

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
Юридический институт

Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой ПДиНБ
д.ю.н., доцент
_____ С.В. Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Роль участкового уполномоченного полиции в охране общественного
порядка на закрепленном за ним участке

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2018.167.ВКР

Руководитель работы
Заведующий кафедрой ПДиНБ
д.ю.н., доцент
_____ С.В. Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Автор работы
Студент группы Ю-517
_____ Д.Ю. Поздеева
« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер
Специалист по УМР кафедры
ПДиНБ
_____ О.И. Стороженко
« ____ » _____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Поздеева Д.Ю. Выпускная квалификационная работа «Роль участкового уполномоченного полиции в охране общественного порядка на закрепленном за ним участке» – Челябинск, ФГАОУ «ЮУрГУ» (НИУ), Ю-517, 2018. - 80 с., библиографический список – 62 наим.

Объектом работы является деятельность участкового уполномоченного полиции на закрепленном за ним административном участке.

Предметом исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе осуществления охраны общественного порядка.

Целью данной работы является анализ роли участкового уполномоченного полиции в охране общественного порядка на закрепленном за ним участке.

Методологической основой исследования в данной работе послужил диалектический метод научного познания и системный подход. В ходе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы как научная абстракция, прогнозирования.

В работе освещен правовой статус участкового уполномоченного полиции на районном уровне, выделены основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции на закрепленном за ним участке.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы, и предложения, автора по проблемам, связанных с деятельностью участковых уполномоченных полиции на закрепленном за ним участке. Результаты исследования могут быть полезны при решении проблем в деятельности участковых уполномоченных полиции.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 РОЛЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В ВЫПОЛНЕНИЕ ЗАДАЧ ВОЗЛОЖЕННЫХ НА ПОЛИЦИЮ.....	10
1.1 История развития службы участковых уполномоченных полиции	13
1.2 Правовой статус участкового уполномоченного полиции на районном уровне	17
2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ НА ЗАКРЕПЛЕННОМ ЗА НИМ АДМИНИСТРАТИВНОМ УЧАСТКЕ	25
2.1. Прием административного участка участковым уполномоченным полиции	28
2.2. Изучение, анализ и оценка оперативной обстановки на обслуживаемом участке.....	31
2.3. Планирование работы участкового уполномоченного полиции	Ошибка! Закла
3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЕГО АДМИНИСТРАТИВНЫХ ФУНКЦИЙ	51
3.1.Осуществление участковым уполномоченным полиции профилактической работы и административного надзора	48
3.2.Предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие участковым уполномоченным полиции преступлений на закрепленном за ним административном участке	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	76

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной темы в том, что происходящие в последние десятилетия процессы формирования нового правового государства и непосредственно связанные с этим реформы не могли не повлечь за собой реформирование Министерства внутренних дел Российской Федерации, в т.ч. и преобразование милиции в полицию. Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ определено, что деятельность полиции осуществляется по основным направлениям, среди которых защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а также производство по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний.

В состав полиции входят подразделения участковых уполномоченных полиции, являющиеся крупнейшими по численности и часто взаимодействующими с населением, что обуславливает оперативное реагирование на заявления о преступлениях, правонарушениях и иных происшествиях. Следовательно, участковым уполномоченным полиции территориальных органов МВД России определена главенствующая роль в выполнении основных направлений деятельности полиции.

Указанное положение участковых уполномоченных подтверждается и результатами повседневной правоприменительной деятельности, к примеру, в 2017 г. на территории Российской Федерации в период с января по июнь зарегистрировано около 4,5 млн пресеченных административных правонарушений, выявленных сотрудниками органов внутренних дел (полиции). При этом участковыми уполномоченными полиции территориальных органов МВД России пресечено 1,6 млн административных правонарушений. Кроме этого, рассмотрено более 22 млн обращений и

¹ Федеральный закон "О полиции" от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

заявлений граждан, по которым вынесено 4,7 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. На профилактических учетах подразделений участковых уполномоченных полиции состоит свыше 680 тыс. граждан.

Участковый уполномоченный полиции, ежедневно выполняя возложенные на него обязанности, находится в постоянном контакте с гражданами, проживающими или находящимися на административном участке. По результатам его работы будет оцениваться деятельность МВД России в целом и конкретного территориального подразделения органов внутренних дел (полиции) в частности.

Правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции за последние годы претерпело существенные изменения, в т.ч. произошедшие в 2011-2017 гг., в процессе реформирования МВД России, когда был принят ряд нормативных правовых актов, изменивших правовой статус участковых уполномоченных полиции.

В частности, в целях совершенствования организации деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений и повышения их роли в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, 31 декабря 2012 г. Министром внутренних дел Российской Федерации был подписан приказ № 1166, утвердивший «Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции»¹. Указанное Наставление пришло на смену приказу МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции», который устарел как в правовом, так и в организационном аспекте². Более того, для повышения эффективности обеспечения общественного порядка в сельских поселениях, а также повышения уровня

¹ Приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. № 1166 “Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции” // ГАРАНТ.РУ:<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70244228/#ixzz5DD1Zvs4V> (дата обращения: 20.04.2018).

² Настольная книга участкового уполномоченного полиции: методическое пособие / ФГКУ «ВНИИ МВД России», ГУОООП МВД России; под ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова. – М. 2013. – С. 5.

профессиональной подготовки участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки сельских поселений, их материально-технического обеспечения и решения социально-бытовых вопросов 19 ноября 2013 г. приказом МВД России № 919 была утверждена целевая программа «Сельский участковый», которая была реализована в течение последующих двух лет.

Отдельные вопросы регулирования такой деятельности и возникающих здесь отношений освещались в работах: С.Ю. Анохиной, Н.С. Артемьева, П.А. Белякова, С.Ю. Волкова, А.Г. Гришакова и др.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы является деятельность участкового уполномоченного полиции.

Предметом исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе осуществления охраны общественного порядка.

Целью проведенного в выпускной квалификационной работе исследования является анализ роли участкового уполномоченного полиции в охране общественного порядка на закрепленном за ним участке.

Достижение названной цели потребовало решения следующих задач:

1. Рассмотреть роль участкового уполномоченного полиции в выполнении задач возложенных на полицию;
2. Проанализировать организацию деятельности участкового уполномоченного полиции на закрепленном за ним административном участке;
3. Охарактеризовать основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции по осуществлению его административных функций.

Методологической основой исследования в данной работе послужил диалектический метод научного познания и системный подход. В ходе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы как научная абстракция, прогнозирования.

Научно-теоретическую базу выпускной квалификационной работы составляют работы известных ученых – юристов: С.Ю. Анохиной, Н.С. Артемьева, П.А. Белякова, С.Ю. Волкова, А.Г. Гришакова, В.А. Джемелинского, Е.В. Кашкиной, А.В. Ольшевской, Ю.Ю. Орловой, Т.А. Паутовой, Ю.А. Прибытко, А.Г. Репьева, Н.М. Самиева, Б.Х. Фаткулина и др.

Работа состоит из введения, 3 глав, заключения и списка использованной литературы.

1 РОЛЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В ВЫПОЛНЕНИЕ ЗАДАЧ ВОЗЛОЖЕННЫХ НА ПОЛИЦИЮ

1.1 История развития службы участковых уполномоченных полиции

В 30-е гг. XVI в. в стране складывается новая система органов внутренних дел: в уездах создаются губные избы. Их появление обуславливалось неспособностью наместников и волостелей противостоять растущей преступности: дворянство просило царя о предоставлении права осуществления полицейских функций самостоятельно¹.

С середины XVI в. до конца XVII в. система органов, выполняющих правоохранные функции, расширилась за счет формирования приказной системы государственного управления. Выделяются несколько приказов. Разбойный приказ занимался сыском и судом по «разбойным» делам и через органы губного и земского управления руководил местной полицией.

С начала XVIII в. стали появляться регулярные полицейские формирования. В 1702 г. органы губного самоуправления упразднены, функции перешли к воеводам. В 1775 г. в России проводится реформа местных органов управления: страна делится на губернии и уезды, применительно к которым и строится сеть полицейских учреждений. В наказе 1767 г. Екатерина II определяла полицию как «установление, попечение которого все то принадлежит, что служит к сохранению благочиния в обществе»². Главным нормативным документом, определявшим организацию, функции и компетенцию полиции, стало

¹ Фаткулин Б.Х. Садрисламов А.К. Исторические тенденции развития института участковых уполномоченных полиции // Пробелы в российском законодательстве. - 2015. - № 6. - С. 333–336.

² Лен К.В. Сыщики Российской Империи XVIII-XIX вв. (некоторые аспекты развития темы) // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. - 2014. - № 2 (27). - С. 44.

«Учреждение для управления губерний». Согласно этому нормативному акту, в каждом уезде создается сельская полиция в лице нижнего земского суда. Уездная полиция состояла из земского исправника и двух или трех заседателей. Начальник сельской полиции выбирался местным дворянством и утверждался губернатором. В непосредственном подчинении нижнего земского суда находились сотские и десятские – полицейские служители, избираемые из крестьян. За несоответствующее исполнение обязанностей руководство полиции назначало штрафы.

В XVIII-XIX вв. сторожа, караульные, десятские и сотские выполняли роли низших чинов полиции и несли патрульно-постовую службу. К числу других «натуральных повинностей», относилась обязанность по содержанию, о карауливанию и конвоированию арестованных. Особенно ситуация проявлялась в сельской местности, где не имелось штатной полиции. Ее подменяли выборные десятские (на 10-20 дворов) и сотские (на 100-200 дворов). Инструкцией от 19 декабря 1771 г. сотским предписывалось «ведать местное благочиние», арестовывать нарушителей закона и представлять их в канцелярию.

В начале XIX в. происходят изменения в организации полиции Москвы и Санкт-Петербурга. Петербургская полиция разделяется на внутреннюю и внешнюю части. Внутренняя часть включала управы благочиния, частных приставов, квартальных надзирателей и решала задачи производства следствия, исполнения распоряжений городских властей, контроля паспортного режима¹.

Внешняя часть представляла собой полицейскую наружную службу, которая поддерживала общественный порядок и патрулировала улицы.

¹ Черепанова Ю.Е., Лебедев В.Р.К вопросу об истории деятельности службы квартальных надзирателей в Санкт-Петербурге // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2014. – № 12–3. – С. 52–54.

Назначением на полицейские должности в столицах занимался военный губернатор, на должность обер-полицмейстера – император¹.

В советское время упраздняется прежняя система организации местного правопорядка. В 1918-1920 гг. вместо урядников и околоточных надзирателей введены должности старших и волостных милиционеров. Вскоре возникла необходимость в категории сотрудников, работающих на закрепленных территориях, которые знали все население, занимались вопросами профилактики правонарушений, поэтому уже в конце 1922 г. в печати обсуждался вопрос о введении в штат всей городской милиции должности городского надзирателя.

Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР 17 ноября 1923 г. была утверждена Инструкция участковому надзирателю. Нормативный правовой документ положил начало формированию института участковых в российской милиции. Инструкция закрепляла организацию низового милицейского аппарата в городе. Участковым надзирателям вверялся определенный участок. Это повышало личную ответственность за порученное дело и способствовало охране общественного порядка².

Во второй половине 1930-х гг. принимаются меры по совершенствованию службы. Подготовлен и издан ряд актов, регламентирующих их деятельность в новых условиях: «Инструкция участковому уполномоченному города», «Инструкция участковому уполномоченному сельской местности», «Директива о формах и методах руководства работой участковых».

