

# I. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

## 1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

### ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНОГО ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

**Койнов М.Ю.**

старший преподаватель кафедры обеспечения охраны общественного порядка  
Тюменского института повышения квалификации  
сотрудников МВД России; koynovmax@mail.ru

**Мельникова О.А.**

старший преподаватель кафедры обеспечения охраны общественного порядка  
Тюменского института повышения квалификации  
сотрудников МВД России; olstarce@yandex.ru

*Актуальность рассматриваемого в статье вопроса обусловлена внесением изменений в действующее законодательство в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации, связанным с подписанием приказа МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения», а также отсутствием закрепленного порядка реализации официального предостережения в деятельности участкового уполномоченного полиции. Авторами предпринята попытка решения проблемы использования данного инструмента в отношении правонарушителей со стороны участкового уполномоченного полиции. Определены пути повышения эффективности применения указанной меры в профилактической работе полиции в целом.*

**Ключевые слова:** официальное предостережение, участковый уполномоченный полиции, профилактическое воздействие, профилактика совершения правонарушений

В соответствии с приказом МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения»\* участковые уполномоченные полиции наделены правами объявлять официальное предостережение (предостережение)\*\* в случае выявления потенциального правонарушителя.

\* Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

\*\* Далее – «официальное предостережение».

Однако в деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции возникают определенные затруднения с реализацией такой формы профилактической работы. В связи с отсутствием широкой практики применения ведомственного приказа и единого алгоритма действий для сотрудников органов внутренних дел в ситуациях, связанных с вынесением официального предостережения, возникает необходимость в исследовании и разработке порядка действий по выявлению, оформлению и сопровождению такого вида процессуальной формы профилактического воздействия.

Основой проведенного исследования стал метод сравнительно-правового анализа нормативных правовых актов, а также использование исторического и

формально-юридического метода исследования, анализа, синтеза и пр.

Объектом исследования выступают общественно-правовые отношения в сфере осуществления профилактической работы участкового уполномоченного полиции.

Предметом исследования является порядок составления официального предостережения, оформления материалов, а также контроля результатов при объявлении официального предостережения участковым уполномоченным полиции.

В современных условиях профилактика правонарушений в обществе занимает одно из главных направлений в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Следует отметить, что осуществление профилактики правонарушений заключается в деятельности различных субъектов профилактической работы (органов государственной власти, включая органы внутренних дел Российской Федерации, муниципальных органов, органов самоуправления, общественных организаций, социальных институтов гражданского общества и др.). Важной частью такой профилактической работы является деятельность участкового уполномоченного полиции как отдельного субъекта, на которого общество и государство возложило обязанность осуществления профилактики правонарушений. Для реализации такого вида деятельности, как профилактика правонарушений, участковые уполномоченные полиции наделены правом использовать различные формы воздействия, одной из таких форм воздействия на правонарушителя с целью недопущения и предупреждения совершения правонарушений является возможность объявления официального предостережения.

Необходимо отметить, что основой и правовой базой проведения профилактики правонарушений в Российской Федерации является Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-З «Об основах системы профилактики правонарушений

в Российской Федерации»\*. В статье 20 данного закона закреплена норма «официальное предостережение», которая в связи с отсутствием четкой регламентации крайне редко применялась до определенного времени в деятельности участковых уполномоченных полиции. То есть при наличии общего права на реализацию указанной нормы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации отсутствовал нормативно-правовой порядок объявления официального предостережения. Данное положение изменилось с принятием Федерального закона от 16 октября 2019 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О полиции»\*\*», вследствие чего был расширен перечень прав полиции в части реализации профилактических функций. В частности, п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»\*\*\* дополнен правом полиции объявлять физическому лицу официальное предостережение.

С вступлением в силу приказа МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых

\* Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ: ред. от 23 июня 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26. (ч. I). Ст. 3851; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. Далее – ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений».

\*\* О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О полиции»: федер. закон от 16 окт. 2019 г. № 337-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 42 (ч. II). Ст. 5802.

