

УДК 351.74

А.В. Равнюшкин, канд. ист. наук

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

E-mail: rav.kin@mail.ru

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ НЕКОТОРЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ КАТЕГОРИЙ СОТРУДНИКОВ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящей статье проведен анализ законодательства, касающегося административно-юрисдикционных полномочий сотрудников вневедомственной охраны, лицензионно-разрешительной работы и должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) Росгвардии, который показал, что перечисленные сотрудники существенно ограничены в полномочиях по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. В целях снижения нагрузки на сотрудников органов внутренних дел необходимо наделить их полномочиями по составлению протоколов за совершение наиболее распространенных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ), направленных против собственности (ст. 7.17, 7.27 КоАП РФ), а также по применению мер обеспечения производства по ним.

Ключевые слова: административно-юрисдикционные полномочия, Росгвардия, контроль (надзор), протокол, вневедомственная охрана, лицензионно-разрешительная работа.

*A.V. Ravnushkin, PhD. (Candidate of Historical Sciences)
The Crimean branch of Krasnodar University of the Ministry of the
Interior of Russia
E-mail: rav.kin@mail.ru*



ON THE ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL AUTHORITY IN SOME JOB CATEGORIES OF EMPLOYEES OF NATIONAL GUARD TROOPS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The author of the article analyses the legislation concerning administrative jurisdictional powers of employees of private security, license and allowing work and the officials authorized for implementation of the state control (supervision) of Federal National Guard Troops Service which showed that, despite granting them, in general, powers on implementation of production on cases of administrative offenses is carried out, in particular; it is found that the listed employees are significantly limited in them. In order to reduce the burden on employees of Internal Affairs bodies, it is necessary to give these employees of Federal National Guard Troops Service powers to draw up protocols for committing the most common offenses that infringe on public order and public safety (Art. 20.1, 20.20, 20.21 of the Administrative Offences Code of the Russian Federation), directed against property (Art. 7.17, 7.27 of the Administrative Offences Code of the Russian Federation), as well as the application of measures to ensure production thereof.

Key words: administrative and jurisdictional powers, Federal National Guard Troops Service, monitoring (supervision), protocol, private security, licensing work.

Анализ действующего законодательства и иных нормативных правовых актов, определяющих объем административно-юрисдикционных полномочий сотрудников Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардии), показал существенные проблемы в их реализации.

Должностные лица Росгвардии, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за обеспечением требований безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и их антитеррористической защищенности, осуществляют данные функции согласно п. 7 ст. 2. Федерального закона от 7 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [3], ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [2], а также п. 9 ст. 2 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации [4].

Порядок осуществления Росгвардией федерального контроля и надзора в указанной сфере детально регламентирован Правительством Российской Федерации в специальных Правилах [6]. В данных Правилах прописан порядок принятия плана проверок и требования к его содержанию, требования к содержанию распоряжения о проведении внеплановой проверки и акта проверки. В рассматриваемом постановлении Правительства Российской Федерации указано, что типовые формы документов проверки устанавливаются Росгвардией. В соответствии с данным постановлением директором Росгвардии утверждены типовые формы документов, необходимых при осуществлении Росгвардией и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [9].

Данный приказ приводит для данной категории сотрудников четыре формы документов: ежегодный план проведения плановых проверок, распоряжение о проведении внеплановой проверки, предписание на проведение проверки, акт проверки. Однако ни в одном нормативном правовом акте не приводится типовая форма предписания об устранении выявленных в ходе проверки нарушений и не закрепляются требования к его содержанию. Представляется целесообразным установить типовую форму и требования к содержанию данного предписания, аналогичного предписанию, указанному в пунктах 13.3 и 77 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 14 ноября 2016 г. № 727 [8].

В предписании должна содержаться информация об акте проверки; указан состав нарушений со

ссылками на нормативные правовые акты, требования которых были нарушены; меры, необходимые для устранения нарушений; срок устранения нарушений и другие обязательные сведения.

В случае невыполнения в установленный срок предписания уполномоченное должностное лицо в соответствии с п. 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ [1], подп. 5 п. 1 Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях [7], оформляет протокол по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. За нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса уполномоченное должностное лицо составляет протокол об административном правонарушении по ст. 20.30 КоАП РФ [1].