Во время Великой Отечественной войны на участковых возлагается роль укрепления общественного порядка. Для организации деятельности в

¹ Яковлев К.Л. Некоторые дискуссионные вопросы истории Министерства внутренних дел Российской империи (1802-1917 гг.) // Вестник Барнаульского юридического института. – 2013. – №1 (24). – С. 31–34.

² Уваров В.И. Взаимодействие участковых милиции и населения (1918-1930 гг.) // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 4. – С. 107–109.

селах приказом Народного комиссара внутренних дел СССР принимается «Временная инструкция участковому уполномоченному сельской местности»¹.

После войны возникла необходимость в восстановлении народного хозяйства, перед ОВД стояли задачи по укреплению общественного порядка, усилению борьбы с хищениями и бесхозяйственностью. Проводились мероприятия по дальнейшему совершенствованию деятельности участковых. «Инструкция по службе уполномоченного милиции» позволила конкретизировать задачи и функции данной категории сотрудников, определен порядок работы и взаимодействия с другими государственными органами и учреждениями.

Большое внимание уделялось укреплению службы участковых инспекторов. 29 июля 1970 г. приказом МВД СССР введена в действие «Инструкция по службе участкового инспектора милиции», которая предусматривала, в частности, что на должности участковых инспекторов должны назначаться лица, имеющие не ниже среднего юридического образования. Для этого в специальных средних школах милиции открывались отделения подготовки участковых. Предусматривались и меры по снижению текучести кадров участковых инспекторов. Они закреплялись за участками на трехлетний срок. Перемещение допускалось в исключительных случаях по согласованию с местным исполнительным комитетом и отделом (управлением) наружной службы МВД-УВД².

До 1974 г. участковые уполномоченные входили в состав службы охраны общественного порядка (именовавшейся в то время наружной службой милиции). В 1974 г. они были введены во вновь созданную службу

¹ Калинин А.Ю. Служба участковых алтайской милиции в годы Великой Отечественной войны // Современные гумани-тарные исследования. – 2007. – № 4. – С. 129–131.

² Альчинская А. Их потомкам не в чем их упрекнуть // Полиция России. – 2012. – № 12. С. 40–43.

профилактики, являющуюся в свою очередь составной частью подразделений уголовного розыска.

В 1983 г. служба профилактики была упразднена, а участковые уполномоченные выведены из подчинения аппаратов уголовного розыска. В горрайорганах внутренних дел руководство их деятельностью стал осуществлять начальник ГРОВД. На более высоком уровне (УВД-МВД) за работу участковых уполномоченных отвечали организационно-инспекторские аппараты, которым вменялось в обязанность контролировать работу и оказывать помощь начальникам ГРОВД¹. В 1986 г. участковые уполномоченные были вновь введены в состав службы охраны общественного порядка.

1.2 Правовой статус участкового уполномоченного полиции на районном уровне

В системе государственных органов, призванных осуществлять функции по защите прав и свобод человека и гражданина, МВД России, занимает особое место². Сотрудники реализуют государственные полномочия по 46 функциям, определенным Президентом РФ³.

Служебный потенциал министерства, включает в себя: анализ и прогнозирование преступности, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, осуществление оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, экспертно-криминалистической деятельности, обеспечение дорожно-транспортной безопасности и ряд других.

Участковый уполномоченный полиции исполняет наибольшее

¹ Альчинская А. Сыск всех злодеев // Полиция России. – 2012. – № 11. С. 42–44.

² Лихолет Е.Н. К вопросу совершенствования деятельности участкового уполномоченного полиции // Вестник Дальневосточного института МВД России. 2014. – № 1. – С.25.

³ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) // Росс. газ., № 43. 2011. 2 марта.

количество функций, установленных для МВД России, что порождает явление многофункциональности, перегруженности и отсутствие должной эффективности работы службы по основному направлению - профилактике правонарушений и преступлений¹.

Анализ действующих нормативных актов, показывает, что в правовом регулировании деятельности участкового уполномоченного полиции (далее УУП) взаимодействуют оба метода правового регулирования: императивный и диспозитивный. Налицо усиление императивных начал: императивный метод превалирует над диспозитивным. Данное положение характерно для профилактической деятельности, где УУП вынужден самостоятельно выбирать средства и методы профилактического воздействия с учетом особенностей личности профилактируемых лиц.

Регулирование общественных отношений это сложный, многоплановый процесс, в который включены различные системы и механизмы, приводящие социальную действительность в организованное и упорядоченное состояние².

Характерной чертой организации деятельности правоохранительных органов, традиционно выступает территориальный принцип, который ложится в основу необходимости появления представителей государства, в определенном администрацией территориальном делении. Территориальный принцип организации полиции предполагает, в первую очередь, закрепление за определенным должностным лицом отдельной территории – участка, который, в области «полицейской сферы деятельности», находится под его контролем и ответственностью.

Как было указано выше, структура полицейских органов Российской

¹ Джемелинский В.А. Актуальные вопросы совершенствования планирования в деятельности участкового уполномоченного полиции // Общество и право. – 2015. № 2. – С.239.

² Власов В.И. Теория государства и права: Учебник для высших юр. учеб. завед. – Ростов н/Д: Феникс. 2012. – С.273.

Империи в период 1718-1917 гг. была организована по территориальному принципу. На районном уровне в полиции служили: квартальный надзиратель, квартальный поручик, околоточный надзиратель, полицейский урядник. Эти должностные лица исполняли свои обязанности на, закрепленной за ними, территории.

Круг их обязанностей включал: надзор за общественным порядком и спокойствием, выполнение различных процессуальных процедур, связанных с привлечением правонарушителей к ответственности, осуществление дознания, наблюдение за благоустройством и порядком, организация противопожарной безопасности, обеспечение безопасности дорожного движения повозок, телег, карет и иного гужевого транспорта¹.

Необходимость формирования полиции по территориальному принципу исходила из особенностей:

- исторической обусловленности (территориальная протяженность требовала реализовывать власть на местах);
- «привязанности» к строгому территориальному делению, в совокупности с персональной ответственностью каждого должностного лица за вверенный ему участок;
- совмещения множества функций одним должностным лицом в силу экономии и удобства населения².

Понимание участкового уполномоченного, как инспектора, сложилось в СССР, где институт участковых инспекторов формировался перенимая полномочия полицейских Российской Империи. Характер прав и обязанностей, по сравнению с аналогичными должностными лицами полицейских органов Российской Империи, не изменился. В Российской

¹ Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: Учебное пособие. – М.: ДГСК МВД России, 2014. – С.7.

² Фаткуллин Б. Х. Садрисламов А. К. Исторические тенденции развития института участковых уполномоченных полиции. // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. – № 6. – С.335.

Империи должностные лица предупреждали правонарушения, контролируя соблюдение правил благоустройства. В советский период, напротив, поручалось, прежде всего, привлекать правонарушителей к ответственности.

Такое различие в приоритетах, сегодня привело к «размыванию» понимания предназначения УУП. Участковый уполномоченный полиции, как основной представитель ОВД, за которым закреплена административно-территориальная единица, призван реализовывать свои полномочия по четырем основным направлениям:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений;
- производство по делам об административных правонарушениях.

Специфика деятельности участкового уполномоченного полиции рассматривается учеными и практиками довольно давно и сегодня можно синтезировать несколько подходов к ее содержанию.

Первый подход: «участковый - универсальный полицейский». На сегодняшнем этапе развития данного института полиции, уже сформирован исторически. Практика организации деятельности УУП идет по пути совмещения им различных функций, что гарантирует участковому уполномоченному ключевое место в структуре полицейской деятельности. Рассматриваемый подход предполагает, что УУП должен реализовывать большинство основных направлений и функции деятельности полиции. Определяющим фактором для избрания названного подхода, является огромная территория страны. По причине территориальной протяженности нашего государства, возникала проблема с организацией управления.

Государство, вынужденно было постоянно решать вопросы с

децентрализацией власти, предоставляя местным органам широкий круг полномочий. В результате, на местах создавались органы власти, которые в том числе, организовывали охрану общественного порядка, вели миграционный контроль, обеспечивали пожарную безопасность, профилактику правонарушений и т.д.

Участковый уполномоченный, от тех времен, унаследовал многофункциональность. Рассматриваемый подход реализовался в нашей стране в период советской власти, и был эффективен, по нашей оценке, примерно до 80-90-х г.г. XX века. Эффективность подкреплялась включением УУП в различные социальные процессы.

Это влияло на осведомленность о большинстве негативных процессов, которые происходили непосредственно «на его глазах», и могли в любой момент стать причиной правонарушения. При правильной организации своего труда участковый уполномоченный полиции влиял на предупреждение и пресечение правонарушений, «купировал» девиантное поведение, был добрым помощником и опытным наставником для всего населения административного участка.

Отрицательной стороной обозначенного подхода, с нашей точки зрения, выступает утрата возможности контроля за адекватной нагрузкой УУП, особенно в городах и крупных населенных пунктах, где административный участок с «плавающей» численностью населения, порой, не соответствует нормативам.

Сложившаяся ситуация, серьезно влияет на знание оперативной обстановки административного участка, на котором, по причине его обширности, УУП не имеет возможности уделить внимание всем закрепленным за ним направлениям деятельности. Подобная ситуация приводит к тому, что УУП стремится, прежде всего, выполнить обязанности, связанные с оценкой его деятельности по конкретным показателям, составление протоколов об административном правонарушении, выявление и

первичное документирование преступлений. Вместе с тем, превентивная деятельность, реализуется по «остаточному принципу», при наличии свободного служебного времени, которого практически нет. Невозможность для УУП осуществлять все определенные в Наставлении обязанности, говорит нам об избыточности функций.

Второй подход: «участковый – основной субъект профилактики». Данный подход заключается в понимании УУП, как института полицейских органов, являющегося основным звеном профилактики правонарушений в стране. Состоятельность данного подхода, подкрепляется тем, что предупреждение правонарушений – это приоритетное направление деятельности, для всех правоохранительных органов. Преступление лучше предупредить, чем раскрывать. Об этом неоднократно заявляли высшие руководители органов государственной власти¹, ученые².

УУП наиболее «ценный» и «удобный» субъект профилактики, по причине наиболее близкого соприкосновения с различными категориями граждан, в той или иной мере предрасположенными к совершению преступлений. Кроме того, участковый уполномоченный способен, обладая принудительными полномочиями, эффективно наладить взаимодействие с различными государственными, муниципальными органами, институтами, задействованными в профилактике.

Особенность данного подхода, заключается в том, что УУП на своем участке должен реализовывать в полной мере оба вида профилактики правонарушений: индивидуальную профилактику и общую профилактику, для которой характерна направленность на неопределенный круг субъектов применения превентивных мер. К положительной стороне данного подхода можно отнести, близость УУП к населению, способность концентрироваться

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. / Утв. Президентом РФ 14.11.2013. № Пр-2685.П.5. // Электронный ресурс. Режим доступа: URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.04.2018).

² Гречина Л.А. Административное право. Курс лекций // ООО РГ – Пресс. 2015. С. 30.

на профилактике правонарушений, что позволяет «уйти» от формального отношения к профилактической деятельности, нацелить на практическую реализацию комплекса мер, сдерживающих преступных проявлений.