\*\*\* О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: ред. от 13 июля 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» процедура объявления официального предостережения была законодательно урегулирована. Указанное свидетельствует о поэтапном становлении официального предостережения как формы профилактического воздействия и важности ее для государства. При этом в приложении к приказу был установлен перечень должностных лиц, наделенных правом выносить официальное предостережение, в который вошли и участковые уполномоченные полиции.

Реализация такой формы профилактического воздействия должна позволить участковому уполномоченному полиции своевременно реагировать на проявления противоправного поведения еще до совершения правонарушения и тем самым предотвратить такое правонарушение или минимизировать возможные негативные последствия его совершения.

Однако при проведении анализа отдельных статистических данных в деятельности участковых уполномоченных полиции прослеживаются некоторые затруднения в применении официального предостережения на практике. Так, по данным ФКУ «ГИАЦ МВД России», в 2021 году УМВД России по городу Челябинску было применено 3259 официальных предостережений (АППГ – 46), при этом следует отметить, что большое число официальных предостережений вынесено в отношении состоящих на учете лиц, освобожденных из мест лишения свободы, формально попадающих под административный надзор, – 921 (АППГ – 34); при этом в отношении лиц, склонных к совершению правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, вынесено 69 официальных предостережений (АППГ – 0)\*. Анализ данных материалов позволяет сделать вывод о том, что основой

для реализации официального предостережения в деятельности участкового уполномоченного полиции в настоящее время является профилактическая работа с лицами, попадающими под административный надзор, в ущерб другим категориям лиц, в отношении которых должен осуществляться профилактический учет. Отметим, что лица, освобожденные из мест лишения свободы и состоящие под административным надзором, находятся под постоянным контролем со стороны полиции – им устанавливаются существенные ограничения (запрет на пребывание вне жилого помещения в определенное время суток, на посещение мест проведения публично-массовых мероприятий, на выезд за установленные судом пределы пребывания и иное), до четырех раз в месяц они обязаны явиться для отметки по месту пребывания поднадзорного лица. Часто в процессе контроля за исполнением этих ограничений участковым уполномоченным полиции выносится официальное предостережение даже без особой необходимости.

Успешной реализации такой формы профилактического воздействия препятствуют следующие проблемные стороны применения официального предостережения.

Во-первых, не конкретизирован субъектный состав лиц, в отношении которых может быть вынесено официальное предостережение. В части 1 ст. 20 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений» указано, что официальное предостережение объявляется лицу, «в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений». Под такими мерами понимается профилактическая работа, осуществляемая сотрудниками полиции, в частности для участкового уполномоченного полиции это выражается в ведении индивидуального профилактического учета лиц, допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере; лиц, больных алкоголизмом и наркоманией, и других категорий лиц на обслуживаемом административном участке. Иными словами, официальное предостережение может быть объявлено лицам,

\* Отчет о профилактической работе органов внутренних дел за январь-декабрь 2021 г. // Автоматизированная информ.-поисковая система «НТИ-ЦА».

уже состоящим на профилактическом учете или ранее неоднократно совершавшим какие-либо правонарушения, что явно ограничивает круг лиц, в отношении которых возможно применение рассматриваемой формы профилактики правонарушений.

При этом возможно обратиться к опыту Республики Беларусь, в которой реализуется подобная форма профилактики. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 112-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»<sup>\*</sup> официальное предупреждение относится к мерам индивидуальной профилактики. Статья 26 этого закона содержит основания и исчерпывающий перечень лиц, которым оно выносится (лица, повторно привлеченные к административной ответственности за совершение правонарушения в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения). Таким образом, официальное предупреждение может быть вынесено только в отношении лиц, уже совершавших правонарушения и склонных к их повторению [1, с. 275].

