае уклонения лица от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при условно-досрочном освобождении, а также при совершении им административного правонарушения или преступления до момента истечения срока оставшейся не отбытой части наказания, условно-досрочное освобождение может быть отменено с исполнением оставшейся не отбытой части наказания. При этом административный надзор к данному лицу не может быть применен до истечения срока оставшейся не отбытой части наказания. По истечении срока оставшейся не отбытой части наказания административный надзор может быть установлен на общих основаниях.

Административный надзор устанавливается судом на основании заявления исправительного учреждения или органа внутренних дел. По делу об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, заявление подается в суд по местонахождению исправительного учреждения.

¹ О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 22.

При этом по делам об установлении, продлении, досрочном прекращении, частичной отмене административных ограничений за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, а также о дополнении ранее установленных поднадзорным лицам административных ограничений, заявление подается в суд по месту жительства или пребывания этих лиц.

Администрация исправительного учреждения *не позднее, чем за два месяца* до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания подает в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

В отношении лица, которому в качестве дополнительного вида наказания назначено ограничение свободы либо неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена ограничением свободы, орган внутренних дел обращается с заявлением об установлении административного надзора в суд по месту жительства или пребывания лица *не позднее, чем за один месяц* до истечения срока ограничения свободы.

Сотрудники территориального органа внутренних дел при подготовке материалов в суд об установлении административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, запрашивают следующие документы:

- у суда, постановившего приговор, - о направлении копии приговора;
- у исправительного учреждения - о предоставлении характеризующих лицо документов и материалов, а также иные документы, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела в суде.

В свою очередь, на поступивший запрос администрация исправительного учреждения *в течение 10 дней* обязана направить в территориальный орган внутренних дел копию приговора суда и характеристику на лицо, освобожденное из мест лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

В случае установления административного надзора за лицом, освободившимся из мест лишения свободы и отбывающим наказание в виде ограничения свободы, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительных работ, а также состоящим на учете в уголовно-исполнительной инспекции в связи с применением судом отсрочки отбывания наказания по основаниям и в порядке, определенным федеральным законом, территориальные органы внутренних дел *в течение трех дней* информируют уголовно-исполнительные инспекции о подаче в суд заявления.

Начальник территориального органа внутренних дел направляет при наличии достаточных оснований на рассмотрение в суд заявления об установлении, продлении срока административного надзора либо о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений.

В заявлении об установлении административного надзора указываются:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование органа, подающего заявление; местонахождение данного органа;
- Ф.И.О. лица, в отношении которого подается заявление, место жительства (пребывания) данного лица;
- основания подачи заявления;
- обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу;
- предлагаемые к отмене или установлению виды административных ограничений;
- перечень прилагаемых к заявлению документов.

В заявлении органа внутренних дел указываются также сведения об образе жизни и о поведении лица, в отношении которого решается вопрос об установлении административного надзора (приобщается характеристика лица).

К заявлению прилагаются копия приговора суда и копии иных судебных постановлений о приведении приговора в соответствие с действующим законодательством, а также документы и материалы, свидетельствующие о совершении данным лицом административных правонарушений.

Заявление, иные документы и материалы (приложение к заявлению) представляются в суд в подлиннике или в форме, надлежащим образом заверенной копии *в двух экземплярах* (один пакет документов вручается лицу, в отношении которого подано заявление). Дополнительный пакет документов подготавливается для прокурора.

Заявление исправительного учреждения или органа внутренних дел должно быть подписано его начальником или руководителем либо иным уполномоченным лицом.

В случае необходимости суд может затребовать иные документы и материалы.

При рассмотрении дела об установлении административного надзора должны учитываться следующие обстоятельства, имеющие значение для дела:

- наличие у лица непогашенной либо неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при реци-

диве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;

- признание лица в период отбывания наказания злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- совершение лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений, предусмотренных главами 6, 19 и 20 КоАП РФ;
- наличие у лица непогашенной либо неснятой судимости за совершение преступления, предусмотренного главой 18 УК РФ, в отношении несовершеннолетнего лица, за преступление при опасном или особо опасном рецидиве преступлений.

Суд, рассмотрев заявление по делу об административном надзоре, принимает решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Дело об административном надзоре рассматривается и разрешается судьей единолично. При рассмотрении дела *присутствие лица*, в отношении которого подано заявление, представителей исправительного учреждения или органа внутренних дел, которыми подано заявление, а также прокурора *является обязательным*. Однако неявка в судебное заседание заявителя, прокурора, которые были надлежащим образом извещены о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела.

Иными словами, необходимым условием рассмотрения дела об административном надзоре в суде является обязательное присутствие (участие) лица, в отношении которого подано заявление. На практике нередки случаи, когда такое лицо уклоняется от явки в суд. Возможность осуществления привода в судебное заседание лица, в отношении которого подано заявление, федеральным законодательством не оговорена.

Суд вправе обязать орган внутренних дел, обратившийся с соответствующим заявлением, обеспечить явку лица, в отношении которого подано заявление об установлении административного надзора, в судебное заседание.

Отметим, что обязанность доказывания обстоятельств по делу об административном надзоре лежит на заявителе, то есть на представителях исправительного учреждения или органа внутренних дел. В случае рассмотрения дела о досрочном прекращении административного надзора или частичной отмене ранее установленных административных ограничений, обязанность доказывания возлагается и на поднадзорное лицо (его представителя). В предмет доказывания по делам данной категории не входят законность и обоснованность постановления начальника исправительного учреждения о признании лица злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, а также постановления по делам об

административных правонарушениях, послуживших основанием для обращения в суд с заявлением об установлении административного надзора.

Суд, принимая решение об установлении или о продлении административного надзора, одновременно устанавливает и административные ограничения. При этом суд вправе установить одно или несколько административных ограничений, а также иные ограничения, не указанные в заявлении исправительного учреждения или органа внутренних дел, но предусмотренные федеральным законодательством.

При определении ограничений необходим индивидуальный подход к каждому лицу, в отношении которого устанавливается административный надзор.

Для наиболее эффективного обеспечения индивидуального профилактического воздействия необходимо принимать во внимание:

- труднодоступность и удаленность места жительства лица от территориального органа МВД России;
- возраст, семейное положение, образование лица;
- место и характер работы или учебы поднадзорного;
- судимость (судимости) лица, наличие преступных связей;
- поведение лица в местах лишения свободы и по месту жительства;
- склонности к злоупотреблению спиртными напитками, совершению административных правонарушений, а также другие обстоятельства, характеризующие личность поднадзорного.

Согласно статье 4 Закона об административном надзоре в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие *административные ограничения*:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за пределы территории, установленные судом;
- 5) обязательная явка поднадзорного от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Запрещается ставить поднадзорное лицо в условия невозможности соблюдения установленных ограничений, например, устанавливать запрет на выезд за пределы сельского поселения, являющегося местом жительства поднадзорного лица, и одновременно обязывать его явкой для регистрации в территориальный орган МВД России, расположенный в ином населенном пункте. В то же время в исключительных случаях (в труднодоступной, удаленной местности) допускается с разрешения начальника террито-

ального органа МВД России явка для регистрации в участковый пункт полиции по месту жительства поднадзорного лица¹.

Обращаем внимание, что приведенный перечень административных ограничений *является исчерпывающим* и не подлежит расширению.

С установленными судом административными ограничениями поднадзорному лицу под роспись вручается соответствующее предупреждение, второй экземпляр которого приобщается к материалам дела административного надзора. Одновременно поднадзорному разъясняются правила административного надзора, права и обязанности, ответственность за нарушение правил и ограничений надзора, а также за самовольное оставление места жительства с целью уклонения от надзора.

В целях обеспечения права на апелляционное обжалование решения суда лицу, в отношении которого установлен административный надзор, направляются:

- копия соответствующего судебного постановления суда первой инстанции, не вступившего в законную силу, - в течение пяти дней со дня принятия решения в окончательной форме;
- копии определения суда о приостановлении или прекращении производства по делу либо об оставлении заявления без рассмотрения - не позднее чем через три дня со дня вынесения определения суда.

Решение по делу об административном надзоре может быть обжаловано в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

В решении суда об установлении или о продлении административного надзора указывается срок административного надзора.

Итак, административный надзор устанавливается в отношении нижеперечисленных категорий граждан на следующие сроки:

1) совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений - *на срок от одного года до трех лет, но не свыше срока, установленного законодательством РФ для погашения судимости;*

2) совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, либо за совершение преступления против половой

¹ Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: методические рекомендации / И.А. Зайцев [и др.]. - М.: ВНИИ МВД России, 2013.

неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений - *на срок, установленный законодательством РФ для погашения судимости, за вычетом срока, истекшего после отбытия наказания.*

Административный надзор может быть продлен на срок *до шести месяцев* в случае, если поднадзорное лицо в течение одного года совершает два и более административных правонарушения против порядка управления или посягающих на общественный порядок и общественную безопасность или на здоровье населения и общественную нравственность.

Как уже отмечалось ранее, решение суда по делу об административном надзоре может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством РФ.

Срок административного надзора исчисляется:

- со дня постановки на учет в органе внутренних дел по избранному месту жительства или пребывания:

- в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, при наличии условия, что лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

- в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, когда административный надзор устанавливается независимо от наличия оснований, предусмотренных законодательством РФ;

- со дня вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора - в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, при наличии условия, что лицо совершает в течение одного года два административных правонарушения и более против порядка управления и (или) посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и (или) на здоровье населения и общественную нравственность;

- со дня 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 ограничением свободы.

Течение срока административного надзора приостанавливается в случае:

- 1) объявления поднадзорного лица в розыск;
- 2) признания поднадзорного лица безвестно отсутствующим;
- 3) заключения поднадзорного лица под стражу.

После устранения обстоятельства, послужившего основанием для приостановления срока административного надзора, согласно пункту 6 статьи 5 Закона об административном надзоре течение срока административного надзора продолжается.

10.2. Организация осуществления административного надзора за поднадзорным лицом

Администрация исправительного учреждения *за шесть месяцев* до окончания срока отбывания наказания совершеннолетними лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы и имеющими непогашенную либо неснятую судимость, за совершение ими: 1) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений; 2) тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, если лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, *направляет запросы:*

- о возможности проживания лица по указанному адресу - в территориальный орган МВД России на районном уровне по избранному этим лицом месту жительства или пребывания;

- о предоставлении характеризующих документов и материалов, а также данных, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела в суде при установлении административного надзора, - в территориальный орган МВД России на районном уровне, на территории которого лицо проживало до отбывания наказания.

В свою очередь, территориальные органы МВД России на районном уровне в срок *не позднее 10 дней* организуют исполнение запросов, поступивших из учреждений уголовно-исполнительной системы, о возможности проживания по избранному осужденным месту жительства или пребывания либо о представлении документов, характеризующих лицо, материалов и иных данных, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела в суде при установлении административного надзора.

Отметим, что на данной стадии организация деятельности территориального органа МВД России на районном уровне по осуществлению административного надзора состоит из двух этапов.

Первый этап включает в себя выполнение мероприятий до прибытия лица из мест лишения свободы:

1) начальник территориального органа МВД России дает поручение по исполнению запросов, поступивших из учреждений уголовно-исполнительной системы;

2) при посещении адреса предполагаемого места жительства освобождаемого должностное лицо полиции, на которое возложены обязанности по осуществлению административного надзора, в объяснении фиксирует Ф.И.О. проживающих по указанному адресу, устанавливает наличие у данных лиц документов на право проживания в этом помещении, а также выясняет ответы на вопросы: знают ли они освобождаемого; кем он им доводится; желают ли они, чтобы осужденный проживал вместе с ними?