Однако, данный подход не лишен отрицательных сторон. Они обусловлены следующими факторами:

1) на сегодняшний день, сложно оценивать и контролировать эффективность профилактической деятельности. Связь между предотвращением преступления и предпринятыми для этого мерами не носит характера закономерности, тенденции, а, порой, и зависимости;

2) приоритетность профилактики, повлечет утрату эффективности выполнения УУП большого комплекса административно-юрисдикционных, уголовно-процессуальных и иных служебных задач. УУП в этих направлениях деятельности - центральная фигура;

3) кадры нынешних подразделений УУП не готовы к профилактическому воздействию, в условиях необходимой полноты и содержательности профилактических мероприятий. Нужно предложить новый профиль подготовки в учебных заведениях для будущих «участковых - профилактиков». Необходимо так выстраивать систему подготовки, чтобы акцент был смещен на психологические и педагогические компетенции специалиста;

4) в рамках существующей правовой системы, развитого гражданского общества, любая профилактическая или воспитательная деятельность, исходящая от государства, должна сводиться к минимуму, по причине того, что нравственные устои, образовательный уровень, моральные установки для каждого человека различны.

Согласно современной теории правового государства, сфера влияния государственной власти должна сводиться лишь к обеспечению законности, как деятельности связанной с реагированием на непосредственно

совершившееся преступление¹. Вторгаться в личную жизнь людей, даже профилактическим мерами государство не имеет право.

Второй подход к пониманию сущности и назначения участкового уполномоченного полиции, рассмотренный нами, влечет превращение службы участковых уполномоченных в сугубо профилактическую службу органов внутренних дел. Подобная практика известна нашему государству. Для улучшения работы по предупреждению преступлений в 1974 году в органах внутренних дел была образована служба профилактики, куда вошли участковые инспектора милиции. Однако, в качестве самостоятельного органа, данная служба не закрепилась в системе МВД, просуществовав лишь, до «перестройки».

Третий подход: «участковый уполномоченный полиции - территориальный дознаватель». Представление об этой роли УУП сложилось под воздействием устоявшихся стереотипов о ведущем значении в проверке сообщений о преступлениях. Согласно этому представлению, УУП может осуществлять на своем административном участке расследование по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, т.е. расследовать уголовное дело в форме дознания. Кроме этого, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

При такой организации службы, участковый уполномоченный полиции, должен концентрировать внимание на различных правонарушениях, которые происходят на участке, а также посвятить свое время качественному расследованию как уголовно-процессуального, так и административно-процессуального характера.

На сегодняшний день, УУП загружен различного рода проверочными материалами о совершении преступлений, обращениями граждан. От него

¹ Теория государства и права: Учебник для высших юр. вузов и факультетов./ под ред. проф. Алексеева С.С. М.: Юристъ, 2014 С.165.

требуют составление протоколов об административном правонарушении, проведение административного расследования. Подход состоятелен в случае разрешения двух принципиальных моментов:

1) наполнения штата помощников участковых, которые будут выполнять вспомогательные функции;

2) избавления УУП от существующей многофункциональности, поскольку исполнение всех функций, которые установлены Наставлением, на практике, точно и в срок, невозможно.

Сегодня УУП ориентирован на административно-юрисдикционную и уголовно-процессуальную деятельность, которые находятся в приоритете по отношению к другим направлениям. Увеличение общеуголовной и бытовой преступности, прибавляет участковому уполномоченному полиции работы в рамках разрешения материалов предварительной проверки. Основная проблема данного подхода: отграничение функций между участковым уполномоченным - дознавателем и дознавателем в его нынешнем понимании. Для ее решения, по нашему мнению, необходимо объединить оба подразделения в одно, что будет способствовать стабилизации нагрузки по материалам, а также повышения качества принятия по ним процессуальных решений.

Четвертый подход: «ликвидация института УУП и отказ от профилактики (предупреждения) правонарушений, как направления деятельности полиции». Суть данного подхода - устранить вмешательство государства, в лице правоохранительных органов в личную жизнь человека и гражданина, посредством профилактики, изобретенной в качестве меры воздействия во времена СССР. Свобода совести, гарантируемая Конституцией РФ, противоречит постулатам теории профилактики преступлений и профилактической деятельности УУП, которая представляется в этом свете, как незаконное и необоснованное вторжение в частную жизнь граждан.

Исходя из устремленности общества к строительству правового государства и воспитанию гражданского общества, наличие такого института правоохранительных органов, как участковый уполномоченный полиции и соответственно предоставление ему широких полномочий по вторжению в частную жизнь граждан, представляется нецелесообразным.

Сегодняшняя правовая доктрина, официально закрепленная в Конституции Российской Федерации, противоречит активному использованию методов индивидуального профилактического воздействия. Любое вмешательство органов правопорядка, в том числе участкового уполномоченного полиции в частную жизнь гражданина на до преступном этапе, недопустимо.

Таким образом, данный подход наиболее точно соответствует нынешнему вектору развития общественно-политической мысли. Изучив основные подходы к пониманию организации деятельности участкового уполномоченного полиции и к направлениям правового регулирования, предлагаем подвести итог и сделать ряд выводов:

1) территориальный принцип построения правоохранительных органов оправдан временем: закрепление за конкретным должностным лицом административного участка, позволяет реализовывать на данной территории целый комплекс разнородных полицейских полномочий, прав и обязанностей;

2) неоднозначность в понимании сущности и предназначении участкового уполномоченного полиции, обусловлена экономическими, политическими, социальными и культурными факторами, влияет на несовершенство правового регулирования, (отсутствием законодательно закрепленного приоритета в функциях его деятельности).

Вывод по разделу 1

Рассмотрена роль участкового уполномоченного полиции в выполнении задач, возложенных на полицию. Выявлено, что эффективность

в правовом регулировании деятельности УУП, можно достичь, лишь в том случае если, для этого регулирования будет избран единый подход к пониманию специфики его деятельности.

2 ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ НА ЗАКРЕПЛЕННОМ ЗА НИМ АДМИНИСТРАТИВНОМ УЧАСТКЕ

2.1 Прием административного участка участковым уполномоченным полиции

За участковым приказом закрепляется участок, имеющий соответствующий порядковый номер. Прием участка - это особая по своей значимости процедура. Начальник ГОРОВД или его заместитель (начальник милиции общественной безопасности) лично знакомит вновь назначенного инспектора с участком и обстановкой на нем, с руководителями учреждений, предприятий и организаций, представляет при необходимости руководителям органов местного самоуправления.

В юридическом плане закрепление за участком означает возложение на участкового уполномоченного полиции всей полноты ответственности за состояние на нем охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Начальник органа внутренних дел вправе также образовывать пункты полиции по обслуживанию территории, включающей несколько участков участковых, возглавляемые старшими участковыми уполномоченными полиции. Определение и пересмотр размеров и границ участков осуществляется начальником ОВД с таким расчетом, чтобы у каждого инспектора был примерно равный объем работы. При этом берутся во внимание состояние оперативной обстановки, характеристики проживающего населения, особенности территории и административного деления и штатная численность участковых инспекторов. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» одна должность участкового вводится на 3-3,5 тыс. городского населения, а в сельской местности - на один сельский или поселковый орган

местного самоуправления. Согласно рекомендации МВД России в городах участковый инспектор должен обслуживать 4-5 тыс. населения, а в сельской местности 3-4 тыс. человек.

В городах участки составляют микрорайон или территорию общественного пункта охраны порядка, границы которой по возможности совмещены с границами территории обслуживания органов жилищно-коммунального хозяйства, а также зон оперативного обслуживания аппаратов уголовного розыска и там, где они имеются, патрульных участков.

Информация о каждом участке накапливается и хранится в паспорте на участок. Содержание паспорта на участок включает в себя следующие разделы:

- сведения о приеме, плане и сдаче участка;
- сведения, характеризующие участок;
- предприятия, в том числе акционерные общества, организации, учреждения, сельскохозяйственные предприятия, фермерские хозяйства, лечебно-оздоровительные, культурно-просветительные и учебные заведения, учреждения жилищно-коммунального хозяйства;
- объекты торговли и общественного питания, базы, склады, общежития;
- объекты лицензионно-разрешительной системы, частные детективные и охранные предприятия, службы безопасности на предприятиях;
- учет преступлений, совершенных на участке¹;
- список лиц из числа жителей участка, находящихся в местах лишения свободы;
- внештатные сотрудники милиции;

¹ Волков С.Ю., Зайцев И.А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс, – 2013, – № 12. – С. 46.

- список лиц, имеющих в личном пользовании нарезное, гладкоствольное огнестрельное оружие;

- общественные объединения по охране правопорядка;

Режим работы участковых уполномоченных полиции относится к компетенции начальника органа внутренних дел. В сельской местности и небольших городах преобладает односменный режим рабочего дня. Он устанавливается обычно с 9 до 18 ч., или с разрывом в середине дня на несколько часов и, соответственно, продлением срока окончания работы.

В крупных городах, где имеется значительное количество участковых, их работа чаще организуется в две смены - с 9 до 18 и с 15 до 24 ч. (возможны варианты). В первую смену выходит один инспектор из числа работающих в микрорайоне, во вторую - остальные. Это позволяет закрыть всю территорию микрорайона и оперативно реагировать на изменения оперативной обстановки. Перед началом работы участковый инспектор получает оружие, радиостанцию, знакомится с оперативно-розыскной информацией, в течение дня поддерживает связь с дежурной частью. Участковые уполномоченные полиции собираются в ОВД раз в неделю, когда проводятся занятия в системе служебной и физической подготовки. В строго определенные часы участковый должен находиться в служебном помещении, но не в качестве дежурного, а лишь в связи с необходимостью проведения мероприятий по взаимодействию с общественными формированиями или в других действительно необходимых случаях. Привлечение участковых к работе, не связанной с обслуживанием участка, допускается в исключительных случаях по указанию начальника органа внутренних дел либо начальника полиции общественной безопасности.

Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с другими службами ОВД, при правильной организации, позволяет резко улучшить состояние оперативной обстановки. Осуществляется путем обмена информацией, совместного планирования и осуществления совместных

мероприятий, а также выполнения участковыми с согласия руководства ОВД конкретных заданий служб. Главный принцип взаимодействия состоит в том, чтобы, с одной стороны, сотрудники отраслевых служб имели возможность полного использования имеющейся у участковых информации и их помощи в пределах обслуживаемых участков, а с другой участковые могли реально рассчитывать на их взаимность. Однако до сих пор во многих ОВД практикуется потребительское отношение к участковому других служб, когда он находится у них «на подхвате», становится их порученцем.

2.2 Изучение, анализ и оценка оперативной обстановки на обслуживаемом участке

Одним из оценочных показателей, характеризующих оперативную обстановку служит количество совершенных преступлений в местах проживания граждан, то есть в «жилом секторе» и деятельность полиции по их раскрытию. Выявление и раскрытие преступлений, на основании п.4.3. Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, является одним из основных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции. Складывающаяся оперативная обстановка на административном участке и принимаемые меры по нормализации, на основании п. 105.1. Наставления, являются оценочными критериями его деятельности. Однако, УУП, в отличие от оперативных сотрудников, не могут реализовывать задачи по выявлению и раскрытию преступлений методами оперативно-розыскной деятельности, так как они не являются субъектами ОРД¹. Таким образом, отсутствует какая-либо легитимная правовая основа возможности осуществления УУП оперативно-розыскных мероприятий, перечисленных в ст. 6 Федерального закона «Об

¹ О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: Приказ МВД России от 19.06.2012 № 608 / Российская газета, № 177, 03.08.2012.

оперативно-розыскной деятельности»¹ и установления на безвозмездной либо возмездной основе отношений сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе, что предусмотрено п. 2 ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», как исключительное право субъектов ОРД.

В соответствии с п. 39 Наставления УУП для выполнения возложенных на него обязанностей пользуется правами, предусмотренными, в том числе п. 34 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции», в котором предусмотрено право полиции устанавливать негласное сотрудничество с гражданами, изъявившими желание конфиденциально оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе, что фактически противоречит Приказу МВД России от 19.06.2012 № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России».