Из практической реализации нормы в Российской Федерации и порядка привлечения к официальному предупреждению было установлено, что официальное предупреждение объявлялось и гражданам, которые ранее не привлекались к административной ответственности. Например, по ст. 20.6.1 КоАП РФ «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения», в частности за несоблюдение масочного режима в условиях распространения коронавирусной инфекции лицам, не имеющим при себе средств индивидуальной защиты (медицинской маски) на прилегающей территории в местах их обязательного ношения, сотрудниками полиции выносилось официальное предупреждение, при этом ранее данные граждане такого правонарушения не совершали.

<sup>\*</sup> Об основах деятельности по профилактике правонарушений: закон Республики Беларусь от 4 янв. 2014 г. № 122-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>

Во-вторых, отсутствует система определения границ признаков возможного наступления противоправного поведения. Неясно, достаточно ли для объявления официального предупреждения только умысла правонарушителя, определяемого субъективным отношением сотрудника полиции, или необходима его совокупность с объективной стороной, то есть действием.

Рассмотрим ситуацию, когда наличие только вероятного умысла является основанием для составления в отношении данного лица официального предупреждения: полицейский по внутреннему чутью и опыту определяет в общественном месте лицо, склонное, например, к употреблению алкогольной продукции. В данном случае лицо еще не употребило и, возможно, не собиралось употреблять алкогольную продукцию, но тем не менее сотрудник полиции посредством вынесения лицу официального предупреждения исключил всяческую возможность совершения этим лицом такого правонарушения. Из этого следует, что официальное предупреждение может быть применено в отношении любого лица лишь на субъективном (внутреннем) ощущении сотрудника полиции.

Другой пример: наличие кроме умысла объективной стороны возможного совершения правонарушения, когда, например, лицо, намеревающееся употребить алкогольную продукцию в общественном месте, где такие действия запрещены в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>\*\*</sup>, приобрело алкогольную

<sup>\*\*</sup> О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федер. закон от 22 нояб. 1995 г.; ред. от 26 марта 2022 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 42 (ч. II). Ст. 5802; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

продукцию, подготовило место для ее употребления, постелив газету на скамейку, достав стакан и прочее. Указанные действия лица можно определить как объективную сторону потенциального правонарушения, выраженную действиями по приготовлению к противоправному поведению, санкция за совершение которого предусмотрена ст. 20.20 КоАП РФ «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах». Данный пример свидетельствует о необходимости учитывать совокупность признаков намерения совершить правонарушение, поскольку субъективная сторона труднодоказуема и не требует фиксации, а значит, по такому признаку возможно привлечение любого лица, оказавшегося подозрительным сотруднику полиции.

В-третьих, одним из нерешенных вопросов остается установление критериев объективной стороны (действий по подготовке к правонарушению). На первый взгляд, для принятия решения могут быть использованы только достаточные и подтвержденные данные, отражающие процесс подготовки или планирования правонарушения, создающие условия для их совершения. В научной литературе представлены данные, указывающие «во вне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление» [2, с. 90]. Рассматриваемые данные могут быть получены в ходе осуществления такой повседневной деятельности участкового уполномоченного полиции, как рассмотрение обращений граждан, проверка сообщения о преступлении, информации, полученной в процессе профилактического обхода, либо заключаются в реальных действиях лиц, намеревающихся совершить правонарушение или ведущих антиобщественный образ жизни. В этом

случае для обоснования принятия решения участковому уполномоченному полиции рекомендовано собрать ряд доказательств и приобщить их к официальному предостережению (жалобы и заявления граждан, рапорт о проведении профилактических бесед и т.д.). Основным видом представленной подтвержденной информации будет принятое участковым уполномоченным полиции сообщение о том, что потенциальный правонарушитель высказывал намерение в будущем совершить то или иное правонарушение.