Если установлено, что граждане, проживающие по адресу, указанному лицом, освобождаемым из мест лишения свободы, не знают осужденного, то в объяснении необходимо отразить ответ на вопрос: «Имеются ли у осужденных лиц родственники либо знакомые в исправительном учреждении, откуда было направлено уведомление?»

Второй этап представляет собой комплекс мероприятий, направленных на учет лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и осуществление всестороннего наблюдения за этими лицами.

После вступления в законную силу решения суда об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, *в течение семи дней* администрация исправительного учреждения направляет копию указанного решения в территориальный орган МВД России на районном уровне по избранному данным лицом месту жительства или пребывания.

Уголовно-исполнительные инспекции *не позднее 10 дней* до окончания срока отбывания наказания в виде ограничения свободы лицом, в отношении которого установлен административный надзор, направляют в территориальный орган МВД России на районном уровне по избранному месту жительства или пребывания сообщение о предстоящем снятии данного лица с контроля и допущенных им в период отбывания наказания нарушениях установленных ограничений.

При освобождении из мест лишения свободы осужденному, в отношении которого установлен административный надзор, вручается *предписание о выезде к избранному месту жительства или пребывания*.

В предписании указываются:

- срок прибытия (устанавливается с учетом необходимого для проезда времени);
- обязанность в трехдневный срок явиться в территориальный орган внутренних дел (куда в день освобождения администрация исправительного учреждения высылает копию предписания) для постановки на учет;
- предупреждение об уголовной ответственности за уклонение от административного надзора.

В выдаваемой справке об освобождении делается отметка (ставится штамп) «*Установлен административный надзор*».

В соответствии с Порядком осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным приказом МВД России от 08.07.2011 № 818, осуществление административного надзора возлагается на сотрудников подразделений по административному надзору. Пунктом 7 данного Порядка регламентированы действия как сотрудников названных подразделений, так и иных должностных лиц, к которым мы можем отнести и участковых уполномоченных полиции.

По прибытии к месту жительства (пребывания) осужденный, в отношении которого установлен административный надзор, обязан явиться в территориальный орган внутренних дел для регистрации и постановки на учет.

В случае если освобожденное из мест лишения свободы лицо прибыло в территориальные органы внутренних дел в праздничные или выходные дни либо в вечернее или ночное время, оперативный дежурный дежурной части территориального органа обязан произвести отметку о прибытии в маршрутном листе или листе регистрации и в течение дежурных суток информировать сотрудников подразделения по надзору (либо участкового уполномоченного полиции, на территории обслуживания которого будет проживать (пребывать) данное лицо).

При поступлении в орган внутренних дел судебного решения об установлении в отношении конкретного лица административного надзора начальник территориального органа внутренних дел дает поручение руководителю подразделения по надзору (иным должностным лицам) о заведении дела административного надзора и регистрации данного дела в отношении лица, проживающего (пребывающего) на территории обслуживания территориального органа, либо прибывающего к месту жительства (пребывания) на территорию обслуживания территориального органа.

Сотрудники подразделений по надзору:

- заводят и регистрируют дела административного надзора;
- вносят сведения о поднадзорных лицах в журнал учета лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых в соответ-

ствии с законодательством РФ судом установлены административные ограничения;

- в течение *трех рабочих дней* составляют информационные карточки на поднадзорных лиц; эта информация направляется для учета в информационный центр и дежурную часть территориального органа;

- в течение *одного рабочего дня* информируют о постановке на учет в территориальном органе поднадзорного лица участкового уполномоченного полиции, на территории обслуживания которого будет проживать (пребывать) данное лицо, сотрудников строевых подразделений: ППС, вневедомственной охраны; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-разыскную деятельность, дежурных частей территориальных органов, а также сотрудников полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Согласно ведомственным нормативным актам к делу административного надзора прилагаются следующие документы:

- 1) уведомление исправительного учреждения территориального органа по месту предполагаемого проживания поднадзорного после освобождения;

- 2) предписание исправительного учреждения поднадзорному лицу о выезде к установленному месту жительства или пребывания;

- 3) объяснение и рапорт сотрудников исправительного учреждения, характеристика поднадзорного лица, копия материалов о принятых к нарушителю мерах;

- 4) решение (постановление, определение) суда об установлении, продлении или прекращении административного надзора;

- 5) копия уведомления территориального органа исправительного учреждения по месту отбывания наказания поднадзорного о прибытии и постановке на учет данного лица после освобождения;

- 6) копия приговора суда;

- 7) копия справки об освобождении из исправительного учреждения;

- 8) справка о регистрации поднадзорного по месту жительства или месту пребывания (бланк справки приказом не определен);

- 9) копия заявления территориального органа в суд об установлении административного надзора и ограничений поднадзорному лицу;

- 10) решение суда о снятии с поднадзорного лица административных ограничений либо об установлении дополнительных ограничений данному лицу;

- 11) анкета поднадзорного лица, копия паспорта;

- 12) фотография поднадзорного размером 10×15;

- 13) дактилоскопическая карта поднадзорного;

- 14) список лиц, входящих в круг общения поднадзорного лица;

15) лист ежемесячных проверок по информационно-справочным учетам о совершенных административных правонарушениях поднадзорным лицом;

16) лист учета профилактических мероприятий, проводимых с поднадзорным лицом;

17) рапорты должностных лиц территориальных органов о допущенных нарушениях поднадзорным лицом и другие материалы, подтверждающие факты совершения правонарушений данным лицом;

18) акты о выявленных нарушениях административных ограничений поднадзорным либо о невыполнении им своих обязанностей (приказом не предусмотрены);

19) рапорты сотрудников полиции о проверке поднадзорного. В случае если рапорт о проверке поднадзорного отсутствует, то участковым уполномоченным полиции готовится рапорт о соблюдении поднадзорным установленных ограничений;

20) решение органа, уполномоченного рассматривать материалы об административных правонарушениях, допущенных поднадзорным;

21) лист проверок ведения дела административного надзора руководителями территориального органа;

22) постановление о прекращении административного надзора.

Обращаем внимание также на то, что ведение дел административного надзора проверяется начальником территориального органа внутренних дел не реже одного раза в квартал, о чем делается соответствующая запись в листе проверки.

Согласно подпункту 7.11 Порядка осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, сотрудники подразделения по надзору или иные должностные лица подчиненных территориальных органов МВД России на районном уровне при осуществлении административного надзора *в течение трех суток* с момента заведения дела административного надзора на лицо, освобожденное из мест лишения свободы, в отношении которого по решению суда установлен административный надзор, заполняют сторожевой листок и с сопроводительным письмом за подписью начальника территориального органа внутренних дел (или лица, его замещающего) направляют данное письмо в управления, отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Сторожевой листок должен быть заполнен разборчивым почерком. Сопроводительное письмо в обязательном порядке регистрируется в канцелярии органа внутренних дел, исходящий номер указывается в угловом штампе. Неразборчивый почерк при заполнении сторожевого листка, отсутствие исходящего номера на сопроводительном письме или подписи

начальника органа внутренних дел (лица, его замещающего) дают основание для отказа в приеме на исполнение указанных документов.

Рассматривая основные действия в отношении поднадзорного лица, отметим, что начальник территориального органа внутренних дел утверждает график прибытия по решению суда поднадзорного лица в территориальный орган на регистрацию. Копия графика, утвержденная начальником территориального органа, выдается сотрудником подразделения по надзору под расписку поднадзорному лицу, при этом сотрудник делает запись в регистрационном листе.

Во время постановки на учет поднадзорного лица сотрудник подразделения по надзору проводит с поднадзорным лицом профилактическую беседу. В ходе этой беседы поднадзорному разъясняют его права и обязанности, предупреждают об ответственности за нарушение установленных судом административных ограничений и невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей.

Законодательством определены следующие *права поднадзорного лица*:

1) обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

2) обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

3) обращаться в орган внутренних дел с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами;

4) обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора.

Поднадзорное лицо *обязано*:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному данным лицом месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел *в течение трех рабочих дней* со дня прибытия к избранному месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания *в течение трех дней* в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным законодательством, разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или

иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным законодательством;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания *в течение трех рабочих дней* о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным законодательством;

6) уведомить орган внутренних дел *в течение трех рабочих дней* о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

По окончании профилактической беседы сотрудник подразделения по надзору вручает поднадзорному лицу под роспись соответствующее предупреждение, второй экземпляр которого приобщается к материалам дела административного надзора.

В тех случаях, когда поднадзорное лицо отказывается от подписи, содержание предупреждения зачитывается вслух указанному лицу в присутствии двух понятых, о чем в упомянутом предупреждении делается соответствующая запись.

После постановки поднадзорного лица на учет в территориальном органе сотрудники подразделений по надзору, как уже отмечалось выше, в течение одного рабочего дня информируют об этом:

- участкового уполномоченного полиции, на территории обслуживания которого будет проживать (пребывать) данное лицо;
- сотрудников строевых подразделений (ДПС ГУОБДД, ППСП, вневедомственной охраны);
- сотрудников подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-разыскную деятельность;
- сотрудников дежурных частей территориальных органов внутренних дел;
- сотрудников полиции линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Информирование данных сотрудников осуществляется с целью их привлечения к участию в осуществлении, в рамках компетенции, наблю-

дения за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений.

В свою очередь, участковый уполномоченный полиции, на обслуживаемой территории которого проживают (пребывают) поднадзорные лица, вносит сведения о последних в паспорт на административный участок.

Осуществляя наблюдение за поднадзорными лицами, участковый уполномоченный полиции ежемесячно докладывает рапортом начальнику территориального органа о соблюдении этими лицами установленных судом административных ограничений и выполнении возложенных на указанных лиц федеральным законом обязанностей, а также о возможности совершения данными лицами преступлений и иных правонарушений, в том числе связанных с уклонением от административного надзора.

Также участковые уполномоченные полиции проводят с поднадзорными лицами индивидуальную профилактическую работу, в ходе которой получают от них объяснения в устной или письменной форме и другие сведения по вопросам нарушения поднадзорными установленных судом административных ограничений и невыполнения возложенных на данных лиц федеральным законом обязанностей.

Информация по результатам проведенных бесед и мероприятий с поднадзорными лицами по осуществлению административного надзора вносится в анкеты и листы учета профилактических мероприятий.

Участковые уполномоченные полиции при осуществлении контроля над лицами, в отношении которых установлены судом ограничения, посещают *не реже одного раза в месяц* поднадзорных лиц по месту жительства (пребывания) в определенное время суток, в течение которого поднадзорным лицам запрещено пребывание вне указанных помещений. Как правило, это ночное время - с 22 часов вечера до 6 часов утра. Количество посещений поднадзорного по месту жительства определяется с учетом особенностей личности поднадзорного, его поведения, образа жизни, преступных связей и намерений вновь совершить преступление. Также в целях получения сведений о поведении поднадзорных лиц участковые уполномоченные полиции запрашивают информацию по месту работы и (или) месту жительства (пребывания) поднадзорных, в случае если последние временно пребывают на территории обслуживаемого участка.

При посещении поднадзорного по месту его жительства либо пребывания в определенное время суток, в течение которого поднадзорному лицу запрещено пребывать вне указанного помещения, сотрудник полиции обязан:

- назвать свою должность, звание и фамилию;
- предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение;

- кратко сообщить причину и цель обращения (пункт 1 части 4 статьи 5 Федерального закона «О полиции»).