Возможность привлечения граждан к конфиденциальному сотрудничеству, проведение таких оперативно-розыскных мероприятий, как опрос, наведение справок, и наблюдение, значительно повысит эффективность деятельности УУП по выявлению и раскрытию преступлений и, в первую очередь, совершаемых в «жилом секторе».

Возможность проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий позволит УУП выявлять и раскрывать преступления в «жилом секторе» при реализации таких обязанностей, предусмотренных п.п. 36-38 Наставления, как:

- осуществление приема заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях (п.37.1 Наставления);
- профилактический обход административного участка (п.п. 41-50

¹ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (с изменениями и дополнениями от 06.07.2016) // Собрание законодательное РФ. – 1995. № 33. – Ст. 3349.

Наставления);

– осуществление совместного с ППСП на маршрутах патрулирования обхода мест возможного появления лиц, склонных к совершению противоправных действий (п. 37.19 Наставления).

Таким образом, с целью повышения эффективности деятельности УУП по выявлению и раскрытию преступлений в «жилом секторе», устранения противоречий между приказами МВД России, определяющими права субъектов ОРД и обязанности УУП, предлагается наделить УУП отдельными правами в области ОРД, то есть внести в приказ МВД России от 19.06.2012 № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» дополнение, касающееся наделения УУП правами привлечения граждан к конфиденциальному сотрудничеству, проведения таких оперативно-розыскных мероприятий, как опрос, наведение справок, и наблюдение.

Административные правонарушения связаны с жизнедеятельностью многих сотен тысяч людей: граждан, должностных и юридических лиц, непосредственно затрагивая все сферы жизни общества и государства в целом. Ежегодно в Российской Федерации совершаются десятки миллионов административных правонарушений. Масштабность административной деликатности наносит значительный ущерб законным интересам личности, обществу и государству в целом, что способствует проявлению адекватной реакции государства на эти противоправные проявления. В правоведении правонарушение рассматривается как основание привлечения к административной ответственности. В связи с этим выявление данных противоправных, виновных деяний является основной охранительной функцией деятельности органов внутренних дел.

Для сотрудников полиции в целом и участковых уполномоченных полиции в частности, знание понятия и сущности административного правонарушения, его характерных признаков и состава позволит юридически

грамотно, на законных основаниях выявить событие противоправного, виновного поведения, пресечь его, тем самым обеспечить безопасность личности, обществу и государству в целом, а вместе с тем не допустить незаконное привлечение к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения¹.

Раскрытие содержания состава административного правонарушения имеет важное практическое значение для сотрудников полиции, т.к. при выявлении административного правонарушения способствует правильной квалификации совершенного лицом противоправного, виновного поведения и помогает отграничить административное правонарушение от преступления.

Любое административное правонарушение имеет свой состав, под которым обычно понимают совокупность установленных правом элементов, при наличии которых конкретное общественно вредное, виновное деяние признается административным правонарушением².

К данным элементам относятся: объект деяний, объективная сторона совершенного правонарушения, субъект деяний и субъективная сторона правонарушения. Указанный набор элементов является обязательным, отсутствие одного из них не позволит признать деяние административным правонарушением и привлечь лицо, его совершившее, к административной ответственности.

Необходимо уделить внимание характерным особенностям объективной стороны как элемента состава административного правонарушения. Данный элемент представляет собой совокупность признаков, характеризующих внешнюю сторону административного правонарушения, а именно: совокупность общественно вредного или

¹ Анохина С.Ю. Механизм привлечения к административной ответственности участковыми уполномоченными полиции: учебное пособие. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. – С. 5.

² Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: учебное пособие. – М.: Юриспруденция, 2014. – С. 22.

опасного деяния и квалифицирующих признаков. Диспозиция статьи может включать в себя конкретные нормативно урегулированные деяния, например, диспозиция ст. 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение», т.е. мелкое хищение чужого имущества, стоимость которого не превышает одну тысячу рублей, путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных частями второй, третьей и четвертой ст. 158, ст. 158.1, частями второй, третьей и четвертой ст. 159, частями второй, третьей и четвертой ст. 159.1, частями второй, третьей и четвертой ст. 159.2, частями второй, третьей и четвертой ст. 159.3, частями второй, третьей и четвертой ст. 159.5, частями второй, третьей и четвертой ст. 159.6 и частями второй и третьей ст. 160 Уголовного кодекса Российской Федерации. Также может включать в себя нормы морали и нравственности, которые нормативно не урегулированы и трактуются правоприменителем по-своему.

Так, например, статья 20.21 КоАП РФ «Появление в общественных местах в состоянии опьянения», т.е. появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. В правоприменительной практике возникает множество споров по следующим направлениям квалификационных признаков данного деяния. Во-первых, это понятие «общественного места». Данное понятие нормативно урегулировано ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», но может быть отнесено только к потреблению или распитию алкогольной или спиртосодержащей продукции (ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ), а не к общеприменительному содержанию понятия «общественное место». Это влечет разногласие в толковании данного

понятия между сотрудниками полиции и гражданами, а также между сотрудниками полиции, судьями и сотрудниками прокуратуры. Это не совсем положительно влияет на факт законного привлечения лица, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности, т.к. не четко определен квалифицирующий признак – место. Необходимо в главу 2 КоАП РФ внести изменения, добавив ст. 2.11 «Общественное место» следующего содержания: «Под общественным местом в настоящем Кодексе следует понимать места общего пользования, в т.ч. улицы, парки, скверы, транспортные средства общего пользования, места общего пользования в жилых домах – межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, коридоры, территории образовательных и дошкольных образовательных организаций, территории, прилегающие к жилым домам, в т.ч. детские площадки, спортивные сооружения, территории вокзалов, аэропортов, места для обеспечения доступа к сети Интернет, а также магазины, дискотеки, салоны, клубы, сауны, бани, пляжи, гостиницы». Во-вторых, «состояние опьянения, оскорбляющее человеческое достоинство и общественную нравственность».

Некоторые ученые-административисты, например профессор В.В. Гушин, в своих комментариях к КоАП РФ рассматривают характерные особенности, оскорбляющие человеческое достоинство и общественную нравственность. В частности, профессором В.В. Гушиным определено, «если поведение лица в состоянии опьянения явно нарушает общепризнанные нормы (непристойные высказывания или жесты, грубые выкрики, назойливое приставание к гражданам и т.п.); нарушитель находится в общественном месте в неприличном виде (грязная, мокрая, расстегнутая одежда, неопрятный внешний вид, вызывающий брезгливость и отвращение); из-за опьянения лицо полностью или в значительной степени утратило способность ориентироваться (бесцельно стоит или бесцельно передвигается с места на место, нарушена координация движений и т.п.; полная

беспомощность пьяного (бесчувственное состояние))»¹. Изложенные проблемы правового регулирования выявления административного правонарушения не являются единичными. На пути сотрудников полиции встает еще одна, во многих случаях неразрешимая проблема законного пресечения административного правонарушения – это применение некоторых видов мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, к которым, в частности, можно отнести доставление. Так, доставление в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ это принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Необходимо особо акцентировать внимание на то, что единственной целью доставления является необходимость составления именно протокола об административном правонарушении, а не вытрезвления или установления личности и т.д. Цель в обязательном порядке должна быть отражена в протоколе доставления. Вместе с тем невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте совершения административного правонарушения должна быть обусловлена юридическим основанием, которое отсутствует в КоАП РФ, что вызывает большие проблемы у сотрудников полиции в целом и участковых уполномоченных в частности. Как было указано выше, в сентябре 2016 г. Министром внутренних дел Российской Федерации был подписан приказ, который внес ряд изменений и дополнений в «Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции». Первое изменение в приказе, утвердившем Наставление УУП, – новая редакция п. 2, предоставлявшего право

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: постатейный научно-практический комментарий глав 19–23 / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора Б.В. Россинского. 2014 // «КонсультантПлюс».

начальникам территориальных органов МВД России на районном уровне привлекать участковых уполномоченных полиции к выполнению определенных обязанностей при невозможности их выполнения иными сотрудниками полиции. Нормативное закрепление таких обязанностей отрицательно воспринималось сотрудниками полиции, особенно связанных с привлечением к дежурству в следственно-оперативных группах, группах немедленного реагирования, дежурных частях, а также проведением следственных мероприятий, охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности за пределами обслуживаемых административных участков.

Для выяснения реального положения дел в подразделениях участковых уполномоченных полиции, вызванных произошедшими изменениями в ведомственных нормативных правовых актах, повлекшими за собой увеличение служебной нагрузки, назрела необходимость проведения мониторинга в целях изучения фактических затрат рабочего времени, в т.ч. связанных с выполнением обязанностей, закрепленных в п. 2.2 Наставления УУП¹.

На сегодняшний день п. 2 Наставления УУП предусматривает, что участковый уполномоченный полиции может привлекаться к выполнению служебных обязанностей, не предусмотренных должностным регламентом, в порядке, установленном ч. 8 ст. 31 и ст. 35 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Обратившись к ч. 8 ст. 31 указанного федерального закона, можно увидеть, что в связи со служебной необходимостью по

¹ Гришаков А.Г. Организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции: вопросы теории и практики // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 4 (12). – С. 61–67.

² Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 01.07.2017) // Собрание законодательное РФ. – 2011. – №49. – Ст. 7020.

решению уполномоченного руководителя сотрудник органов внутренних дел может без освобождения от замещаемой должности в органах внутренних дел и его согласия привлекаться к исполнению обязанностей по иной должности, не предусмотренных должностным регламентом, на срок до одного месяца в течение календарного года с выплатой должностного оклада не ниже, чем по замещаемой должности.

Кроме этого, ст. 35 предусматривает, что в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций допускаются в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, на срок не более шести месяцев в течение календарного года изменение режима служебного времени сотрудника органов внутренних дел, возложение на него дополнительных обязанностей, командирование его в другую местность, временный перевод его в другое подразделение без изменения характера службы в органах внутренних дел и установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника. Возложение на участкового уполномоченного полиции обязанностей, не связанных с обслуживанием административного участка, допускается только на основании письменного поручения начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо лица, его замещающего.

Ранее для привлечения участковых уполномоченных полиции к выполнению обязанностей, не предусмотренных должностным регламентом, было достаточно решения начальника территориального органа МВД России на районном уровне.

Претерпел изменение п. 10 Наставления УУП, из которого исключили срок закрепления административного участка за участковым уполномоченным полиции. Ранее административный участок закреплялся не

менее чем на один год, в связи с чем исключалась возможность руководителей подразделения перераспределять наиболее подготовленных сотрудников на сложные в криминогенном плане территории. Теперь в соответствии с п. 29 Наставления УУП периодичность и порядок проведения инструктажей участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки, находящиеся в удаленном сельском поселении или труднодоступной местности, определяются начальником территориального органа МВД России на районном уровне исходя из целесообразности и оперативной обстановки. При этом допускается их проведение с использованием средств радио- и проводной связи. В новой редакции Наставления УУП исключили использование средств видеосвязи, т.к. на практике она просто отсутствует в таких районах.

Также произошли изменения в п. 37 Наставления УУП, определяющем основные обязанности участковых уполномоченных полиции, вследствие новой редакции сноски «2», исключающей слова «об административных правонарушениях». Теперь на помощника участкового уполномоченного полиции распространяются все обязанности участкового уполномоченного полиции, за исключением обязанности по принятию мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по заявлениям и сообщениям о преступлениях и происшествиях. Указанное обстоятельство позволит частично «разгрузить» участковых уполномоченных полиции в рамках административно-юрисдикционной деятельности на обслуживаемом участке.