Таким образом, если субъект топливно-энергетического комплекса, который в соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» обязан обеспечить безопасность своего объекта, не выполнил требования по обеспечению его безопасности и антитеррористической защищенности, то он подлежит административной ответственности по ст. 20.30 КоАП РФ. Если не выполнил в указанный срок предписание об устранении выявленных недостатков – по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ [1].

Ряд норм КоАП РФ гарантирует правовую защиту уполномоченного лица, осуществляющего проверку. За невыполнение в ходе осуществления проверки законных требований или распоряжений данного должностного лица предусмотрена административная ответственность по ст. 19.4, а за воспрепятствование его законной деятельности – по ст. 19.4.1 КоАП РФ [1].

Следует отметить, что административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц, имеющих право осуществить проверку объектов топливно-энергетического комплекса в рамках контроля и надзора, не ограничиваются составлением протоколов по указанным статьям КоАП РФ. Из числа сотрудников Росгвардии, не относящихся к руководящему составу, наиболее широкими административно-юрисдикционными полномочиями обладают именно данные сотрудники.

Согласно ч. 1 и п. 5 ч. 2 ст. 23.85, п. 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица федерального органа власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, его территориальных органов, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях

ях, посягающих на порядок управления, общественный порядок и общественную безопасность, т.е. по ст. 19.3, ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ. Законодатель к тому же наделил указанных лиц полномочиями по рассмотрению дел по ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ. Однако данные должностные лица не правомочны составлять протоколы по такому наиболее распространенному правонарушению, как мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ).

Следует отметить, что в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ должностные лица, имеющие право осуществить проверку объектов топливно-энергетического комплекса в рамках контроля и надзора, при выявлении правонарушений, предусмотренных ст. 19.3, ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ, не правомочны осуществлять доставку правонарушителей с места правонарушения в территориальный орган или подразделение полиции. В то же время военнослужащие войск Росгвардии в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ уполномочены на осуществление доставки за указанные правонарушения.

Указанное несоответствие между полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и правом по осуществлению мер обеспечения производства, в частности доставки, необходимо устранить. Должностные лица данных подразделений должны обладать полномочиями по доставлению граждан за те правонарушения, по делам о которых они имеют право составлять протоколы.

Требуют расширения и административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, основной задачей которых является осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности. Для выполнения данной задачи указанные должностные лица наделены полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 23.85, п. 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, п. 4 Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Помимо осуществления процессуальных действий в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, должностные лица данных подразделений имеют право составлять протоколы за нарушение общественного порядка, но только

за появление в состоянии опьянения по ст. 20.21 КоАП РФ. При этом должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы не обладают полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по ст. 19.3 КоАП РФ за невыполнение их законных требований гражданами. Получается, что сотрудники лицензионно-разрешительной работы имеют право требовать соблюдения гражданами общественного порядка, а составлять протоколы по ст. 19.3 КоАП РФ не правомочны. Данный пробел следует также восполнить.

Необходимо внести изменения в нормативные правовые акты, определяющие объем административно-юрисдикционных полномочий сотрудников подразделений вневедомственной охраны Росгвардии. Среди подразделений указанного федерального органа исполнительной власти именно сотрудники вневедомственной охраны обладают наименьшими полномочиями по составлению протоколов.

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» одной из задач Росгвардии является охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии [3]. Однако в соответствии со ст. 23.85, п. 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, п. 6 Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, должностные лица организаций вневедомственной охраны не вправе составлять протоколы по ст. 7.17, 7.27 и 20.17 КоАП РФ, т.е. по административным правонарушениям против собственности и за нарушение пропускного режима охраняемого объекта. Следует согласиться с точкой зрения, что данная позиция законодателя вызывает недоумение [12, с. 213]. Действительно, сложилась ситуация, когда сотрудники вневедомственной охраны согласно п. 2 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ имеют право осуществлять доставку лиц, совершивших административные правонарушения, связанные с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону, в то время как сами по ст. 7.17, 7.27, 20.17 КоАП РФ протоколы составлять не уполномочены. В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ протоколы по ст. 7.17, 7.27 КоАП РФ составляются только сотрудниками органов внутренних дел.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.17, 7.27 КоАП РФ, рассматриваются только судьями. Данные судебной статистики за 2016 год показывают, что за отчетный период ми-