В свою очередь, в обязанности поднадзорных лиц входит допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

При общении с членами семьи поднадзорного необходимо объяснить им цель и законность основания прибытия в их жилище. В этом случае нужно точно знать, что поднадзорный находится дома. Если же поднадзорный отсутствует, то необходимо выяснить у членов семьи или соседей, где его можно найти. Одновременно в беседах с членами семьи и соседями поднадзорного необходимо вежливо поинтересоваться о его поведении: «Имеются ли у Вас замечания и претензии к поднадзорному? Злоупотребляет ли он спиртными напитками? Имеются ли у Вас факты нарушения им общественного порядка?»

Результаты посещения участковым уполномоченным полиции поднадзорного лица по месту жительства (пребывания) оформляются актом.

В ходе установления факта присутствия или отсутствия поднадзорного лица по месту жительства в определенное время суток необходимо подтверждение данного факта в присутствии понятых, однако обеспечить наличие последних в ночное время суток довольно сложно.

В случае невозможности приглашения понятых (ввиду позднего времени проверки), а также отказа присутствующих лиц подписать акт посещения поднадзорного лица по месту жительства (пребывания) сотрудники полиции фиксируют факт отказа в акте посещения.

При проверке в случае отсутствия поднадзорного лица по месту жительства (пребывания) в акте посещения в графе «результат посещения» должны быть зафиксированы данные о причинах отсутствия поднадзорного со слов членов его семьи или проживающих совместно с ним лиц, при этом в обязательном порядке упомянутых лиц знакомят с актом посещения под роспись.

При посещении поднадзорного по месту его жительства либо пребывания в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывать вне указанного помещения, и при отсутствии поднадзорного, членов его семьи или проживающих совместно с ним лиц сотрудники полиции производят звонок на контактный сотовый (домашний) телефон поднадзорного лица (при наличии). Вследствие этого рекомендуется сотрудникам, ответственным за осуществление административного надзора, при составлении графика проверки, либо плана-задания на проверку поднадзорного лица вносить информацию о наличии либо отсутствии у

данного лица контактного телефона. При общении с поднадзорным по телефону устанавливается причина его отсутствия по месту жительства либо пребывания и фиксируется указанный факт в акте посещения. В случае отсутствия ответа по телефону фиксируется факт вызова абонента в акте посещения¹.

После заполнения акта посещения поднадзорного лица в указанном документе необходимо зафиксировать подписи лиц, принимавших участие в посещении поднадзорного лица, а также ознакомить с данным актом под роспись поднадзорное лицо (в том случае, если оно находилось по месту жительства).

При выявлении фактов проживания (пребывания) на обслуживаемых административных участках поднадзорных лиц, освободившихся из мест лишения свободы и не прибывших без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному ими месту жительства (пребывания), а равно лиц, самовольно оставивших место жительства (пребывания) в целях уклонения от административного надзора, должны быть обеспечены их задержание и доставление в территориальные органы.

Как уже отмечалось, поднадзорное лицо обязано в течение *трех рабочих дней* уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если данное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам.

При поступлении уведомления от поднадзорного лица о его пребывании вне жилого или иного помещения, являющегося местом его жительства (пребывания), в связи с краткосрочным выездом за установленные судом пределы территории по причине возникновения исключительных личных обстоятельств начальник территориального органа внутренних дел, исходя из сложившейся ситуации, дает на это разрешение.

К исключительным личным обстоятельствам в соответствии с частью 3 статьи 12 Закона об административном надзоре относятся:

1) смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

2) необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту

¹ Методические рекомендации сотрудникам полиции по осуществлению проверок лиц, состоящих под административным надзором по месту жительства (пребывания): утв. приказом МВД России по Республике Коми от 16.01.2013 № 13 «О реализации требований приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818».

жительства или пребывания поднадзорного лица, либо в установленных судом пределах территории;

3) невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства или пребывания в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами;

4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории;

5) необходимость сдачи вступительных экзаменов при поступлении в образовательное учреждение;

б) необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) не может быть пройден в установленных судом пределах территории;

г) заключение трудового договора;

д) заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг;

е) государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

Обращаем внимание, что приведенный выше перечень является исчерпывающим и другие исключительные обстоятельства Законом об административном надзоре не предусмотрены.

При изменении поднадзорным лицом места жительства (пребывания) сотрудники подразделений по надзору оформляют и выдают маршрутный лист, письменно информируют об этом территориальные органы по месту прибытия поднадзорного лица, а также по решению начальника территориального органа направляют дело административного надзора в территориальный орган по новому месту жительства (пребывания) указанного лица.

В случае, когда поднадзорное лицо прибывает к новому месту жительства (пребывания), а дело административного надзора еще не поступило, сотрудники подразделений по надзору запрашивают дело административного надзора из территориального органа, с территории обслуживания которого к месту жительства (пребывания) прибыло поднадзорное лицо.

По прибытии к временному месту жительства (пребывания) поднадзорное лицо *в течение трех дней* обязано явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания. По факту прибытия поднадзорного лица указанные сотрудники вносят соответствующие сведения в маршрутный лист, заверяют данный документ печатью (штампом) территориального органа и приобщают к материалам дела административного надзора.

Необходимо отметить, что при изменении места жительства поднадзорным лицом, а также его паспортных и других данных сотрудники указанных подразделений направляют дополнительно информационные карточки в информационный центр и дежурную часть территориального органа.

Поднадзорное лицо обязано уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если указанное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам. По окончании срока временного пребывания поднадзорного лица участковым уполномоченным полиции делается запись в маршрутный лист о поведении данного лица на обслуживаемой территории.

По возвращении поднадзорного лица к постоянному месту жительства (пребывания) участковый уполномоченный полиции знакомится с записями в маршрутном листе, делает в нем отметки о прибытии указанного лица и приобщает маршрутный лист к делу административного надзора.

В случае неприбытия поднадзорного лица в установленный срок к избранному месту жительства (пребывания), невозвращения поднадзорного лица к установленному сроку без уважительных причин к месту жительства (пребывания), а также убытия с места жительства (пребывания) без разрешения территориального органа участковый уполномоченный полиции докладывает о данном факте начальнику территориального органа, затем принимаются меры к установлению местонахождения поднадзорного лица.

10.3. Административная ответственность за нарушение требований административного надзора

Состав правонарушения, предусмотренного статьей 19.24 КоАП РФ, образуют: 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. А также невыполнение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Состав рассматриваемого правонарушения является формальным, так как наступление негативных последствий в результате невыполнения

обязанностей лицами, освобожденными из мест лишения свободы, не является обязательным.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, обеспечивающие надлежащее постпенитенциарное поведение лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную и неснятую судимость.

Объективная сторона выражается в несоблюдении административных ограничений, а равно в невыполнении обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, что проявляется как в виде *действий*, направленных на нарушение установленных ограничений, так и *бездействий* - несоблюдении ограничений без уважительных причин. Основным условием привлечения к административной ответственности по статье 19.24 КоАП РФ является то, что действие (бездействие) не должно содержать признаков уголовно наказуемого деяния (статья 314.1 УК РФ).

Субъектом административного правонарушения является вменяемое лицо, достигшее 18-летнего возраста, в отношении которого судом установлен административный надзор.

Субъект данного административного правонарушения является специальным - это физическое лицо, освобожденное из мест отбывания лишения свободы за совершенное ранее тяжкое или особо тяжкое преступление или имеющее неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений или преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, достигшее возраста административной ответственности.

Субъективная сторона выражается только прямым умыслом, мотивы и цели лица при совершении им данного административного правонарушения не учитываются. Оконченным деяние считается с момента его совершения.

При рассмотрении вопроса о виновности лица, в отношении которого установлен административный надзор, и привлечении его к административной ответственности за несоблюдение административных ограничений или ограничений, установленных судом (часть 1 статьи 19.24 КоАП РФ), или за невыполнение обязанностей, предусмотренных федеральным законом (часть 2 статьи 19.24 КоАП РФ), необходимо учитывать следующее:

1) административная ответственность поднадзорного лица по части 1 статьи 19.24 КоАП РФ наступает только за нарушение тех ограничений, которые перечислены в статье 4 Закона об административном надзоре и закреплены решением суда, таких как:

- 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;
- явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации;

2) административная ответственность поднадзорного лица согласно части 2 статьи 19.24 КоАП РФ наступает только за невыполнение обязанностей, указанных в статье 11 Закона об административном надзоре, в соответствии с которой лицо обязано:

- прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному данным лицом месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

- явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному данным лицом месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

- явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным частью 3 статьи 12 Закона об административном надзоре, разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

- уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным частью 3 статьи 12 Закона об административном надзоре;

- уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным частью 3 статьи 12 Закона об административном надзоре;

- уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

- допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения;

- являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей, предусмотренных Законом об административном надзоре.

При подтверждении факта совершения поднадзорным лицом административного правонарушения составляется протокол об административном правонарушении в соответствии с требованиями статьи 28.2 КоАП РФ. Следует отметить, что при написании фабулы протокола об административном правонарушении необходимо правильно фиксировать обстоятельства допущенного нарушения.

Согласно статье 23.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.24 КоАП РФ, вправе рассматривать начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители, а также старшие участковые уполномоченные полиции и участковые уполномоченные полиции.

Дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.24 КоАП РФ, может быть рассмотрено судьей (часть 2 статьи 23.1 КоАП РФ), если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает это дело на рассмотрение судье¹.

10.4. Уголовная ответственность за нарушение требований административного надзора

Начальник территориального органа внутренних дел принимает решение о возбуждении уголовного дела, предусмотренного статьей 314.1 УК РФ, а также об осуществлении в установленном порядке розыска подозреваемого в совершении преступления в случае выявления фактов уклонения поднадзорного лица от административного надзора.

Состав преступления, предусмотренного статьей 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора», образуют неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор освобождения из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, а равно самовольное оставление данным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора.

¹ Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: методические рекомендации / И.А. Зайцев [и др.].

Объектом рассматриваемого преступления являются общественные отношения, обеспечивающие надлежащее постпенитенциарное поведение лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную и неснятую судимость.

Объективная сторона выражается в неприбытии без уважительной причины лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства (пребывания) в определенный администрацией исправительного учреждения срок; самовольном оставлении данным лицом места жительства (пребывания).

Преступление считается оконченным в момент истечения срока, в течение которого лицо, в отношении которого установлен административный надзор, обязано было явиться, но не явилось к избранному им месту жительства или пребывания или же в момент, когда поднадзорное лицо самовольно покинуло территорию населенного пункта его места жительства или пребывания¹.

Необходимо отметить, что при наличии уважительных причин неприбытие освобожденного из мест лишения свободы к месту жительства или пребывания, равно как и оставление данным лицом места жительства или пребывания не образуют состава преступления. К таким уважительным причинам относятся, например, тяжелое заболевание лица или необходимость получения им медицинской помощи, угрожающая жизни тяжелая болезнь, смерть близкого родственника или стечение иных тяжелых семейных обстоятельств, перебои в транспортном сообщении, необоснованное задержание в связи с подозрением в совершении преступления или административного правонарушения².

Рассмотрим примерный порядок сбора материалов доследственной проверки по статье 314.1 УК РФ в случае неприбытия без уважительных причин поднадзорного лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному этим лицом месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок. В этом случае должен быть собран и представлен пакет необходимых документов, а именно:

¹ Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: методические рекомендации / И.А. Зайцев [и др.].