Пункт 39 Наставления УУП дополнен правом проверять места хранения оружия, основных частей огнестрельного оружия, если имеются данные, дающие основания подозревать граждан в совершении преступления либо имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении, а также проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения ими гражданским или служебным оружием. Претерпел существенные изменения и п. 43 Наставления УУП, регламентирующий

деятельность участкового уполномоченного полиции при проведении профилактического обхода административного участка. Ранее участковый уполномоченный полиции был обязан ежедневно осуществлять профилактический обход, при этом в течение года со дня закрепления за ним административного участка предусматривалось посещение всех объектов, в т.ч. жилых помещений на обслуживаемом участке. Кроме этого, данная обязанность сохранялась и в течение последующих лет.

Проведенный мониторинг¹ структурных подразделений участковых уполномоченных полиции показали, что реализовать данное требование приказа в большинстве случаев было практически невозможно.

Существенные изменения претерпел п. 47 Наставления УУП, связанные с отменой паспортов на жилые дома и введением обязанности отражать полученную информацию в рабочей тетради и паспорте на административный участок. В новой редакции п. 47 звучит следующим образом: «Результаты профилактического обхода, посещения квартиры (жилого дома, комнаты) заносятся в рабочую тетрадь участкового уполномоченного полиции, в паспорт на административный участок, являются сведениями для служебного пользования и не могут быть переданы третьим лицам, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Участковый уполномоченный полиции несет персональную ответственность за сохранность указанной информации».

В связи с этим п. 94.2, определявший ранее паспорт на жилой дом как один из видов служебной документации участковых уполномоченных полиции, также утратил силу. Из Наставления УУП исключен п. 48.4, предусматривавший обязанность участковых уполномоченных полиции докладывать руководству о выявленных нарушениях в области охранной

¹ Расчет рабочего времени участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности: Аналитический обзор. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. – 39 с.

деятельности, в т.ч. связанных с оказанием охранных услуг частными охранными организациями на объектах, подлежащих государственной охране. На сегодняшний день данные вопросы относятся к исключительной компетенции войск национальной гвардии Российской Федерации.

В связи с продолжающимся в стране процессом развития электронного правительства, а также активным использованием интернет-ресурсов¹ в новой редакции изложен п. 56 Наставления УУП, регулирующий порядок действий участковых уполномоченных полиции при приеме граждан и рассмотрении их обращений. Так, информация о месте и времени приема граждан, номере контактного телефона участкового уполномоченного полиции размещается в средствах массовой информации и на официальных сайтах территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также путем личного вручения им визитных карточек при профилактическом обходе, в ходе отчета перед населением и другими способами.

Раздел XII Наставления УУП «Особенности несения службы участковым уполномоченным полиции в сельском поселении» претерпел незначительные изменения в части периодичности посещений наиболее крупных населенных пунктов, рынков, станций, пристаней, аэродромов и других общественных мест с массовым пребыванием граждан. Теперь участковый уполномоченный полиции должен посещать указанные объекты ежемесячно.

Необходимо выделить произошедшие изменения в XVI разделе Наставления УУП, предусматривающем компетенцию должностных лиц территориального органа МВД России по организации службы участковых уполномоченных полиции. К примеру, заместитель начальника полиции по

¹ Прибытко Ю.А. Деятельность участкового уполномоченного полиции по рассмотрению интернет-обращений граждан // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы пятнадцатой международной науч.-практ. конф-ции. - Барнаул: БЮИ МВД России, – 2017. – Ч. 1. – С. 169–171.

охране общественного порядка территориального органа МВД России на районном уровне в соответствии с п. 97.7 обязан не реже одного раза в полугодие проверять участковые пункты полиции, расположенные на территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России.

Ранее данный срок был ежеквартальным. Начальник ОУУП ежеквартально осуществляет проверку наличия и ведения участковыми уполномоченными полиции служебной документации (п. 98.7). Раздел XVII «Обеспечение контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции» также претерпел существенные изменения в детализации отдельных вопросов (п. 103-103.7), подлежащих выяснению при проведении проверок. Так, на сегодняшний день изучаются: фактическое состояние основных показателей по направлениям деятельности участкового уполномоченного полиции, определяемых в порядке, установленном п. 105 Наставления УУП; обстоятельства, объективно затрудняющие выполнение служебных обязанностей; служебная документация на предмет соблюдения правил ее ведения. Кроме этого, в Наставление УУП был внесен новый раздел, определяющий полномочия управлений (отделов, отделений) организации деятельности участковых уполномоченных полиции и территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Таким образом, нормативная правовая база, регламентирующая деятельность подразделений участковых уполномоченных полиции, с учетом имеющейся правоприменительной практики продолжает совершенствоваться и приводиться в соответствие с федеральным законодательством.

2.3 Планирование работы участкового уполномоченного полиции

Изучение особенностей служебной деятельности участковых уполномоченных полиции, а также сотрудников иных подразделений полиции позволяет выделить основные задачи таких служб и подразделений

и выработать направления совершенствования их деятельности. В литературе отмечается, что «история службы участковых полиции имеет глубокие исторические корни, органически связанные с современной организацией российской полицией местного значения»¹.

Сотрудниками данных подразделений выполняются различные функции, которые свойственны для полиции в целом в соответствии с положениями Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Обязанность выполнения таких общих действий, а также специфических функций, характерных для данного подразделения, основана на ряде нормативных правовых актов, в том числе на положениях Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² в части применения органами внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных мер профилактики правонарушений административного характера в целях предупреждения правонарушений.

Это свидетельствует о том, что служебная деятельность участкового уполномоченного полиции достаточно напряженна, перед участковым уполномоченным полиции стоят важнейшие задачи, составляющие основные направления деятельности полиции, которые необходимо выполнять, соблюдая установленные законом принципы деятельности полиции. Поэтому участковому уполномоченному полиции нужно находить индивидуальный подход к каждому человеку, чтобы иметь положительный результат работы.

По мнению Е.В. Кашкина и А.В. Хандогина, участковый уполномоченный полиции обязан не только быть грамотным и образованным сотрудником, но и должен «умело сочетать в себе качество психолога и

¹ Лен К.В. История службы участковых полиции: учеб. пособие. – Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2015. – С. 24.

² Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // Собрание законодательное РФ. – 2016. – № 26. – Ст. 3856.

своего рода "воспитателя", так как основным направлением его деятельности на всем протяжении истории развития данного института была и остается профилактика правонарушений, особенно в бытовой сфере»¹.

В компетенцию деятельности участкового уполномоченного полиции входят различные полномочия, например:

1) доставка в медицинские организации лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке в соответствии с требованиями приказа МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставки лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации»;

2) проверка условий хранения охотничьего, пневматического, огнестрельного оружия либо оружия ограниченного поражения и патронов;

3) контроль соблюдения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения и др.

Однако большое количество плановых и внеплановых задач и необходимость осуществления деятельности полиции по основным направлениям, указанным в статье 2 Федерального закона «О полиции», свидетельствуют о необходимости тщательной разработки и планирования соответствующих мероприятий, равно как и организации планирования деятельности сотрудников указанных подразделений.

Вопросы актуальности планирования деятельности участковых уполномоченных полиции находят свое отражение в Наставлении по

¹ Кашкина Е.В., Хандогина А.В. Основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб.-нагляд. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. – С. 5.

организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденном приказом МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166, в соответствии с которым деятельность участковых уполномоченных полиции направлена на решение ряда разносторонних практических задач.

Основные сложности, связанные с регламентом рабочего времени участковых уполномоченных полиции, обусловлены:

- необходимостью отработки поступившей информации о происшествиях, преступлениях и иных правонарушениях;
- возникновением незапланированных мероприятий;
- необходимостью реагирования на обращения граждан;
- проведением совместных рейдовых мероприятий с иными службами и подразделениями правоохранительных органов.

В специальной литературе в области управления в органах внутренних дел особое внимание обращается на необходимость и важность планирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, в том числе в связи с условиями функционирования органов внутренних дел. В частности, Ю.Ю. Орлова отмечает, что планирование – это деятельность по разработке программы действий на перспективный период, которая связана с учетом анализа оперативной обстановки, конкретных поставленных задач¹. Н.М. Самиев отмечает такие значимые характеристики планирования в органах внутренних дел, как индивидуальность, динамичность, конкретность и реальность мероприятий². В литературе отмечается проблематика работы участкового уполномоченного полиции и необходимость совершенствования планирования его деятельности.

¹ Орлова Ю.Ю. Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. – № 8. – С. 192–196.

² Самиев Н.М. Работа следователя по приостановленному уголовному делу о не раскрытом преступлении: планирование, особенности, эффективность // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3(33). – С. 183–190.

Например, В.А. Джемелинский пишет, что вопросы планирования труда участкового уполномоченного полиции «еще недоста-точно полно исследованы в научной литературе, трудах ученых – админи-стративистов и управленцев, отсутствуют качественные практические наработки, систематизирующие правовую основу планирования, объясняющие методику оценки рабочего времени, методику анализа (самоанализа) эффективности планирования и в целом служебной деятельности в течение рабочего дня, недели, месяца, квартала, года»¹.

Деятельность участкового уполномоченного полиции для оптимального распределения ресурсов и достижения поставленных целей должна быть тщательно спланирована. Однако участковые уполномоченные полиции, особенно впервые принятые на службу в органы внутренних дел, не всегда могут грамотно организовать свой рабочий день и распределить рабочее время, в связи с чем иногда остаются не выполненными поставленные перед ними задачи. Для решения данной проблемы необходимо дополнительное внимание и постоянный контроль со стороны руководителей подразделений участковых уполномоченных полиции относительно планирования служебной деятельности личным составом.

Одним из примеров решения вопроса о совершенствовании планирования работы участковых уполномоченных полиции может выступить положительный опыт МВД Республики Татарстан, где с целью планирования деятельности участковых уполномоченных полиции разработаны специальные функции программного обеспечения, позволяющие формировать «Еженедельный план работы участкового уполномоченного полиции» и отчет о его исполнении. Исполнение еженедельных планов работы участковых уполномоченных полиции

¹ Джемелинский В.А. Актуальные вопросы совершенствования планирования в деятельности участкового уполномоченного полиции // Общество и право. – 2015. – № 2(52). – С. 238–243.

дистанционно контролируется руководителем подразделения¹.

В распоряжении МВД Республики Татарстан по вопросам использования данных функций по планированию работы участковых уполномоченных полиции отмечено, что грамотное использование указанных планов и отчетов позволит отслеживать соблюдение сроков рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях, своевременность постановки на профилактический учет, качество проводимой профилактической работы с поднадзорными и подотчетными лицами.

Также планом предусмотрен перечень владельцев зарегистрированного оружия, которые не проверялись участковыми уполномоченными полиции на протяжении долгого времени или в отношении которых требуется принять меры по изъятию оружия. Кроме этого, по сведениям о протоколах об административных правонарушениях есть возможность автоматически устанавливать граждан, не оплативших в срок более 40 дней административные штрафы за совершение правонарушений.

Информация по данным правонарушителям включаются в еженедельный план работы участковых уполномоченных полиции для последующего их привлечения к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ. Таким образом, возможно осуществление планирования по таким направлениям деятельности участкового уполномоченного полиции, как: учет лиц, проживающих на административном участке; учет сведений, характеризующих административный участок; систематизация данных лиц, подлежащих учету по определенным категориям.

Указанное позволит сократить время на решение возникающих внештатных ситуаций и предоставит возможность не отклоняться от осуществления запланированной деятельности – четко и своевременно выполнять поставленные задачи.