ровым судьям поступило 26 333 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.17 КоАП РФ, а в районные суды – 126 844 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.27 КоАП РФ [10]. Данные судебной статистики за 2017 год показывают, что всего в суды поступило 26 420 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.17 КоАП РФ, 144 631 дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.27 КоАП РФ [11]. Наиболее часто совершаются лишь административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Согласно судебной статистике только судьями за 2016 год рассмотрено 248 888 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.1 КоАП РФ, и 493 501 дело, предусмотренное ст. 20.21 КоАП РФ [10]. Данные судебной статистики за 2017 год показывают, что всего в суды поступило 225 743 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.1 КоАП РФ, и 417 490 дел – ст. 20.21 КоАП РФ [11]. Очевидно, что в целях снижения нагрузки на сотрудников органов внутренних дел необходимо наделить сотрудников вневедомственной охраны полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в области охраны собственности, а также посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Кроме того, следует отметить, что согласно ч. 2 ст. 27.12.1 КоАП РФ и п. 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 [5], лица, совершившие административные правонарушения, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Данным правом направления наделены должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ. Однако в отличие от сотрудников полиции, доставляющих указанных лиц в медицинские организации в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции», военнослужащим и сотрудникам Росгвардии такое право законодательно не закреплено. Следует прописать, что сотрудники Росгвардии имеют право применять меры обеспечения производства, в т.ч. направлять лиц на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Таким образом, очевидна проблема эффективной реализации сотрудниками Росгвардии полномочий, указанных в п. 3 и 5 ч. 1 ст. 9 Федерального

закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Согласно данным положениям сотрудники Росгвардии уполномочены пресекать административные правонарушения, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако административные правонарушения пресекаются прежде всего путем применения мер обеспечения производства, предусмотренных главой 27 КоАП РФ. В одном случае сотрудники вневедомственной охраны Росгвардии для выполнения возложенных задач по охране объектов имеют право для пресечения правонарушения, направленного на охраняемый объект, применить меры обеспечения производства (доставление), но составлять протоколы об административных правонарушениях не могут. В другом случае должностные лица Росгвардии, уполномоченные на осуществление федерального контроля и надзора за обеспечением требований безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, обладают широкими полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, но при выявлении правонарушений в общественных местах не правомочны осуществлять доставку правонарушителей в территориальный орган или подразделение полиции. Сотрудники лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии в области общественного порядка имеют право составлять протоколы только по ст. 20.21 КоАП РФ. Однако они не вправе в случае неповиновения законным требованиям составлять протоколы по ст. 19.3 КоАП РФ.

Приведенные ранее статистические данные показывают, что административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, в области охраны собственности являются наиболее распространенными правонарушениями и сотрудники Росгвардии по большому счету отстранены от их документирования. На наш взгляд, представляется целесообразным устранить данные несоответствия. Кроме того, в КоАП РФ, в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Приказе Росгвардии от 6 октября 2016 г. № 286 «О полномочиях должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» также необходимо прописать, что сотрудники указанных должностных категорий Росгвардии для пресечения

правонарушений имеют право применять меры обеспечения производства (доставление, административное задержание, личный досмотр и т.д.) по тем административным правонарушениям, по делам о которых они уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Кроме того, должностных лиц вневедомственной охраны следует наделить полномочиями по

составлению протоколов об административных правонарушениях по ст. 7.17, 7.27 и 20.17 КоАП РФ.

Указанные изменения и дополнения в административно-юрисдикционные полномочия способствовали бы как оперативности, так и эффективности деятельности подразделений Росгвардии, а также снизили бы нагрузку на сотрудников органов внутренних дел.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 июля 2016 г. № 226-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 20 октября 2016 г. № 1067. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О полномочиях должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию [Электронный ресурс]: приказ Росгвардии от 6 октября 2016 г. № 286. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 14 ноября 2016 г. № 727. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении типовых форм документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс]: приказ Росгвардии от 10 декабря 2016 г. № 431. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год: № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения: 20.11.2017).

11. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год: № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об адми-

нistrативных правонарушениях» // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476> (дата обращения: 15.04.2018).

12. Федяев Е.А. Полномочия войск национальной гвардии Российской Федерации по возбуждению дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по мат-лам ежегодной всероссийской научно-практ. конф-ции, посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. С. 212-215. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28815967> (дата обращения: 20.11.2017).