² Порядок организации работы территориальных органов МВД России с лицами, подпадающими под действие Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: методические рекомендации / И.А. Зайцев [и др.].

1) рапорт сотрудника полиции об обнаружении признаков преступления - в этом рапорте отмечается, что в нарушение пункта 1 части 1 статьи 11 Закона об административном надзоре поднадзорное лицо после освобождения к избранному месту жительства не прибыло, чем допустило уклонение от административного надзора;

2) протокол осмотра места происшествия - жилища поднадзорного лица с указанием, что в квартире (доме) поднадзорного имеются отопление, электричество, водоснабжение, которые создают все необходимые условия для проживания человека;

3) решение районного суда об установлении административного надзора;

4) предписание исправительного учреждения, согласно которому поднадзорный обязан прибыть после освобождения не позднее определенного срока к избранному месту жительства по конкретному адресу, а также явиться для постановки на учет в орган внутренних дел *в течение трех рабочих дней со дня прибытия*;

5) объяснение представителя исправительного учреждения, в котором излагаются сведения о том, что поднадзорному лицу разъяснялись необходимость своевременного прибытия после освобождения к месту жительства (регистрации), а также ответственность, предусмотренная статьей 314.1 УК РФ в случае неисполнения предписанных требований;

6) объяснения родственников, соседей поднадзорного, а также рапорты (акты проверок) сотрудников полиции о том, что с момента освобождения к месту жительства поднадзорный не прибыл и по избранному адресу не проживает;

7) объяснение поднадзорного, в котором в обязательном порядке указывается, что представителями исправительного учреждения ему разъяснялась обязанность прибытия после освобождения к месту жительства (регистрации), а также ответственность, предусмотренная статьей 314.1 УК РФ.

В объяснении также необходимо отразить тот факт, что поднадзорный осознавал, что в случае прибытия к избранному им месту жительства, за ним будет осуществляться контроль со стороны сотрудников полиции, однако исполнять ограничения и обязанности, установленные законом, он умышленно не желал;

8) иные документы (с учетом складывающейся правоприменительной практики).

Не может служить основанием для привлечения поднадзорного лица к уголовной ответственности также оставление им места жительства или пребывания с разрешения органа внутренних дел в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 12 Закона об административном надзоре.

Субъектом является вменяемое лицо, достигшее 18-летнего возраста, в отношении которого судом установлен административный надзор.

Для субъективной стороны преступления характерно наличие прямого умысла и цели уклонения от административного надзора на какой-либо определенный период либо на все время применения этой меры или до погашения или снятия судимости.

Уголовная ответственность в соответствии со статьей 314.1 УК РФ наступает только в случаях, если поднадзорное лицо не прибыло в срок, определенный администрацией исправительного учреждения к избранному указанным лицом месту жительства или пребывания, а также, если лицо самовольно оставило избранное им место жительства или пребывания в целях уклонения от административного надзора.

Ошибочно полагать, что возбуждению уголовного дела по статье 314.1 УК РФ предшествует привлечение лица к административной ответственности по статье 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре». Самовольное, без разрешения соответствующего органа внутренних дел оставление места жительства или пребывания с целью навестить родственников, сдать вступительные экзамены в вуз может влечь только административную ответственность. В то же время оставление поднадзорным места своего жительства для совершения преступления в другом населенном пункте, хотя после этого поднадзорный и возвращается к месту своего жительства, является основанием для наступления уголовной ответственности за преступление, предусмотренное статьей 314.1 УК РФ.

Для установления факта самовольного оставления поднадзорным лицом места жительства или пребывания необходимо:

- 1) выяснить, куда данное лицо выехало;
- 2) установить, прибывало ли поднадзорное лицо после освобождения из мест лишения свободы в указанное помещение (с помощью опроса соседей и других жильцов квартиры (дома);
- 3) когда и при каких обстоятельствах поднадзорное лицо покинуло помещение.

В случае установления факта самовольного оставления поднадзорным лицом избранного места жительства или пребывания это лицо объявляется в розыск, при этом срок административного надзора приостанавливается (пункт 1 части 5 статьи 5 Закона об административном надзоре).

При возбуждении уголовного дела по статье 314.1 УК РФ в обязательном случае изымается, осматривается, признается и приобщается к материалам уголовного дела в качестве вещественного доказательства дело административного надзора. Кроме того, в обязательном порядке допра-

шиваются в качестве свидетелей: представители администрации исправительного учреждения, где отбывало наказание поднадзорное лицо, по вопросам о том, разъяснялась ли данному лицу уголовная ответственность за нарушение административного надзора; лица, проживающие в помещении, которое избрало для места жительства поднадзорное лицо.

10.5. Основания и порядок продления срока административного надзора и его прекращения

Административный надзор может быть продлен судом в связи с совершением поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность (статья 7 Закона об административном надзоре).

В случае если при проверке по банкам данных территориального органа МВД России будет установлено, что поднадзорным лицом в течение 12 месяцев (одного года) было совершено два административных правонарушения и более, предусмотренных главами 6, 19 и 20 КоАП РФ, необходимо *в течение 30 дней* подготовить и направить материалы в суд о продлении административного надзора. Заявление о продлении административного надзора подается в суд по месту жительства (пребывания) поднадзорного лица.

Сотрудник подразделения по надзору (участковый уполномоченный полиции) докладывает рапортом на имя начальника территориального органа внутренних дел о необходимости принятия решения о подготовке и направлении в суд заявления о продлении срока административного надзора в случае установления фактов привлечения поднадзорных лиц к административной ответственности за правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

При необходимости докладываются рапортом начальнику территориального органа предложения о дополнении ранее установленных в отношении поднадзорного лица административных ограничений.

В заявлении о продлении административного надзора указываются:

- основания подачи заявления;
- обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу;
- сведения об образе жизни и о поведении лица, в отношении которого решается вопрос о продлении административного надзора.

К заявлению прилагаются имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела документы и материалы.

При рассмотрении дела о продлении административного надзора обстоятельствами, имеющими значение по делу, являются:

- наличие установленного судебным решением административного надзора, срок которого не истек;
- совершение лицом в течение года двух и более административных правонарушений, предусмотренных главами 6, 19 и 20 КоАП РФ.

При **продлении** срока административного надзора *в течение трех суток* органом внутренних дел в управления, отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте направляется новый сторожевой листок, в который должны быть внесены соответствующие изменения.

Следует отметить, что истечение срока административного надзора влечет его прекращение, поэтому истечение указанного срока в период рассмотрения дела о продлении административного надзора является основанием для отказа в удовлетворении соответствующего заявления органа внутренних дел.

В этом случае орган внутренних дел имеет возможность обратиться в суд с заявлением о повторном установлении административного надзора *в течение срока, установленного законодательством РФ для погашения судимости*.

Административный надзор может быть **досрочно прекращен** судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица (либо его представителя).

Заявление указанными субъектами подается в суд *только по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора*.

В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное заявление может быть подано в суд *не ранее чем по истечении шести месяцев* со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

Основным условием для подачи заявления о досрочном прекращении административного надзора является тот факт, что поднадзорное лицо:

- добросовестно соблюдало административные ограничения;
- выполняло обязанности, предусмотренные российским законодательством;
- имеет положительную характеристику по месту работы и (или) месту жительства или пребывания.

Решение о прекращении административного надзора досрочно принимается судом на основании заявления органа внутренних дел, на учете которого состоит поднадзорное лицо или самим лицом.

Во всех иных случаях административный надзор прекращается на основании:

- 1) истечения срока административного надзора;
- 2) снятия судимости с поднадзорного лица;
- 3) осуждения поднадзорного лица к лишению свободы и направлению его к месту отбывания наказания;
- 4) вступления в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим;
- 5) смерти поднадзорного лица.

Следует отметить, что административный надзор досрочно *не прекращается в отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего.*

В случае если инициатива о прекращении административного надзора исходит от органов внутренних дел, начальник территориального органа должен принять решение о прекращении административного надзора в отношении поднадзорного лица.

В решении о прекращении административного надзора необходимо указать:

- 1) дату постановки на учет указанного лица;
- 2) сведения, характеризующие личность осужденного;
- 3) характер поведения данного лица в общественных местах, быту;
- 4) отношение поднадзорного к исполнению возложенных на него судом обязанностей;
- 5) допускались ли нарушения общественного порядка данным лицом, применялись ли к указанному лицу меры административного взыскания;
- 6) основания для прекращения административного надзора.

В тех случаях, когда поднадзорное лицо по состоянию здоровья либо по иным уважительным причинам не может само обратиться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений, данную функцию может исполнить прокурор.

Неявка в суд надлежащим образом извещенного о месте и времени судебного заседания поднадзорного лица, обратившегося с заявлением о досрочном прекращении или частичной отмене административного надзора, не препятствует разрешению дела.

При рассмотрении судом дела о досрочном прекращении административного надзора обстоятельствами, имеющими значение для дела, являются:

- наличие установленного судебным решением административного надзора, срок которого не истек;
- вид преступления, за совершение которого было осуждено поднадзорное лицо;
- срок нахождения данного лица под административным надзором;
- добросовестное соблюдение указанным лицом административных ограничений, выполнение лицом обязанностей согласно законодательству РФ;
- характеристика (положительная либо отрицательная) этого лица с места работы.

В делах о частичной отмене административных ограничений обязательно выясняются:

- наличие установленного судебным решением административного надзора, срок которого не истек;
- образ жизни поднадзорного лица, характер его поведения;
- соблюдение данным лицом административных ограничений.

Как уже отмечалось, при рассмотрении дела о досрочном прекращении административного надзора или частичной отмене ранее установленных административных ограничений обязанность доказывания, помимо органов внутренних дел, возлагается и на поднадзорное лицо (либо на его представителя).

Поднадзорное лицо (или его представитель), согласно подпунктам 3 и 9 пункта 1 статьи 333.19 Налогового кодекса РФ, при подаче заявления и жалобы в суд уплачивает государственную пошлину в размере, предусмотренном для заявлений и жалоб по делам неимущественного характера. Соответственно, лицо, в отношении которого установлен административный надзор, обращаясь с заявлением о прекращении или частичной отмене административного надзора, помимо документов, указанных в части 5 статьи 261.6 ГПК РФ, должно представить документ, подтверждающий уплату государственной пошлины (пункт 10)¹. В случае, когда поднадзорное лицо ходатайствует о досрочном прекращении административного надзора либо о частичной отмене установленных административных ограничений, однако представленных документов и материалов недостаточно для принятия законного и обоснованного решения, суд вправе истребовать необходимые доказательства по своей инициативе.

Следует подчеркнуть, что прекращение административного надзора не исключает возможность повторного установления такого надзора в отношении лица, имеющего непогашенную либо неснятую судимость за со-

¹ О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 22.

вершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в случае совершения им в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Сотрудники подразделений по надзору докладывают рапортом начальнику территориального органа об окончании срока осуществления административного надзора за поднадзорным лицом, после чего материалы списываются в дело и сдаются в архив.

После прекращения административного надзора поднадзорное лицо снимается с учета в органах внутренних дел.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В отношении какой категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, устанавливается административный надзор независимо от наличия условий и обстоятельств, предусмотренных законодательством?

2. Укажите, в течение какого срока поднадзорное лицо обязано явиться для постановки на учет в орган внутренних дел со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания.

3. Какое должностное лицо имеет право давать разрешение поднадзорному лицу на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом его жительства (пребывания), краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами?

4. С какой периодичностью начальник территориального органа обязан проверять ведение дел административного надзора?