¹ Об утверждении Инструкции по планированию деятельности участковых уполномоченных полиции и осуществлению контроля за их деятельностью посредством ПК «Легенда»: распоряжение МВД России по Республике Татарстан от 16 окт. 2012 года № 189. // СПС КонсультантПлюс

Еженедельные планы работы создаются в целях своевременного выявления участковыми уполномоченными полиции лиц, подлежащих постановке на профилактический учет; совершенствования деятельности с лицами, состоящими на профилактическом учете; упрощения работы с владельцами зарегистрированного оружия и усиления контроля за сроками рассмотрения заявлений и сообщений граждан о происшествиях, в том числе материалами проверок, возвращенных прокуратурой для проведения дополнительных мероприятий.

При этом исполнение еженедельных планов работы участковых уполномоченных полиции контролируется путем распечатки автоматически сформированных программой рапортов участковых уполномоченных полиции о проделанной работе за прошедшую неделю и их изучения. В данных рапортах содержатся сведения обо всех рассмотренных заявлениях и сообщениях о происшествиях, принятых по ним процессуальных решениях, а также проведенной профилактической работе на обслуживаемом административном участке. Систематизация указанной информации, ее обработка и анализ в ходе использования участковыми уполномоченными полиции в повседневной деятельности может быть основой для проведения прогнозирования в рассматриваемом направлении служебной деятельности.

Под прогнозированием Ю.Ю. Орлова понимает «научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта управления в будущем или путях и сроках достижения этих состояний»¹. В деятельности участковых уполномоченных полиции значение прогнозирования состоит в возможности понимания объема нагрузки на сотрудников, оптимального распределения сил и средств на обслуживаемой территории.

Исследование данного положительного опыта может повлиять на совершенствование деятельности сотрудников данного подразделения.

¹ Орлова Ю.Ю. Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 8. – С. 192–196.

Значение планирования служебной деятельности участковых уполномоченных полиции состоит и в том, что это способствует созданию благоприятной атмосферы на рабочем месте, что в значительной мере поможет снизить напряженность от одновременного поступления различного рода задач и, как следствие, повысить интерес к службе в органах внутренних дел.

Выводы по разделу 2

В результате рассмотрения организации деятельности участкового уполномоченного полиции на закреплении за ним административном участке было выявлено:

- прием участка – это особая по своей значимости процедура;
- закрепление участка за УУП означает возложение на него всей полноты ответственности за состояние на нем охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;
- следует освободить участкового уполномоченного полиции от реализации обязанностей, не относящихся к основным формам несения службы;
- планирование работы УУП значительно повышает эффективность профессиональной деятельности и способно значительно облегчать и ускорять решение оперативно-служебных задач.

3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЕГО АДМИНИСТРАТИВНЫХ ФУНКЦИЙ

3.1 Осуществление участковым уполномоченным полиции профилактической работы и административного надзора

В ст. 4 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» среди иных принципов профилактической деятельности предусмотрен принцип открытости. До принятия данного закона в правовом поле не было закрепления юридических оснований проведения профилактической деятельности всех субъектов профилактики. Существовал лишь разрозненный перечень нормативно-правовых документов, предусматривающих отдельные направления профилактической деятельности представителями разных отраслей предупреждения правонарушений.

Обозначенным законом впервые в нормотворческой практике представлена общая платформа деятельности всех субъектов профилактики. Согласно ст. 5 данного закона его положения распространяются на все участвующие в настоящее время в профилактической деятельности специализированные и неспециализированные органы и учреждения. Среди них существенный вклад в профилактику правонарушений вносится полицией Министерства внутренних дел Российской Федерации, чья деятельность регламентируется Федеральным законом 2011 г. «О полиции». В данном законе открытость также рассматривается как один из принципов деятельности полиции (ст. 8). Она предусматривает возможность получения гражданами, общественными объединениями и организациями достоверной информации о деятельности полиции (ч. 2). Данной нормой установлены пределы объема и границы содержания допустимой для оглашения полицией своей деятельности, очерченной требованиями законодательства Российской

Федерации (ч. 1), в той части, которая касается границ открытости в уголовном судопроизводстве, в производстве по делам об административных правонарушениях, в оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны. Эти границы легко провести с учетом положений Уголовно-процессуального кодекса РФ, Кодекса административного судопроизводства РФ, Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и т.д.

Но Федеральным законом РФ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» эти границы очерчены конфиденциальностью (п. 3 ст. 14) и правами (законными интересами) граждан и организаций (п. 2 ст. 14). Иного нормативного акта, который бы указывал пределы открытости (закрытости) профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции, нет.

Служба участковых уполномоченных полиции не может быть закрытой от общества. Участковому уполномоченному полиции по роду службы становятся известны факты из личной жизни граждан, разглашение которых может причинить вред интересам последних. В связи с этим представляется важным определить пределы допустимой открытости профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции.

Обратившись к мнениям отечественных ученых, можно найти, например, такие точки зрения, согласно которым открытость властных структур рассматривается как преодоление замкнутого, корпоративного, ведомственного пространства¹. Профессор Ю.А. Нисневич отмечает, что открытость представляет собой явление коммуникативного характера, суть которого в наличии каналов легального проникновения и воздействия на власть всего спектра политических, экономических и социальных сил

¹ Тертерян К.С. «Открытость и публичность» как основополагающий принцип деятельности российской полиции в современных условиях // Право и безопасность. – 2015. – № 3–4. – С. 40–41.

общества¹. По мнению А.Е. Чуклинова, понятие «открытость» не следует смешивать с понятием «прозрачность» деятельности².

Для профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции понятия открытость и прозрачность следует рассматривать как слова-синонимы. Для участкового уполномоченного полиции, как представителя публичной власти, весьма важно строить свою работу так, чтобы не пострадали интересы иных участников правоотношений (потерпевшие, свидетели, соседи правонарушителя, его родственники)³.

При этом надо разделять корпоративные интересы, которые, с одной стороны, должны соблюдаться во благо общества - раскрытие преступлений, поддержание общественного порядка и спокойствия граждан, с другой стороны, освещать весь ход работы полицейского с целью внушения жителям административного участка убежденности в необходимости соблюдения закона в повседневной жизни.

Таким образом, открытость профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции следует представлять в виде диалектических весов: на одной их чаше – интересы всего общества в обладании информацией по условиям жизни на данном административном участке. На другой – частные интересы граждан, являющихся ближайшим окружением правонарушителя. В связи с этим при соблюдении принципа открытости участковому уполномоченному полиции в каждом случае осведомления населения о проводимых им мероприятиях следует определять: какая часть сведений может быть пропущена без изменения;

¹ Нисневич Ю.А. Открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления. URL:<https://www.hse.ru/data/2010/11/09/1223230150.pdf>. (дата обращения: 1.05.2018).

² Чуклинов А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. – 2013. – № 8. – С. 44.

³ Федоров А.Ф. Последствия преступного рецидива в современных условиях // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы 11-й междунар. науч.-практ. конф-ции: в 2 ч. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2013. Ч. 2. – С. 73.

насколько подробно следует доводить информацию о происшествиях на участке; прогноз развития ситуации после оповещения граждан о том или ином инциденте на участке¹.

В целях совершенствования норм о правовом статусе субъектов профилактики необходимо внести изменение в ст. 14 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», закрепив существующие обязанности этих субъектов в новом порядке, а именно пункт второй части 1 данной статьи считать пунктом первым. Закрепление указанного подхода будет соответствовать ст. 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой высшей ценностью для государственной власти должны выступать права и свободы человека, а обязанностью государства - признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В процессе выполнения участковым уполномоченным полиции профессиональных обязанностей степень открытости профилактической деятельности будет зависеть от каждой конкретной ситуации. Однозначный для всех случаев баланс между «открытостью» и «закрытостью» выработать достаточно трудно, он всегда будет оценочным. Однако, общим для всех случаев критерием правильного выбора должны выступать интересы граждан. Одним из приоритетных направлений деятельности участковых уполномоченных полиции, является осуществление профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел. Глава 8 Наставления «Порядок проведения участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных

¹ Абызов Р.М., Шестопалова Е.Р. Общественный контроль за реализацией антикоррупционной политики // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы 14-й междунар. науч.-практ. конф-ции: в 2 ч. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. Ч. 1. – С. 4.

правонарушений», содержит исчерпывающий перечень лиц, в отношении которых участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу, с обязательной постановкой на профилактический учет.

Анализ правоприменительной практики участковых уполномоченных полиции показывает, что данный список не является окончательным и требует внесения изменений и дополнений. Так, в соответствии с пунктом 10 постановления Пленума Верховного суда от 21 апреля 2009 года № 8¹ судам рекомендуется применять обязанности, предусмотренные частью 5 статьи 73 УК РФ в отношении осужденных при вынесении решения об условно-досрочном освобождении из мест лишения свободы.

В соответствии с частью 6 статьи 79 УК РФ контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно (УДО), осуществляется уполномоченным на то специализированным государственным органом, а в отношении военнослужащих – командованием воинских частей и учреждений. Но в настоящее время специализированный государственный орган, наделенный необходимыми полномочиями по контролю за поведением условно-досрочно освобожденных лиц, действующими нормативными правовыми актами не определен.

До 2011 года в соответствии с пунктом 18 статьи 10 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции», обязанность по контролю за соблюдением лицами УДО установленных судами ограничений возлагалась на органы внутренних дел. С вступлением в законную силу 1 марта 2011 года Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», эти положения утратили свою силу. В Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, контроль за поведением лиц условно-досрочно освобожденных, а также ведение учетно-профилактических дел в

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. N 8 "О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания" (с изменениями и дополнениями от 17.11.2015) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1790871/#ixzz5DDJzwi31>

отношении лиц УДО, также не нашли своего отражения. Кроме того, условно-досрочное освобождение по своему правовому смыслу выражается в прекращении на определенный период исполнения наказания в виде лишения свободы, а не в полном отбытии всего срока основного наказания. Органы внутренних дел не являются органами исполнения наказания и не могут в полном объеме осуществлять полномочия специализированного органа по контролю за лицами, освобожденными условно-досрочно от отбывания наказания в виде лишения свободы¹. Эффективность профилактической работы с лицами, освобожденными из мест лишения свободы условно-досрочно возможна лишь при законодательном определении на федеральном уровне специализированного государственного органа, наделенного необходимыми полномочиями по контролю за их поведением.

Должным образом отлаженный механизм воздействия и ответственность каждого сотрудника соответствующего органа государственной власти, а не только участкового уполномоченного полиции могут повлиять на изменение в лучшую сторону сложившейся ситуации в сфере профилактической работы с различными категориями граждан, стоящими на профилактическом учете.

Учитывая, что деятельность участковых уполномоченных полиции по сути представляет собой ежедневное общение с населением, возрастает их роль в улучшении такого показателя работы органов внутренних дел, как оценка деятельности территориального органа МВД РФ, основанная на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о его деятельности.

При проведении поквартирного обхода обслуживаемого административного участка, при посещении квартиры (жилого дома, комнаты), объекта участковый уполномоченный полиции обязан

¹ Волков С.Ю., Зайцев И.А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 83.

представиться, называя свою должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина в развернутом виде служебное удостоверение, сообщить цель посещения, вручить визитную карточку, проинформировать о местонахождении участкового пункта полиции, комнаты приема населения, днях и часах приема граждан. При проведении профилактического обхода УУП обязан разъяснять гражданам меры предосторожности, направленные на обеспечение их личной и имущественной безопасности с целью предупреждения преступлений и административных правонарушений на обслуживаемой территории и вне неё.