При этом необходимо учитывать, что сфера деятельности участкового уполномоченного полиции предусматривает вторжение в семейные отношения, в зону личной жизни граждан. Очень часто участковый уполномоченный полиции сталкивается с ситуацией, когда потерпевшие от правонарушения сознательно отказываются от объяснения или заявления в силу причин личного характера (страха, стыда перед обществом, надежды на то, что все разрешится само, и т.д.). Поэтому представляется возможным применение данной меры профилактики и в случае только субъективной оценки ситуации со стороны участкового уполномоченного полиции, в том числе и при наличии ранее совершенных правонарушений, свидетельствующем о вероятности их повторения. Данная возможность высказана и в научной литературе. Так, Р.Ф. Степаненко и Е.П. Шляхтин считают, что «в области совершения иных правонарушений возможно использование официального предостережения как дополнительной административно-предупредительной меры к лицам, неоднократно совершающим правонарушения, например, в дорожно-транспортной, налоговой, экологической и иных сферах» [3, с. 39].

Такая реализация профилактического воздействия основана на наблюдениях самого участкового уполномоченного полиции и может быть выражена в форме рапорта о возможном совершении правонарушения. Это позволит расширить полномочия участкового уполномоченного полиции и не ставить его профилактиче-

скую работу с населением в зависимости только от инициативы граждан.

В-четвертых, не определена возможность вынесения официального предостережения в отношении лиц, совершивших правонарушение, не влекущее применение санкции (например, превышение разрешенной скорости движения менее чем на 20 км/ч не предусматривает наказание, при этом опасность наступления последствий очевидна). Данный вопрос, в частности, был рассмотрен в научных работах А.А. Гайдукова [4, с. 172]. Проблема состоит в том, что согласно ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений» под норму подпадают лишь действия, создающие условия для совершения правонарушений, а в рассматриваемой ситуации правонарушение уже совершено. Вынесение официального предостережения в подобных случаях позволит дисциплинировать правонарушителей и предостеречь их от последующего совершения такого рода правонарушений.

В-пятых, отношение к официальному предостережению как к сугубо административной форме профилактики правонарушений в ущерб профилактике совершения правонарушений уголовного характера (преступлений).

Так, при принятии решения о вынесении официального предостережения при совокупности субъективной и объективной стороны в форме умысла и действия лица по подготовке к правонарушению возникает конфликт на стыке административной и уголовно-процессуальной стороны. Например, при выявлении намерения совершения кражи (подготовки инструмента, плана совершения преступления и пр.) возникает основание привлечения лица к уголовной ответственности в соответствии со ст. 30 УК РФ.

В-шестых, реализация официального предостережения затрудняется отсутствием методики оформления документов (рекомендованных формул, порядка заполнения, необходимых приложений к документу и т.д.). Не установлен рекомендуемый перечень административных

правонарушений и преступлений, по которым при предупреждении выносилось бы официальное предостережение. Методические рекомендации реализации данной нормы позволили бы более эффективно применять ее в профессиональной деятельности сотрудников полиции.

Следует отметить, что официальное предостережение – не единственная форма проведения профилактики, используемая участковым уполномоченным полиции. Он также вправе выносить представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Основным отличием такой формы профилактики является возможность реагирования на противоправную ситуацию лишь после совершения правонарушения, так как представление выносится участковым уполномоченным полиции только после случившегося правонарушения в целях предотвращения совершения последующих.

В качестве примера можно привести следующую ситуацию. В холодное время года на карнизе жилого дома образовалась наледь, вследствие халатного отношения к служебным обязанностям должностных лиц управляющей компании, обслуживающих жилой дом, она не была убрана. Вынесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, а именно падения наледи, возможно только после совершившегося факта падения в рамках производства по делу об административном правонарушении. При этом официальное предостережение позволит участковому уполномоченному полиции не ожидать падения наледи, а уже на стадии обнаружения условий для этого вынести уведомление о недопустимости действий (бездействия), создающих условия для совершения правонарушения. Таким образом, официальное предостережение, в отличие от представления, вынесенное должностному лицу управляющей компании, обслуживающей жилой дом, в форме письменного уведомления о необходимости удаления наледи и недопустимости наступления негативных последствий

позволяет участковому уполномоченному полиции повлиять на ситуацию до совершения правонарушения.