5. Укажите, по истечении какого срока административный надзор в отношении лица может быть досрочно прекращен при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдало административные ограничения, выполняло обязанности, предусмотренные законодательством.

6. В отношении какой категории поднадзорных лиц административный надзор не может быть прекращен досрочно?

РАЗДЕЛ V. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Глава 11. Организация и деятельность органов внутренних дел в условиях специальных правовых режимов

В результате изучения данной главы студенты (курсанты) должны:

- **знать** особенности специальных правовых режимов, обеспечиваемых органами внутренних дел; специфику правового положения и деятельности органов внутренних дел в условиях специальных правовых режимов;
- **уметь** раскрывать особенности специальных правовых режимов, обеспечиваемых органами внутренних дел; выявлять и исследовать особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении публичных мероприятий;
- **владеть** навыками анализа основ законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в условиях специальных правовых режимов и при проведении публичных мероприятий.

11.1. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению чрезвычайного положения

В соответствии с пунктом 29 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции» одной из *обязанностей* полиции является участие в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории России или в отдельных ее местностях. Пункт 31 части 1 статьи 13 названного Федерального закона предоставляет полиции *право* для выполнения возложенных на нее обязанностей «применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами».

Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» 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 объеди-

нений, допускающий установленные указанным 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 обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки 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, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могушие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения в соответствии с нормами гл. III Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» (далее - Закон о чрезвычайном положении), можно разделить *на три группы*:

1) меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения (статья 11);

2) меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств, указанных в пункте «а» статьи 3 Закона о чрезвычайном положении (статья 12);

3) меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии обстоятельств, указанных в пункте «б» статьи 3 Закона о чрезвычайном положении (статья 13).

Указом Президента России о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в пункте «а» статьи 3 Закона о чрезвычайном положении, в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в статье 11 данного Закона, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента России о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

а) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других СМИ путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) 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 продукции. 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;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств - за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в пункте «б» статьи 3 Закона о чрезвычайном положении, в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в статье 11 данного Закона, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента России о введении чрезвычайного по-

ложения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

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) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных пунктом «ж» статьи 11 и пунктом «в» статьи 13 Закона о чрезвычайном положении, и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Примером введения чрезвычайного положения является Указ Президента РФ от 04.04.1994 № 657 «О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики». В соответствии с пунктом 4 названного Указа Президента РФ на период чрезвычайного положения предписывалось:

- установить особый режим въезда и выезда, а также особый порядок передвижения, включающий проверку документов, а при получении данных о наличии у граждан оружия - личный досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

- усилить охрану общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;

- запретить в зоне чрезвычайного положения проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий;

- запретить забастовки;

- запретить продажу оружия, изымать у граждан огнестрельное и холодное оружие, боеприпасы, ядовитые и взрывчатые вещества;

- выдворять нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, за их счет;

- приостанавливать после предварительного предупреждения деятельность политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки;

- ввести предварительную цензуру на информацию, освещающую события в зоне чрезвычайного положения, с правом временного ареста печатной продукции;

- с учетом обстановки вводить комендантский час, то есть запрет гражданам находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток.

МВД России, Федеральной службе контрразведки¹ и приданным Временной администрации силам Минобороны России предписывалось принять меры к недопущению вооруженного столкновения противостоящих сторон, защите и безопасности граждан и обеспечению неукоснительного соблюдения режима чрезвычайного положения (пункт 5 названного Указа).

В условиях острого политического противостояния и борьбы за власть в России в октябре 1993 года чрезвычайное положение было введено в г. Москве. В Указе Президента РФ от 03.10.1993 № 1575 «О введении чрезвычайного положения в городе Москве» Совету Министров - Правительству РФ, МВД России, Министерству безопасности РФ, Минобороны России, правительству Москвы было поручено принимать все меры, необходимые для обеспечения режима чрезвычайного положения и скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка и ликвидации угрозы безопасности граждан. В этих целях могли устанавливаться меры, предусмотренные статьями 22, 23, 24 Закона РФ от 17.05.1991 № 1253-I «О чрезвычайном положении». Если в Указе Президента РФ от 03.10.1993 № 1575 возможность введения чрезвычайных мер предусматривалась бланкетно, то уже в пункте 1 Указа Президента РФ от 04.10.1993 № 1580 «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения

¹ В настоящее время - ФСБ России.

в городе Москве» содержался перечень конкретных мер, подлежащих применению, до отмены режима чрезвычайного положения.

Большую роль в обеспечении правового режима чрезвычайного положения играют *внутренние войска МВД России*, обладающие соответствующими административными полномочиями. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» на внутренние войска возлагаются *следующие задачи*: участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и *режима чрезвычайного положения*; участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы РФ.

Административная ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения устанавливается статьей 20.5 КоАП РФ. Нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа) влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1 тыс. рублей или административный арест на срок до 30 суток; на должностных лиц - от 1 тыс. до 2 тыс. рублей или административный арест на срок до 30 суток. Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции), органов МЧС России, уполномоченных в сфере гражданской обороны, подразделений воинских частей, органов управления внутренних войск МВД России (пункты 1, 7, 78 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ). Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

11.2. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению военного положения

К группе чрезвычайных правовых режимов, в обеспечении которых участвуют органы внутренних дел (полиции), относится и правовой режим военного положения. В соответствии со статьей 1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее - Закон о военном положении) под **военным положением** понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом России в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федера-

ции. В период действия военного положения в соответствии с Законом о военном положении могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, выполняющие задачи в области обороны, применяются для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ в данной области.

В соответствии с частью 2 статьи 87 Конституции РФ основанием для введения Президентом России военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии.

Режим военного положения определяется Законом о военном положении и включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Статья 7 Закона о военном положении устанавливает меры, применяемые на территории, на которой введено военное положение. На такой территории в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ применяются меры по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время, и для нужд населения.

На основании указов Президента России на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры:

- 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 особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетиче-

ки, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством РФ, 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;

7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

10) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

12) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

13) запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных

средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций - изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

14) введение контроля над работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, СМИ, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемо-передающих радиостанций индивидуального пользования;

15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля над телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией¹;

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории РФ;

18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, регулирующие применение мер, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 7 Закона о военном положении, могут быть приняты как в период действия военного положения, так и до его введения.

¹ Меры, предусмотренные подпунктом 16 пункта 2 статьи 7 Закона о военном положении, могут применяться в период действия военного положения только в случае агрессии против Российской Федерации.

В период действия военного положения целый ряд мероприятий органы внутренних дел должны будут проводить в области ведения территориальной обороны. В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» **территориальная оборона** - система осуществляемых в период действия военного положения 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 РФ, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований.

Территориальная оборона ведется на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, где введено военное положение, с учетом мер, применяемых в период действия военного положения.

Порядок организации, развертывания и ведения территориальной обороны, функции органов военного управления, органов, уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время специальными формированиями, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в области территориальной обороны определяются Положением о территориальной обороне Российской Федерации.

11.3. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел (полиции) в условиях правового режима контртеррористической операции

В соответствии с пунктом 17 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции» обязанностью органов полиции является участие «в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов».

В соответствии с пунктом 14 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 5 октября 2009 г., особая роль в предупреждении (профилактике) терроризма при-

надлежит эффективной реализации административно-правовых мер, предусмотренных законодательством РФ. Это касается и правового режима контртеррористической операции, возможность введения которого предусмотрена Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Важнейшую роль в регулировании правового режима контртеррористической операции играют нормы административного права и осуществляемые органами внутренних дел (полиции) на их основе меры административного принуждения.

Статья 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» устанавливает, что в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего в соответствии с частью 2 статьи 12 данного Федерального закона решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться *правовой режим контртеррористической операции* на период ее проведения. Решение о введении указанного правового режима (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

Характерными чертами правового режима контртеррористической операции являются:

- специальный характер цели правового режима контртеррористической операции;
- установление режимных правил преимущественно нормами административного права;
- возможность введения временных ограничений прав и свобод граждан;
- пространственные и временные пределы действия правового режима контртеррористической операции;
- возможность введения по решению должностного лица, принявшего решение о проведении контртеррористической операции;
- создание системы управления проведением контртеррористической операции, в которую входят как специально уполномоченные на принятие решений должностные лица, так и специально создаваемые органы (соответственно руководитель контртеррористической операции и оперативный штаб);
- возможность применения при проведении контртеррористической операции оружия, боевой техники, физической силы, специальных средств;

- установление административной ответственности физических и юридических лиц за нарушения данного правового режима;
- установление социальной и правовой защиты лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, в том числе и участвовавших в контртеррористической операции;
- участие в реализации данного правового режима специально подготовленных сотрудников органов безопасности, правоохранительных органов, военнослужащих и иных уполномоченных лиц;
- использование специальных форм и методов достижения управленческих целей (например, оперативный штаб подготавливает боевые распоряжения (боевые приказы), другие документы, определяющие порядок подготовки и проведения контртеррористической операции и ее правовой режим);
- проведение органами федеральной службы безопасности оперативно-боевых мероприятий, и ряд других.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона «О противодействии терроризму» пресечение террористического акта осуществляется силами и средствами органов федеральной службы безопасности, а также создаваемой группировки сил и средств. Для проведения контртеррористической операции по решению руководителя контртеррористической операции создается группировка сил и средств. В состав такой группировки могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил РФ, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов РФ.

Под мерами административного воздействия, применяемыми в условиях проведения контртеррористической операции, следует понимать совокупность закрепленных Федеральным законом «О противодействии терроризму», Федеральным законом от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», а также иными нормативными правовыми актами способов регулирующего воздействия на поведение физических лиц и деятельность организаций, создающих условия для осуществления правового режима контртеррористической операции.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством РФ, на период проведения такой операции допускается применение следующих *мер и временных ограничений*, которые

по своей сути являются мерами административно-правового предупреждения и мерами административно-правового пресечения:

- проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - доставление указанных лиц в органы внутренних дел РФ (иные компетентные органы) для установления личности;
- удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;
- 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;
- ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;
- использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), 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 или здоровью людей;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;
- приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;
- временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;
- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий; ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

- беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, 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;

- проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, 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;

- 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;

- ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

Органы внутренних дел участвуют в реализации данных мер совместно с органами федеральной службы безопасности или иными уполномоченными органами, или реализуют их самостоятельно с учетом своей компетенции.

Перечень применяемых мер и временных ограничений должен быть исчерпывающим, основываться на степени общественной опасности террористического акта и в полной мере обеспечивать условия, необходимые для эффективного проведения контртеррористической операции.

В соответствии со статьей 23.1 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» соединения и воинские части (подразделения) внутренних войск в соответствии с нормативными правовыми актами РФ участвуют в контртеррористической операции и обеспечении правового режима контртеррористической операции.

Административная ответственность за нарушение правового режима контртеррористической операции предусмотрена статьей 20.27 КоАП РФ.