Основой организации как профилактического, так и иных направлений деятельности территориальных подразделений участковых уполномоченных полиции является решение существующих проблем кадрового обеспечения, что обусловлено спецификой их работы.

Прием административного участка, работа с подучетным элементом, проживающим (пребывающим) на обслуживаемой территории, оформление паспорта участка – один из основных элементов организации профилактической работы участковых уполномоченных полиции.

Неотъемлемым требованием в работе участковых уполномоченных полиции является их постоянное взаимодействие с другими службами органов внутренних дел, иными субъектами профилактики, а также общественностью. Ядро такого взаимодействия составляют обмен информацией, совместное планирование и осуществления профилактических мероприятий. Пример такого взаимодействия это ежемесячно проводимые оперативно-профилактические мероприятия «Ночь», цель которых профилактика правонарушений, совершаемых на улицах и в общественных местах, связанных с совершением мелкого хулиганства, нарушением антиалкогольного законодательства, в том числе реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции несовершеннолетним, где кроме сотрудников ОП «Калининский» УМВД России по г. Челябинску активное участие

принимают представители Администрации района, депутатского корпуса, члены добровольных народных дружин и Общественных советов. В 2017 году в ходе проведения совместных мероприятий раскрыто 125 преступлений, выявлено 819 административных правонарушений.

Проведение профилактических обходов объектов находящихся на закрепленной обслуживаемой территории позволяют участковому уполномоченному полиции определить те из них, которые нуждаются в периодическом, постоянном или пристальном внимании. При этом именно в отношении тех из них, к которым необходимо постоянное или пристальное внимание и целесообразно осуществление дальнейшей целенаправленной индивидуальной профилактики направленной на недопущение, а при необходимости своевременное пресечение правонарушений и преступлений с их стороны. Так например благодаря регулярной профилактической работе, проводимой сотрудниками отдела полиции «Калининский» УМВД России по г. Челябинску в 2017 году, на территории района почти на четверть сократилось число преступлений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, на 19 % снижено количество преступлений, совершенных лицами, находившимися в нетрезвом состоянии, на 1 % - лицами, имеющими преступный опыт.

Индивидуально-профилактическая работа участковых уполномоченных полиции с несовершеннолетним, состоящим на профилактическом учете в ОВД, направлена на решение воспитательной, компенсаторной, стимулирующей и корректирующей задач.

Решение вышеуказанных взаимосвязанных между собой задач позволят не только защитить права и свободы подростка, не допустить совершения им противоправных деяний и иных негативных поступков. Эта деятельность, кроме того, позволит предотвратить огромный вред, наносимый обществу подростковой преступностью, безнадзорностью и беспризорностью, а также сохранить для общества полноценную

самостоятельную личность и гражданина, которые принесут ещё не мало пользы.

Именно ежедневная системная целенаправленная профилактическая работа, осуществляемая каждым участковым уполномоченным полиции в отношении поднадзорных позволит не только своевременно предупредить, пресечь совершаемые правонарушения и преступления на обслуживаемой территории. Фактически свидетелями этой работы становятся также и другие, в том числе, законопослушные граждане которые в силу соседства или родственных связей знакомы с подконтрольным контингентом.

3.2 Предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие участковым уполномоченным полиции преступлений на закрепленном за ним административном участке

Наиболее распространенным видом планов по предупреждению преступности в советское время были комплексные планы по профилактике правонарушений. Они составлялись и реализовывались в масштабах республик, краев, областей, городов, районов, а также отраслей народного хозяйства. Система комплексного планирования профилактики преступлений имела, таким образом, не только территориальный, но и ведомственно-отраслевой подход. Планы включали в себя мероприятия, направленные главным образом на устранение причин и условий совершения правонарушений, в том числе преступлений, и развитие всего антикриминогенного потенциала региона либо отрасли народного хозяйства. В настоящее время предпринимаются значительные усилия по восстановлению в стране такого планирования. Его основная задача состоит в том, чтобы объединить разрозненные усилия разнообразных субъектов предупреждения преступлений и направить их в единое русло в целенаправленной деятельности по более эффективному использованию своих возможностей в сфере борьбы с преступностью, в том числе с

рецидивной.

Мероприятия по предупреждению рецидивной преступности входят составной частью в общие планы органов внутренних дел (полиции), в основном в раздел «Мероприятия по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». При этом даже при значительном удельном весе рецидивной преступности в общей структуре преступности (свыше 40 %) мероприятия по предупреждению рецидивной преступности не находят достаточного отражения в их планах. Такое положение с практикой планирования мер по предупреждению рецидивной преступности, по нашему мнению, не обеспечивает преемственности в работе органов внутренних дел (полиции) и исправительных учреждений, не отвечает возрастающим требованиям в сфере предупреждения рецидивной преступности. Как отмечает Ю. К. Лукьянов, «успех предупреждения конкретными органами внутренних дел рецидивной преступности зависит от того, насколько эффективно организована работа служб и объединены их усилия. Это достигается посредством разработки и реализации планов работы служб, подразделений органов внутренних дел, в которые отдельным разделом включаются и мероприятия по борьбе с рецидивом преступлений»¹.

Основные мероприятия по предупреждению рецидивной преступности должны быть сосредоточены в отдельном разделе общерегионального комплексного плана профилактики правонарушений. На его основе штабными подразделениями органов внутренних дел и исправительных учреждений регионов должны составляться более детальные мероприятия, входящие в планы по предупреждению рецидивной преступности, которые предусматривают преемственность в работе органов внутренних дел и исправительных учреждений, проведение специальных мероприятий, входящих в компетенцию вышеназванных правоохранительных органов.

¹ Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений : учебник / Л. В. Барина [и др.] ; под ред. В. Д. Малкова, А. Ф. Токарева. – М., 2014. – С. 123.

Отраслевые службы органов внутренних дел и исправительных учреждений конкретизируют мероприятия по предупреждению рецидивной преступности. Данные мероприятия могут разрабатываться как для разового, так и для многократного использования. Это так называемые планы-операции, предусматривающие комплекс предупредительных мероприятий, проводимых обычно под условными наименованиями. Полиция, учреждения и органы, исполняющие наказания, составляют квартальные планы работы, в которых одно из наиболее важных мест должны занять меры по предупреждению рецидивной преступности.

Зная прогнозируемое поведение освобожденных из исправительных учреждений, сотрудники полиции, прежде всего участковые уполномоченные, на территории обслуживания которых пребывают такие лица, составляют индивидуальные планы, в которых предусматривают те или иные средства и методы предупредительно-профилактического воздействия в отношении конкретных лиц, находящихся на учете, в том числе под административным надзором. Виды планируемых мероприятий по предупреждению рецидива могут быть следующие:

- входящие в планы социально-экономического развития и комплексные планы по профилактике правонарушений;
- входящие в годовые и перспективные планы управлений внутренних дел (полиции), исправительных учреждений и других правоохранительных органов;
- входящие в планы работы отраслевых служб управлений органов внутренних дел (полиции), исправительных учреждений, прокуратуры, юстиции и т. д.;
- предусматриваемые комплексными планами-операциями под условными наименованиями;
- входящие в планы работы службы горрайорганов внутренних дел,

а также соответствующих служб и подразделений уголовно-исполнительной системы;

- индивидуально-профилактические;
- предусматриваемые дополнительными планами.

Таким образом, планирование органов внутренних дел и исправительных учреждений по предупреждению рецидивной преступности способствует их активному и рациональному воздействию на управляемую среду, является основой ритмичной работы по предупреждению рецидивной преступности.

Важным является выбор правильной структуры плана, что позволяет предусмотреть основные вопросы, касающиеся этой проблемы, а также облегчает их планирование и в конечном счете выполнение запланированных предупредительных мероприятий.

В областных, краевых и республиканских программах по профилактике правонарушений следует предусматривать специальный раздел по предупреждению рецидивной преступности, где целесообразно отразить следующие направления:

1) создание условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации, создание которой предусматривается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

2) активизация деятельности соответствующих комиссий, особенно в вопросах контроля за деятельностью исправительных учреждений и предприятий, на которых работают осужденные лица, оказание им помощи;

3) предупреждение преступлений со стороны освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно;

4) совершенствование работы государственных органов,

администрации предприятий истроек по содействию лицам, освобожденным из исправительных учреждений, в их трудовом и бытовом устройстве;

5) издание методического пособия для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, с рекомендациями по вопросам получения социальных, медицинских и образовательных услуг, трудоустройства, жилищного и пенсионного обеспечения;

6) введение единого банка данных о лицах, отбывавших наказание в виде лишения свободы, с определением мер для их ресоциализации; закрепление представителей общественности за ранее судимыми лицами, повышение образовательного и культурного уровня данных лиц;

7) применение электронного контроля как наказания в виде ограничения свободы для лиц, совершивших впервые преступления небольшой или средней тяжести, такие как кража (ч. 1 ст. 158), угон автомобиля или иного транспортного средства без цели хищения (ч. 1 ст. 166), угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 199), и преступления, связанные с хранением и сбытом наркотиков (ч. 1 ст. 228, ст. 231 УК РФ), а также для лиц, склонных к рецидиву преступлений;

8) совершенствование деятельности рабочих групп при межведомственных комиссиях по профилактике правонарушений муниципальных районных и городских округов по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы;

9) усиление профилактической работы с молодежью и особенно с подростками;

10) борьба с алкоголизмом и наркоманией;

11) проведение обучения специалистов УФСИН России по вопросам профилактики социально опасных заболеваний, алкоголизма и наркомании у лиц, находящихся в местах лишения свободы, для их дальнейшей социальной адаптации после отбытия наказания в виде лишения свободы;

12) разработка и распространение среди населения памяток о порядке

действия при совершении в отношении их правонарушений, а также о возможностях и порядке осуществления государственной защиты лиц, оказавших содействие в раскрытии и расследовании преступлений, и т. д.

В планах работы управлений внутренних дел республик, краев, областей должны, по нашему мнению, отражаться следующие вопросы:

- изучение причин совершения преступлений рецидивистами и способствующих этому условий, а также разработка мер по их устранению;
- выявление и постановка на профилактические учеты ранее судимых лиц, обеспечение наблюдения за ними со стороны общественности;
- выявление ранее судимых лиц с целью постановки их на оперативно-профилактический учет;
- повышение эффективности контроля за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, в том числе с использованием электронного контроля за лицами, склонными к рецидиву;
- улучшение деловых контактов с различными комиссиями местных органов власти по содействию лицам, освободившимся из мест лишения свободы;
- обеспечение преемственности в работе аппаратов органов внутренних дел и исправительных учреждений;
- организация индивидуально-профилактической работы с подростками, в отношении которых судом вынесено решение об отсрочке исполнения приговора.

С учетом указанных мероприятий отраслевые службы управлений внутренних дел составляют более детальные мероприятия, которые, в частности, предусматривают:

- 1) своевременное и полное выявление лиц, ранее совершивших преступления, в том числе подростков с отсрочкой исполнения приговора;
- 2) взаимодействие различных служб полиции, исправительных учреждений по предупреждению рецидивной преступности и т. д.;
- 3) постановку их на профилактический и иные учеты;

4) обеспечение контроля и наблюдение за ними, в том числе с использованием средств электронного контроля за лицами, склонными к рецидиву.

На основе этих мероприятий и с учетом местных особенностей полиция, учреждения, исполняющие наказания, составляют свои планы работы, в которых наряду с другими вопросами предусматриваются и мероприятия по предупреждению рецидивной преступности.