Особое внимание следует обратить на санкционность, решение вопроса о правовых последствиях такого объявления. С.И. Иванова указывает, что «Специальные правовые нормы за неисполнение такого требования не установлены, но при определенных условиях лицо может быть привлечено к ответственности за неисполнение законных требований соответствующих должностных лиц по ст.ст. 19.3, 19.5 и др. КоАП РФ» [5, с. 35]. В связи с этим возникает вопрос, насколько реализуемым будет наказание за неисполнение данного предостережения. В настоящее время лицо, не последовавшее официальному предостережению и совершившее правонарушение, от которого его предостерегали, привлекается к ответственности на общих условиях. Данный подход делает указанную форму профилактики фикцией. При этом возможны два наиболее очевидных способа решения проблемы:

– во-первых, рассматривать невыполнение официального предостережения какотягчающее обстоятельство совершения правонарушения, влекущее за собой ужесточение наказания;

– во-вторых, рассматривать невыполнение официального предостережения как отдельный вид правонарушения, влекущего применение санкции, отличающейся от санкции за совершение противоправного действия (например, штраф). Выделение отдельной санкции, на первый взгляд, неочевидно, однако необходимо обратить внимание на формулировку в рассматриваемой правовой норме – «продолжение антиобщественного поведения». Вполне возможна ситуация, когда предостерегаемое лицо продолжает антиобщественное поведение, но при этом не переходит установленные законом границы и не совершает правонарушение. При этом участковый уполномоченный полиции вынужден многократно выносить официальные предостережения, не имея возможности повлиять на ситуацию.

Такая деятельность практически не отличается от профилактических бесед. В этой ситуации действенным рычагом влияния на потенциального правонарушителя или лицо, ведущее антиобщественный образ жизни, может стать выделение в административном законодательстве отдельной нормы, закрепляющей наказание за невыполнение официального предостережения лицом, в отношении которого оно вынесено.

Из указанного выше можно сделать следующие выводы.

В целях эффективной реализации официального предостережения необходимо разработать порядок действий при составлении материалов, закрепив при этом:

1) порядок фиксирования оснований для объявления официального предостережения (субъективная и объективная стороны потенциального правонарушения);

2) перечень основных административных правонарушений лиц, профилируемых посредством объявления официального предостережения;

3) порядок оформления документов (рекомендованных фабул, заполнения необходимых приложений к документу и т.д.);

4) порядок фиксирования информации в Сервисе обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России;

5) порядок контроля участковым уполномоченным полиции за выполнением со стороны потенциального правонарушителя предписанных правил поведения;

6) порядок реагирования участковым уполномоченным на действия лица, совершившего правонарушение после объявления официального предостережения.

При этом эффективная реализация данной нормы возможна путем введения в КоАП РФ отдельной статьи – «Невыполнение официального предостережения», либо внесения в ст. 4.3 КоАП РФ «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность» пункта «Совершение административного правонарушения после вынесения официального предостережения».

В случае успешной реализации данных предложений возможно:

- 1) полноценное применение такой относительно новой формы профилактики в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, как объявление официального предостережения;
- 2) повышение уровня эффективности проведения профилактической работы

сотрудниками полиции со всеми категориями граждан;

- 3) наделение сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации эффективными средствами воздействия в целях предупреждения совершения преступлений и административных правонарушений.

1. Гайдуков А.А., Щеглов А.И. Официальное предостережение как средство профилактики правонарушений: опыт применения в Российской Федерации и Республике Беларусь // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2021. № 4 (54). С. 274-278.
2. Научно-практический комментарий Федерального закона Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: практическое пособие / под общ. ред. В.И. Майорова. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2017. 136 с.
3. Степаненко Р.Ф., Шляхтин Е.П. Официальное предостережение как эффективное средство предупреждения правонарушений: вопросы правового мониторинга – Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28). С. 36-40.
4. Гайдуков А.А. Официальное предостережение как средство профилактики правонарушений // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: материалы конф. / БЮИ МВД России. 2022. Ч. 1. С. 171-173.
5. Иванова С.И. Объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения как форма профилактического воздействия // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2017. № 2 (9). С. 35-39.