В соответствии с данной статьей административно наказуемыми деяниями являются:

- неповиновение законному требованию должностного лица органа федеральной службы безопасности о соблюдении мер и временных ограничений, установленных на территории (объекте), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, что влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере

до 500 рублей; на должностных лиц - от 1 тыс. до 3 тыс. рублей; на юридических лиц - от 5 тыс. до 10 тыс. рублей (часть 1 статьи 20.27 КоАП РФ);

- несанкционированное проникновение либо попытка проникновения на территорию (объект), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, что влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1 тыс. рублей (часть 2 статьи 20.27 КоАП РФ);

- воспрепятствование проведению контртеррористической операции, что влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере от 1 тыс. до 2 тыс. рублей или административный арест на срок до 15 суток; на должностных лиц - от 3 тыс. до 5 тыс. рублей или административный арест на срок до 30 суток; на юридических лиц - от 10 тыс. до 30 тыс. рублей (часть 3 статьи 20.27 КоАП РФ);

- нарушение главным редактором, редакцией СМИ, организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, осуществляющей выпуск или распространение СМИ, установленных законодательством о СМИ условий освещения контртеррористической операции, что влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере от 500 до 2 тыс. рублей; на должностных лиц - от 1 тыс. до 5 тыс. рублей; на юридических лиц - от 30 тыс. до 100 тыс. рублей (часть 4 статьи 20.27 КоАП РФ).

11.4. Правовое регулирование и организация деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий

Одним из важнейших демократических завоеваний современной России являются реализация права граждан на организацию и проведение мирных собраний, митингов, демонстраций и пикетирований. Для претворения этого права в жизнь принят целый ряд законодательных и иных нормативных правовых актов.

Целью публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил.

Ни для кого не секрет, что изначально мирные по своей сути публичные мероприятия могут таить в себе угрозу нарушения общественного порядка и спокойствия граждан. В ходе массовых публичных мероприятий часто происходят групповые нарушения общественного порядка, под прикрытием которых совершаются посягательства на жизнь и здоровье граждан, случайно оказавшихся в непосредственной близости от места прове-

дения массовой акции, а также на собственность физических и юридических лиц.

Нередки случаи, когда мирные собрания, митинги и демонстрации, а также шествия и пикетирования превращались в страшные побоища, во время которых происходили массовые, групповые нарушения общественного порядка, создавалась реальная угроза жизни и здоровью людей.

Собрания, митинги, демонстрации и пикетирования, иные массовые мероприятия представляют собой социально значимое явление, требующее комплексного использования сил и средств при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности во время их проведения, согласованных действий не только различных подразделений органов внутренних дел и внутренних войск, но и других государственных органов, органов местного самоуправления, а также общественных формирований.

Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяет, 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 являются свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Отдельные отношения, связанные с проведением публичных мероприятий, регламентируются Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Массовое публичное мероприятие - крупное общественно-политическое, спортивное, культурное и иное мероприятие, привлекающее большое количество участников, туристов, гостей и местного населения; такое мероприятие обычно проводится в крупных городах, но может охватывать и прилегающие к ним населенные пункты, а также территории.

По содержанию и направленности массовые мероприятия можно подразделить на *общественно-политические, культурно-зрелищные, спортивные, религиозные* и др. Масштаб массового мероприятия определяется территорией, на которой оно проводится, количеством его участников и задействованных в охране общественного порядка сил и средств органов внутренних дел. По территориальному признаку массовые мероприятия

могут быть районного, межрайонного, городского, областного, республиканского и государственного масштаба. Значение массового мероприятия определяется его политической или иной направленностью, количеством участвующего населения, уровнем присутствующего руководства, зарубежных делегаций и представительств. Деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий во многом зависит от их вида, масштаба, значения и других факторов¹.

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» в обязанности полиции входит обеспечение (совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий) безопасности граждан и общественного порядка, оказание содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

Полиция взаимодействует с организаторами публичного мероприятия с целью: обеспечения соблюдения условий проведения публичного мероприятия; соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия; приостановления публичного мероприятия в случае совершения его участниками противоправных действий. Полиция и организатор публичного мероприятия могут требовать от его участников не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности.

К охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий привлекаются: наряды ППС; участковые уполномоченные полиции; сотрудники лицензионно-разрешительной системы; сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних; подразделения Госавтоинспекции, транспортной полиции, вневедомственной охраны; специальные подразделения полиции; подразделения уголовного розыска; подразделения по борьбе с экономическими преступлениями коррупцией; тыловые подразделения; подразделения следствия и дознания; подразделения внутренних войск МВД России; курсанты образовательных организаций системы МВД России и др.

Кроме того, в зависимости от ситуации могут привлекаться представители частных охранных предприятий, общественные формирования правоохранительной направленности и др. Все эти силы имеют свою ведом-

¹ Временное положение о порядке проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в г. Москве: методические рекомендации ГУООП МВД России от 30.06.2004 № 12/2497.

ственную подчиненность и свои непосредственные задачи. Вместе с тем все они обеспечивают предотвращение и пресечение преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественный порядок в районах своих постов и маршрутов.

В современных условиях организация охраны общественного порядка органами внутренних дел в период собраний, митингов, демонстраций и пикетирований является сложной задачей, требующей принятия многоплановых решений, использования значительного количества сил и средств, привлечения компетентных специалистов различного профиля.

Основным субъектом организации комплексного использования сил и средств выступает начальник органа МВД, отвечающий за порядок проведения массовых мероприятий на вверенной ему территории. Он определяет проблемы и уточняет задачи, которые предстоит решать каждой службе или подразделению, участвующим в обеспечении массового мероприятия, а также планирует процесс взаимодействия сил и средств.

В целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, иных правоохранительных органов по охране общественного порядка во время проведения собраний, митингов, демонстраций и пикетирования, недопущения совершения массовых беспорядков необходимо проведение постоянной работы по следующим направлениям:

- выявление и пресечение деятельности террористических и экстремистских группировок, а также организаций и лиц, вынашивающих намерения участвовать в групповых правонарушениях общественного порядка;
- установление и привлечение к ответственности участников групповых нарушений общественного порядка, совершенных ранее;
- выявление и проведение профилактической работы среди лиц, распространяющих ложные слухи, вызывающие нагнетание социальной напряженности, провоцирующие граждан на участие в групповых правонарушениях и других насильственных или противоправных действиях;
- выявление фактов и привлечение виновных к ответственности за незаконное ношение, хранение, приобретение, изготовление или сбыт оружия, боевых припасов или взрывчатых веществ;
- выявление и привлечение виновных к ответственности за хищение огнестрельного оружия, боевых припасов или взрывчатых веществ;
- проведение профилактической работы с лицами, состоящими на учете в органах внутренних дел;
- усиление борьбы с изготовлением, перевозкой и распространением наркотиков и т.п.

Указанные мероприятия проводятся подразделениями органов внутренних дел в пределах своей компетенции¹.

В деятельности органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и пикетирования можно выделить три этапа: подготовительный, исполнительный и заключительный.

1. Подготовительный этап. Начинается с момента получения информации о готовящемся массовом мероприятии, в соответствии с которой определяют задачи по организации охраны общественного порядка. В этот период реализуется функция планирования совместной деятельности подразделений органов внутренних дел и внутренних войск по обеспечению общественного порядка при проведении массовых мероприятий, отрабатываются организационные основы для других этапов. Подготовительный этап включает: уяснение задач, определение способов их выполнения; анализ оперативной обстановки, выработку управленческого решения по вопросам организации охраны общественного порядка. В процессе уяснения задач уточняются: место, время, программа проведения массового мероприятия, информация о количестве зрителей и иных участниках, маршрутах их движения, расположении торговых точек, предприятий общественного питания, стоянок автотранспорта, погодных условиях, а также выясняются другие обстоятельства, характеризующие само мероприятие.

При анализе оперативной обстановки также выясняется: какая категория участников будет присутствовать; места возможного совершения правонарушений; состояние подъездных путей; противопожарное состояние территориальных объектов; какие технические средства будут использоваться при перевозке участников и зрителей.

Вся эта информация помогает определить способы решения задач в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, произвести расчет сил полиции, внутренних войск, наметить возможные направления взаимодействия с общественностью.

Перед выработкой управленческого решения проводится рекогносцировка на местности с целью: изучения состояния площадей и дорог по маршруту следования участников и зрителей, стоянок автотранспорта; уточнения границ оцепляемой территории; расчета сил и технических средств; определения особых обязанностей нарядов на различных участках

¹ Суходольский М.И., Кикоть В.Я. Организация деятельности служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий (на опыте проведения крупномасштабных массовых мероприятий в Российской Федерации). - М.: МВД России, 2008. - С. 14.

и мест их размещения, основных и запасных путей движения служебных нарядов при возможных вариантах маневра сил; уточнения мест расположения пункта управления, оперативного штаба, организации связи.

Обязательным элементом деятельности по обеспечению общественного порядка и безопасности на подготовительном этапе являются: обследование руководителями органов внутренних дел совместно с представителями других органов и ведомств, служб коммунального хозяйства, энергоснабжения и т.п. состояния территории, на которой планируется проводить массовые мероприятия; устранение условий, способствующих совершению правонарушений (уборка строительного мусора, металлоконструкций и т.п.)¹.

В этот период на территории планирования массовых мероприятий принимаются дополнительные меры по усилению борьбы с преступностью, хулиганством, пьянством и другими антиобщественными проявлениями, проводится инструктаж соответствующих должностных лиц органов внутренних дел и командиров подразделений внутренних войск.

Личный состав переводится на усиленный режим работы. В целях исключения нахождения посторонних граждан на чердаках и крышах зданий, а также в подвальных помещениях в местах проведения митингов и по маршруту следования колонн силами участковых инспекторов совместно с представителями жилищных эксплуатационных организаций принимаются меры по закрытию и опечатыванию люков и дверей, ведущих на чердаки и в подвалы.

Служба Госавтоинспекции обследует улично-дорожную сеть и готовит предложения по устранению выявленных недостатков; собирает и анализирует информацию об основных параметрах улично-дорожной сети и транспортных потоках; участвует в подготовке предложений по вопросу о местах, где целесообразно проведение массовых мероприятий на улично-дорожной сети, и передает данные предложения на рассмотрение в органы государственной власти и управления; разрабатывает систему маршрутов объезда мест проведения массовых мероприятий и временные схемы организации дорожного движения на указанные места проведения массовых мероприятий; выполняет расчеты потребности в технических средствах организации дорожного движения для обеспечения реализации временных схем организации дорожного движения; контролирует решение вопросов по обеспечению подразделений ДПС и приданных сил полиции автотранс-

¹ Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации: монография / М.М. Звягин, М.В. Костенников, А.В. Куракин [и др.]. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2008. - С. 78.

портом, горюче-смазочными материалами, средствами связи, а также бытовому обеспечению личного состава.

Деятельность подразделений уголовного розыска органов внутренних дел в этот период направлена на предупреждение совершения преступлений, связанных с массовыми хулиганскими действиями, временную изоляцию лидеров и активных участников агрессивно настроенных групп спортивных болельщиков. С привлечением службы участковых уполномоченных полиции осуществляются специализированные рейды в целях установления мест сбора членов неформальных молодежных объединений и проведения с ними профилактической работы. На основании этой информации в данных местах выставляются подвижные мобильные резервы.

В образовательных организациях, находящихся на территории планируемых массовых мероприятий, а также в прилегающих районах, силами сотрудников органов внутренних дел проводятся лекции с разъяснением уголовной и административной ответственности за участие в противоправных действиях в составе группировок антиобщественной и преступной направленности.

В дни, предшествующие проведению особо крупных массовых мероприятий (например, выборы в органы власти, проведение акций международного уровня), органы внутренних дел в целях укрепления общественного порядка: увеличивают плотность сил патрульно-постовой службы на улицах и в других общественных местах; проводят целевые рейды по выявлению правонарушителей; усиливают охрану особо важных объектов; активизируют деятельность оперативных заслонов на железнодорожных станциях, автовокзалах, в аэропортах; осуществляют внеочередные проверки состояния сохранности огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов, сильнодействующих ядовитых, радиоактивных веществ и других объектов разрешительной системы; обследуют техническое состояние объектов, находящихся под охраной органов внутренних дел и вносят представления администрации этих объектов об устранении выявленных недостатков; усиливают профилактическую работу с лицами, находящимися на учете в органах внутренних дел; проверяют порядок инкассации и перевозки денег и иных ценностей; активизируют работу по обеспечению контроля за соблюдением иностранными гражданами правил пребывания на территории РФ; усиливают надзор за безопасностью движения транспорта и пешеходов, соблюдением правил противопожарной

безопасности в местах проведения собраний, митингов и на граничащей с этими местами территории¹.

В органах внутренних дел устанавливается круглосуточное дежурство руководящего состава и усиленных оперативных групп; лица, содержащиеся в изоляторах временного содержания, переводятся в СИЗО. На специальных собраниях личному составу разъясняются задачи, напоминается о высокой дисциплинированности, повышении бдительности, соблюдении законности и т.п.

В практике охраны общественного порядка при массовых мероприятиях применяются типовые планы, что сокращает время на их разработку, но это не исключает необходимости принятия решения по каждому конкретному массовому мероприятию.

В план по охране общественного порядка в период проведения массового мероприятия включаются: содержание мероприятия, время проведения, количество и состав участников; место проведения мероприятия, его границы; использование сил и средств (какое количество сил и средств привлекается к службе, из каких подразделений); привлечение дополнительных сил и их задачи; порядок взаимодействия с дополнительными силами; время разворачивания подразделений; разграничение территории по секторам, участкам; виды нарядов, составы нарядов и их особые обязанности; порядок и пункты управления нарядами; введение ограничений и порядок регулирования движения транспорта и пешеходов, маршрутов следования участников и зрителей; восстановление нормального движения транспорта и пешеходов после окончания мероприятия; организации и порядок связи, позывные сигналы; схема организации медицинского и материально-технического обеспечения; порядок подготовки личного состава к несению службы; основные варианты действий органов внутренних дел при осложнении обстановки, варианты маневра силами и средствами².

На основании подготовленного плана и принятого решения для непосредственного управления нарядами организуется орган управления, который координирует всю предстоящую работу. В зависимости от масштабов проводимых мероприятий таким органом может быть *рабочая группа, оперативный штаб или координационный центр*, в которые входят представители органов исполнительной власти и организаторы. Возглавля-

¹ Суходольский М.И., Кикоть В.Я. Организация деятельности служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий (на опыте проведения крупномасштабных массовых мероприятий в Российской Федерации). - С. 14.

² Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации: монография / М.М. Звягин, М.В. Костенников, А.В. Куракин [и др.]. - С. 78.

ет его руководитель органа внутренних дел или его заместитель. Для обеспечения взаимодействия сил и средств органов внутренних дел, а также других министерств и ведомств в период подготовки и проведения массового мероприятия создаются объединенные оперативные штабы, которые обеспечивают непрерывность, оперативность и гибкость руководства в процессе охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий. Возглавляет объединенный оперативный штаб руководитель или заместитель руководителя органа внутренних дел, которому поручена организация охраны общественного порядка и общественной безопасности либо проведение специальных мероприятий.

Основными направлениями работы оперативного штаба в период подготовки и проведения массовых мероприятий являются:

- разработка и уточнение планов действий при проведении массовых мероприятий. Разработка планов действий органов внутренних дел в особых условиях осложняется тем, что планирование осуществляется, как правило, при недостатке данных о возможности возникновения особых условий, их размахе, времени, месте наступления и др.;
- организация и осуществление контроля поддержания высокой степени готовности привлекаемых к охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий сил и средств, проведение учений и тренировок;
- организация моральной и психологической подготовки личного состава и обучение его умелым, профессиональным действиям применительно к реальной обстановке с использованием технических и специальных средств;
- обеспечение надежного взаимодействия органов внутренних дел, подразделений внутренних войск, органов и подразделений других министерств и ведомств;
- выработка совместных мер по предупреждению негативных последствий при возникновении чрезвычайных ситуаций и др.

В составе штаба образуются *группы охраны общественного порядка*, обеспечения безопасности дорожного движения, уголовного розыска, документирования, противопожарной службы, связи.

Руководитель оперативного штаба организует работу указанных групп, координирует их деятельность, вносит изменения в расстановку нарядов, маневрирует силами при осложнении оперативной обстановки, при необходимости вводит в действие резервы, дает указания об установлении и снятии предусмотренных ограничений движения транспорта и пешеходов.

Группа охраны общественного порядка руководит подразделениями, несущими службу в оцеплении, секторах, зонах и на участках; организует

и проводит инструктажи подчиненных ей нарядов; обеспечивает удаление из зоны оцепления посторонних граждан и задержание правонарушителей, пропуск гостей и зрителей на трибуны; контролирует несение службы нарядами; решает вопросы о допуске в зону оцепления граждан, не имеющих пропусков; вносит предложения руководителю оперативного штаба об использовании резервов полиции и внутренних войск.

В связи с увеличением случаев возникновения групповых нарушений общественного порядка в процессе проведения массовых мероприятий в состав группы охраны общественного порядка включаются спецподразделения полиции, обеспечивающие силовое решение задач по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий.

Группа обеспечения безопасности дорожного движения организует объезд зоны оцепления транспортом; осуществляет надзор за состоянием движения транспорта на маршрутах объезда; проверяет состояние дорог, по которым будут продвигаться участники мероприятия; организует надзор за безопасностью движения в местах сбора демонстрантов и зрителей; обеспечивает готовность автотранспорта, привлекаемого для перевозки участников и гостей массовых мероприятий, приданных сил и общественных формирований; принимает меры к освобождению подъездных маршрутов и мест парковок от неправильно припаркованного, брошенного автотранспорта.

Группа уголовного розыска во время подготовки и проведения массового мероприятия обеспечивает осмотр подвалов, чердаков, строящихся зданий в районе проведения мероприятия и по маршруту следования участников и зрителей; осуществляет предупреждение и пресечение преступлений среди участников акции, а также выявление среди них организаторов и зачинщиков, проводит разбирательство с правонарушителями, задержанными в районе проведения мероприятия.

Группа документирования противоправных действий производит ориентирующую, панорамную, детальную, узловую кино-, фото- и видеосъемку для фиксации противоправных действий со стороны участников массового мероприятия. Съемка производится с включенным таймером. В дальнейшем полученные материалы используются в качестве доказательственной базы.

Противопожарная служба обеспечивает пожарную безопасность на территории проведения массового мероприятия и в прилегающих местах; поддерживает высокую боеготовность пожарных частей в течение всего массового мероприятия.

Служба связи разрабатывает схему связи пункта управления со старшими нарядами секторов и участков, а также с дежурными частями

различного уровня управления; следит за техническим состоянием средств проводной и радиосвязи; обеспечивает прием и передачу информации между пунктами управления, подразделениями и служебными нарядами, задействованными в охране общественного порядка.

Для решения внезапно возникающих задач в связи с изменением оперативной обстановки или усилением нарядов на отдельных участках используют *резервы*. Резервы располагаются в местах, откуда они могут быть быстро введены в действие.

На подготовительном этапе определяются подразделения органов внутренних дел для доставления лиц, задержанных за различные правонарушения. В них создаются усиленные группы разбора, в состав которых включаются участковые уполномоченные полиции, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, уголовного розыска, дознаватели.

Накануне проведения митинга, демонстрации, шествия или иной массовой акции осуществляются также следующие мероприятия: производится дополнительная рекогносцировка местности; определяются места стоянок служебного автотранспорта; сотрудники, участвующие в охране правопорядка, обеспечиваются необходимым количеством радиостанций, электромегафонов, ручных металлоискателей; проводится инструктаж.

При проведении инструктажа личный состав ориентируется на повышение бдительности, принятие дополнительных мер по предотвращению террористических актов и экстремистских акций, обнаружение бесхозных и посторонних предметов, обращается внимание личного состава на необходимость обеспечения постоянного наблюдения за местами возможной закладки взрывных устройств, постоянных проверок контейнеров, коробок, урн. Также особое внимание личного состава обращается на необходимость проявления выдержки и хладнокровия, вежливое и тактичное обращение с гражданами, культуру в работе, недопущение грубости и бестактности. Отдельно обращается внимание личного состава на профессионально грамотные и продуманные действия с целью исключения провокаций со стороны участников массовых акций и умелого ведения правового диалога с ними, проводятся тренировки с личным составом на участках несения службы, в ходе которых отрабатываются варианты действий нарядов на различные случаи осложнения оперативной обстановки.

Непосредственно перед проведением массового мероприятия с использованием средств видео- и аудиозаписи, фотоаппаратуры персонально (под роспись) его организаторы предупреждаются о необходимости строгого соблюдения норм законодательства, регламентирующих проведение массовых мероприятий, права и свободы граждан, запрещающих высказывания, призывы к насильственному изменению конституционного строя,

разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни, пропаганде идей насилия и войны. Постоянное присутствие организаторов до полного завершения мероприятия и рассредоточения его участников обязательно. При проведении спортивных мероприятий участники соревнований, тренеры, судьи дополнительно предупреждаются о недопущении каких-либо действий, способных спровоцировать групповые нарушения общественного порядка, бесчинства со стороны зрителей.

До начала мероприятия инспектором-кинологом со служебной собакой организуется тщательное обследование мест несения службы, мест сбора участников, маршрутов их движения и самого места проведения мероприятия по обнаружению взрывчатых веществ и взрывных устройств. Результаты данного обследования оформляются актом¹.

2. Исполнительный этап. Начинается с момента прибытия сил и средств к месту проведения массового мероприятия и является *основным*. Данный этап заключается в непосредственном обеспечении общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий, охватывает действия нарядов и управление ими при его проведении.

По прибытии на место проведения массового мероприятия руководителями органов внутренних дел проводятся: проверка личного состава, его экипировка, а также рабочий инструктаж старших групп, во время которого сообщается о возможных изменениях времени начала и порядка проведения конкретного мероприятия и иных изменениях в оперативной обстановке, производится расстановка сил и средств для дальнейшего несения службы; вводится предусмотренное планом ограничение движения транспорта и пешеходов; производится удаление из зоны оцепления случайных лиц; организуется служба нарядов по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности в районе проведения массового мероприятия и на прилегающей территории.

Наряды вводятся в действие по мере развертывания проводимого мероприятия, а при отсутствии необходимости - по распоряжению старшего оперативного начальника - немедленно снимаются и выводятся в резерв.

На сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск при осуществлении охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий возлагаются следующие *основные задачи*:

¹ Суходольский М.И., Кикоть В.Я. Организация деятельности служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий (на опыте проведения крупномасштабных массовых мероприятий в Российской Федерации). - С. 14.

- 1) предупреждение и пресечение возможных преступлений, нарушений общественного порядка и безопасности;
- 2) обеспечение строгого соблюдения участниками и зрителями установленных правил поведения;
- 3) оказание содействия общественным формированиям в принятии мер по охране общественной безопасности;
- 4) обеспечение охраны общественного порядка на прилегающей территории.

Во время проведения массового мероприятия сотрудники органов внутренних дел и военнослужащие внутренних войск должны: находиться в указанном пункте и без специального разрешения не оставлять порученный участок службы, твердо знать и умело выполнять поставленную задачу; решительно пресекать нарушения общественного порядка; не допускать в зону проведения массового мероприятия лиц, не имеющих специальных пропусков или билетов; не допускать проноса участниками мероприятий спиртных напитков, изделий из стекла, колющих и режущих предметов, которые могут причинить вред окружающим. Для обнаружения данных предметов используются ручные металлоискатели, а также проводится визуальный осмотр прибывающих.

При отсутствии необходимости введенные ограничения движения транспорта и пешеходов по команде старшего оперативного начальника отменяются.

Дорожно-патрульная служба совместно с патрульно-постовой и другими службами полиции: обеспечивает соответствующие ограничения движения транспортных средств путем отвода транспортных потоков по заранее определенным запасным маршрутам движения транспорта, в том числе с применением средств ручного регулирования; организует при необходимости создание мобильных подвижных резервов на случай осложнения оперативной обстановки; обеспечивает досмотр проезжающего автотранспорта в целях недопущения террористических и иных противоправных действий, провоза взрывчатых и пиротехнических веществ к местам проведения массовых мероприятий; осуществляет визуальное наблюдение и общение с участниками дорожного движения для получения оперативных сведений; обеспечивает при необходимости выделение патрульного автотранспорта для сопровождения войсковых колонн и спецподразделений полиции до мест проведения массовых мероприятий и обратно.

К иным мерам предупреждения и пресечения нарушений, связанным с проведением массовых мероприятий, а равно и с воспрепятствованием проведению последних, относятся: обеспечение соблюдения участниками установленных правил поведения; организация и регулирование потоков

граждан и их информирование через громкоговорящие установки о маршрутах следования; оказание первой доврачебной медицинской помощи; выявление нарушителей общественного порядка и пресечение их противоправных действий, а также выявление организаторов (подстрекателей) групповых нарушений, лиц, провоцирующих антиконституционные, националистические и профашистские настроения; оперативное слежение за механизмом формирования толпы и незамедлительное, то есть в начальной стадии возникновения эксцесса, реагирование на развитие конфликтной ситуации; устранение причин и условий, способствующих групповым нарушениям общественного порядка, и иных инцидентов; проведение разъяснительной работы среди нарушителей в целях склонения их к отказу от противоправных намерений, действий и т.д.

При применении мер пресечения (принудительном выводе нарушителей из места проведения мероприятия, задержании, документировании противоправных действий, доставлении нарушителей в ближайшее отделение полиции или другие предназначенные для этих целей помещения и т.п.) сотрудникам полиции и военнослужащим внутренних войск необходимо учитывать настроения участников массовых мероприятий, с тем чтобы, по возможности, не допустить их отрицательной реакции и последующего осложнения оперативной обстановки.

О нарушителях общественного порядка и принимаемых к ним мерах наряды полиции и внутренних войск обязаны докладывать в оперативный штаб, который информирует организаторов мероприятия о причинах задержания указанных лиц и требует принятия мер по прекращению противоправной деятельности.

Оперативный штаб совместно с представителями уполномоченного органа власти анализирует складывающуюся оперативную обстановку, действия организаторов и участников публичного мероприятия. В случае отступления от изложенных организатором мероприятия в уведомлении темы, цели мероприятия, участия в мероприятии не указанных в уведомлении партий или организаций (либо совершения действий, нарушающих пункты согласительного протокола), через представителя органов власти с помощью звукоусилительной установки информирует и предупреждает организаторов и участников публичного мероприятия о необходимости строгого соблюдения достигнутой договоренности и о возможных последствиях (вплоть до прекращения мероприятия) при невыполнении изложенных в уведомлении положений.

В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия представитель уполномоченного органа власти дает указание организатору прекратить мероприятие с обоснованием причин; устанавливает время для выполнения указания; обращается непосредственно к участникам

мероприятия при невыполнении организатором указания о прекращении мероприятия; устанавливает время для выполнения повторного указания.

Оперативный штаб принимает меры по документированию допущенных со стороны организаторов нарушений и действий нарядов по прекращению публичного мероприятия; предупреждает организаторов о выставлении заслонов, цепочек нарядов, о решении применения физической силы и специальных средств; дает информацию о путях эвакуации граждан, маршрутах движения общественного транспорта.

Для документирования могут применяться: кино- и видеосъемка, визуальные наблюдения с последующим отражением результатов в рапортах, протоколах и других документах. При фиксации правонарушений одновременно документируется и поведение организаторов мероприятия.

При осложнении оперативной обстановки оперативный штаб принимает меры по задержанию активных участников, организаторов, документирует (с использованием различных технических средств) действия нарядов и правонарушителей.

Применение физической силы и специальных средств для прекращения публичного мероприятия допускается только в случаях совершения участниками насильственных действий в отношении нарядов, обеспечивающих правопорядок, для пресечения групповых нарушений общественного порядка, массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций.

Наряды полиции и внутренних войск принимают меры по рассредоточению участников запрещенного публичного мероприятия и задержанию лиц, нарушающих общественный порядок, выявлению очевидцев противоправных действий.

3. Заключительный этап. На этом этапе предусматриваются действия по отводу сил и средств, привлеченных к охране правопорядка, возобновлению нормальной жизнедеятельности предприятий, организаций, отмене вводимых на период массовых мероприятий ограничений торговли и общественного питания.

Госавтоинспекция на заключительном этапе обеспечивает снятие временного ограничения движения и восстановление существовавшей до проведения массового мероприятия организации дорожного движения. Личный состав, окончивший службу, сосредотачивается в намеченных пунктах; руководители штаба подводят итоги работы, разбирают действия подразделений и нарядов, оценивают их работу.

На следующий день после проведения массовой акции органы внутренних дел представляют в органы власти и прокуратуру информацию, в которой должны быть отражены следующие обстоятельства: сведения о проходившем массовом мероприятии; количестве участников, организато-

рах, количестве задействованных сил органов внутренних дел и военно-служащих внутренних войск; месте, времени и способе совершения правонарушений; сведения о личности правонарушителей и очевидцев, в том числе сотрудников правоохранительных органов; сведения о характере и размере вреда, причиненного правонарушителями, принятых к ним мерах.

К материалам приобщаются также вещественные доказательства, показания очевидцев. С целью оперативного рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершаемых при проведении массовых мероприятий, организуется работа судей, в том числе и в выходные дни.

Таким образом, в целях наиболее эффективного решения правоохранительных задач во время проведения массовых мероприятий необходимо согласованное действие всех субъектов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что является возможным лишь при комплексном применении сил и средств органов внутренних дел, внутренних войск и иных государственных органов, четком взаимодействии с негосударственными и общественными организациями.

Совместные действия, направленные на обеспечение проведения разрешенных в установленном порядке собраний, митингов, демонстраций и пикетирования, должны осуществляться на всех этапах подготовки и проведения таких мероприятий.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каковы особенности деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных режимов?
2. Перечислите виды чрезвычайных режимов и функции органов внутренних дел по их обеспечению.
3. Какие основные и дополнительные функции выполняют органы внутренних дел в условиях чрезвычайных режимов?
4. Назовите особенности и признаки чрезвычайной ситуации.
5. Что такое контртеррористическая операция?
6. В чем особенность охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при проведении публичных мероприятий?
7. Назовите виды публичных мероприятий.
8. Каковы правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайной ситуации и во время проведения публичных мероприятий?

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. - СПб., 2003.
2. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая; Часть особенная / А.П. Коренев [и др.]. - М., 2003.
3. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л.Л. Попова. - М., 1990.
4. Амельчаков И.Ф. Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел. - Тамбов, 2004.
5. Анисимов В.Л. Участие органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях и обстоятельствах: теоретический и правовой аспекты. - М., 2001.
6. Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. - М., 2000.
7. Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. - М., 2004.
8. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М., 1982.
9. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба. - М., 2014.
10. Дмитриев С.Н. Дорожно-патрульная служба. - М., 2000.
11. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. - М., 1965.
12. Зубач А.В. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах. - М., 2005.
13. Зыбин С.Ф. Индивидуальная воспитательная работа с сотрудниками органов внутренних дел. - СПб., 1995.
14. Зырянов С.М. Административный надзор милиции. - М., 2008.
15. Капитонов С.А. Ведущая функция милиции. - М., 2002.
16. Каплунов А.И. Применение и использование огнестрельного оружия. - СПб., 2003.
17. Кваша Л.Ф. Конституционно-правовые основы деятельности российской милиции. - М., 2000.
18. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / под общ. науч. ред. И.Л. Трунова. - М., 2012.
19. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. - М., 1998.
20. Кононов А.М. Местное самоуправление и общественный порядок. - Обнинск, 2000.
21. Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел. Особенная часть. - М., 2003.

22. Костенников М.В., Куракин А.В., Кареева-Попелковская К.А. Административное пресечение в деятельности полиции. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2013.
23. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. - М., 2010.
24. Костенников М.В., Куракин А.В., Кузнецов В.Н. Административный финансовый контроль в системе МВД России. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2011.
25. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. - М., 2011.
26. Костенников М.В., Куракин А.В., Горин Е.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. - М., 2010.
27. Костенников М.В., Куракин А.В., Овчинников Н.А. Актуальные проблемы обеспечения законности и противодействия коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. - М., 2012.
28. Костенников М.В., Куракин А.В., Михайлюк П.А. Правовое регулирование социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2012.
29. Костенников М.В., Куракин А.В. Принципы организации и деятельности российской полиции // Государство и право. - 2012. - № 6. - С. 31-39.
30. Котюргин С.И. Функции советской милиции. - Омск, 1975.
31. Куракин А.В., Костенников М.В. Административная юрисдикция. - М., 2005.
32. Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. - М., 2013.
33. Куракин А.В., Костенников М.В. Государственная служба в органах внутренних дел. - М., 2004.
34. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. - М., 2009.
35. Куракин А.В. Полиция и социальное государство // Российская юстиция. - 2012. - № 6. - С. 55-59.
36. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2013.
37. Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. - Караганда, 1986.
38. Макаров А.А. Коррупция в системе органов внутренних дел. - М., 2009.
39. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. - М., 2005.

40. Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего: сборник статусных документов. - М., 2013.
41. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. - Пятигорск, 2010.
42. Сергеев С.А. Административно-правовой статус Государственной инспекции безопасности дорожного движения как субъекта контрольно-надзорных отношений. - М., 2007.
43. Сергевнин В.А. Кадровое обеспечение полиции США. - СПб., 2000.
44. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. - Саратов, 1998.
45. Смирнов Д.А. Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование. - М., 2013.
46. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1993.
47. Суходольский М.И., Кикоть В.Я. Организация деятельности служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий (на опыте проведения крупномасштабных массовых мероприятий в Российской Федерации). - М., 2008.
48. Фролов В.В. Законность, демократия и милиция. - М., 2009.
49. Яблонская Л.М. Деонтология полиции. - Челябинск, 2008.
50. Якимов А.Ю. Нарушения правил дорожного движения: квалификация, осуществляемая сотрудниками Госавтоинспекции МВД России. - М., 2005.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Демидов Юрий Николаевич,
доктор юридических наук, профессор

Костенников Михаил Валерьевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел
Российской Федерации

Куракин Алексей Валентинович,
доктор юридических наук, профессор

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Часть 2

Особенная часть

Редактирование: Ю.А. Васильева
Техническое редактирование: Д.И. Краснослободцева

Подписано в печать 28.12.2016.
Формат 60х84 1/16. Объем 14,1 уч.-изд.л.
Тираж 15 экз. Заказ 74/16. Цена договорная

РИО ВИПК МВД России
улица Пихтовая, д. 3, микрорайон Авиационный,
г. Домодедово, Московская область, 142007