Планирование индивидуально-профилактических мероприятий в отношении конкретных лиц, ранее совершавших преступления, осуществляется, как правило, участковыми уполномоченными полиции, инспекторами по делам несовершеннолетних в органах внутренних дел, сотрудниками исправительных учреждений, инспекторским составом уголовно-исполнительных инспекций.

Индивидуальные планы, составляемые на основе глубокого изучения личности судимых, прогнозирования их поведения, позволяют более эффективно проводить предупредительно-профилактические мероприятия с целью недопущения рецидива преступлений. Такой план должен составляться после совершения определенным лицом первого преступления с одновременным заполнением на него информационно-профилактического дела, которое должно следовать в те подразделения органов внутренних дел, на территории обслуживания которых проживает это лицо, или в исправительное учреждение, где он будет отбывать наказание.

Например проводимый ОП «Калининский» УМВД России по г. Челябинску комплекс предупредительно-профилактических мероприятий по профилактике противоправных деяний способствовал снижению числа преступлений, совершенных лицами, имеющими преступный опыт (на 5 %). Проведенная профилактическая работа способствовала сокращению на 8 % числа совершенных противоправных деяний в отношении несовершеннолетних.

В планы работы участкового уполномоченного полиции в

обязательном порядке должны включаться следующие мероприятия: проведение индивидуально-профилактической беседы; закрепление шефа или наставника из числа лучших работников предприятий, учреждений или представителей общественности; организация контроля за поведением профилактируемого; принятие мер по привлечению данного лица к занятиям в школе, в учебном заведении, спортом; оказание помощи в бытовом и трудовом устройстве освободивших из мест лишения свободы; заведение дел административного надзора за освобожденными из мест лишения свободы и постоянный контроль за соблюдением надзорных ограничений¹.

Координирующая роль в планировании предупреждения рецидивной (пенитенциарной) преступности в исправительных учреждениях должна отводиться ее оперативным аппаратам, основными задачами которых в соответствии со ст. 84 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации являются: обеспечение личной безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц; выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях преступлений и нарушений установленного порядка отбывания наказания; розыск в установленном порядке осужденных, совершивших побег из исправительных учреждений, уклонившихся от отбывания наказания; содействие в выявлении преступлений, совершенных осужденными до прибытия в исправительное учреждение. В плане работы оперативного аппарата исправительного учреждения обязательно предусматривается раздел по предупреждению рецидивной (пенитенциарной) преступности. В данном разделе планируются мероприятия по выявлению недостатков и упущений в деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы, способствующих

¹ Артемьев Н. С., Панкратов В. А. Осуществление предупредительной функции административного надзора // Сб. тез. выступлений участников Междунар. науч.-практ. конф. – Рязань, 2014. – С. 200–204.

совершению преступлений, а также осужденных, склонных к совершению преступлений и замышляющих их.

Для этого оперативные сотрудники должны предусматривать в планах: изучение и анализ актов, рапортов, справок, материалов служебных расследований, результатов инспектирования данных о совершенных преступлениях и правонарушениях, материалов об отказе в возбуждении уголовных дел и лицах, привлеченных к дисциплинарной и административной ответственности; материалов работы самодеятельных организаций осужденных; недостатков в организации труда, режима осужденных; воспитательной работы; писем, жалоб, заявлений граждан и осужденных, должностных лиц предприятий, учреждений; скрытых процессов, происходящих в среде осужденных; проведение опросов осведомленных лиц и других оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», систематические осмотры жилых и производственных зон и объектов, расположенных в них.

Кроме изложенного в плане предусматривается:

- непосредственное проведение мероприятий по устранению условий, способствующих совершению преступлений, и оказание оперативно-предупредительного воздействия на лиц, от которых можно ожидать совершения преступлений, использование как гласных, так и негласных возможностей;
- постановка на оперативно-профилактический учет осужденных, замышляющих совершение преступлений;
- осуществление надежного контроля за ходом устранения условий, способствующих совершению преступлений, и реагированием осужденных на проводимые в отношении их индивидуально-профилактические мероприятия;

- выявление «авторитетов», «лидеров» осужденных, скрывающих истинные намерения, и принятие необходимых мер по их компроментации;
- мероприятия по выявлению, разобщению группировок осужденных отрицательной направленности, уточнению мотивов их создания и других характеризующих данных;
- установление лиц, формирующих и контролирующих «общаки», и проведение мероприятий по их изъятию;
- разоблачение лиц, злостно уклоняющихся от общественно полезного труда, привлечение их к ответственности;
- участие в подборе и изучении кандидатов в самодеятельные организации осужденных;
- проведение правовой пропаганды среди осужденных по разъяснению уголовного, уголовно-исполнительного законодательства, Конституции России и других законодательных актов;
- проведение операций по задержанию лиц, доставляющих в жилые и производственные зоны для осужденных запрещенные предметы;
- выявление конфликтных ситуаций, возникающих в среде осужденных, а также их причин и принятие мер по их устранению и т. д.

Кроме оперативных аппаратов, которые должны являться координаторами организации планирования мер по предупреждению рецидивной преступности, в исправительных учреждениях важная роль отводится и другим субъектам предупреждения рецидивной преступности: отделам безопасности, отделам охраны, отделам воспитательной работы с осужденными, медицинской и психологической службам.

Таким образом, планирование предупреждения рецидивной преступности, начиная с комплексного плана профилактики правонарушений регионов до конкретного судимого, по нашему мнению, обеспечит в значительной степени преемственность в работе горрайорганов внутренних дел и исправительных учреждений по исправлению лиц, совершивших преступления, позволит заранее определить наиболее рациональные пути

общего предупреждения рецидивной преступности и индивидуально-профилактической работы с конкретными лицами.

Результат анализа статистических данных позволяет говорить о постоянном росте количества мошенничеств в Российской Федерации. Если в 2012 г. зарегистрировано 161969 данных преступлений, в 2016 г. – 200598, то в 2016 г. их количество возросло до 208926. Увеличивается и доля мошенничеств в общей структуре преступности. Если в 2010 г. она составляла 6,08%, то в 2017 г. возросла до 9,67%¹. Причин складывающейся ситуации много, и носят они как объективный, так и субъективный характер.

Учитывая, что при совершении преступлений рассматриваемого вида потерпевший сам передает своё имущество или право на имущество виновному, считаем, что одной из причин складывающейся ситуации является личность потерпевшего. Совершая данное преступление, виновные, используя личностные особенности граждан, недостаточную правовую культуру, отсутствие должного уровня правовой грамотности граждан, осуществляя манипулирование информацией и сознанием, путем обмана или злоупотребления доверием завладевают имуществом или правом на имущество потерпевших.

Согласно норме пункта 4 «Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции», одним из направлений деятельности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке является предупреждение преступлений. Именно участковый уполномоченный полиции, осуществляя в соответствии с положениями Наставления ежедневный профилактический обход административного участка, может проводить правовое информирование граждан, осуществлять как общую, так и индивидуальную виктимологическую профилактику преступлений в целом и мошенничеств в частности.

¹ Статистические данные ГИАЦ МВД России. Официальный сайт. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf. (дата обращения: 6.05.2018).

Профилактическими мероприятиями, применяемыми участковым уполномоченным полиции на административном участке, являются:

1) Правовое просвещение и правовое информирование, а равно как общая, так и индивидуальная виктимологическая профилактика преступлений. Для предупреждения совершения мошенничеств участковый уполномоченный полиции, зная типичные виды и способы мошенничеств, в ходе профилактического обхода административного участка может и должен рассказывать о них жителям административного участка, а равно разъяснять действия граждан при обращении к ним мошенников. Зная жителей административного участка, их индивидуальные личностные особенности, участковый уполномоченный полиции может проводить индивидуальную виктимологическую профилактику мошенничеств. Например, рассказывая людям старшего и пожилого возраста о том, что участились случаи обмана граждан и завладений их денежными средствами якобы социальным работником под предлогом оказания помощи по обмену денежных купюр. В ходе этого происходит подмена наличных денег на билеты «банка приколов». Данная разъяснительная работа обеспечит защиту прав и законных интересов граждан – потенциальных потерпевших от противоправных посягательств.

2) Проведение участковым уполномоченным полиции целевых профилактических, информационно-пропагандистских акций, а также выступлений в средствах массовой информации. Немаловажную роль при этом играет и проведение участковым уполномоченным полиции выступлений в образовательных организациях, на предприятиях, а также на общественных собраниях. Примером проведения подобных профилактических мероприятий может стать организованная и проведенная старшим участковым уполномоченным полиции Д. Пономаревым профилактическая акция «Стоп, мошенник!». В ходе проведенного мероприятия участковый уполномоченный полиции встретился с жителями Дома ветеранов «Центра социального обслуживания Гольшмановского

района Тюменской области» и рассказал им о способах телефонного мошенничества. При проведении беседы сотрудник полиции привел примеры правоприменительной практики и рассказал, как нужно действовать, чтобы не стать жертвой преступления. В конце беседы полицейский раздал всем присутствующим памятки по профилактике мобильного мошенничества, содержащие также номера телефонов, по которым можно обратиться за консультацией или помощью¹. Подобную информационно-пропагандистскую акцию «Осторожно, мошенники!» провели и полицейские Оренбургской области, рассказав присутствующим о способах мошенничества и мерах по его предупреждению. Полицейские напомнили гражданам основные правила поведения в случаях, если им позвонили и сообщили о каких-либо фактах, якобы случившихся с вашим родственником, или выдали себя за родственника лица, которому позвонили².

3) Индивидуальные профилактические беседы с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел. Данное направление деятельности реализуется с целью своевременного выявления граждан, от которых можно ожидать совершения мошенничеств. Участковые уполномоченные полиции, осуществляя систематическое наблюдение за поведением лиц, стоящих на профилактических учетах, образом их жизни, принимают необходимые меры по недопущению со стороны данных лиц преступных деяний.

Вывод по разделу 3

Рассмотрены основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции по осуществлению административных функций.

Участковый уполномоченный полиции является важным субъектом профилактической работы по предупреждению преступлений. Именно он,

¹ В Голышманово прошла акция «Стоп, мошенник!». URL: <https://мвд.рф/news/item/850>

² Полицейские Оренбургской области присоединились к информационно - пропагандистской акции «Осторожно, мошенники!». URL: <https://мвд.рф/news/item/8385760>. (дата обращения: 11.05.2018).

осуществляя правовое просвещение и правовое информирование, общую и индивидуальную виктимологическую профилактику, а также индивидуальные профилактические беседы с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел, обеспечивает предупреждение совершения преступлений в целом и мошенничеств в частности.

Выявлено, что УУП осуществляется профилактика не только в отношении лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, но и наглядно демонстрируется фактическая работа территориального органа внутренних дел в обеспечении общественной безопасности. В итоге это позволяет действительно улучшить мнение населения о полиции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Участковые уполномоченные полиции является важнейшей службой органов внутренних дел Российской Федерации и входят в систему полиции. Указанная служба является наиболее близкой к населению и выполняет множество различных функций, участвуя практически во всех сферах деятельности ОВД. Основной проблемой участковых уполномоченных полиции является большая загруженность указанной службы, масса обязанностей, приводящих к размытости их функций, к неэффективному распределению рабочего времени.

На сегодняшний день служба участковых уполномоченных остается одной из самых загруженных подразделений полиции. На участкового уполномоченного полиции (УУП) возложено около сотни различных обязанностей, которые просто невозможно исполнять на таком уровне, чтобы к сотруднику не было никаких претензий со стороны тех, кто контролирует его работу. И первая проблема, на которую необходимо обратить внимание – это отсутствие нормативно закреплённой нормы количества проживающих граждан, исходя из которой, определяются размеры и границы административного участка.

Таким образом, необходимо возвращение и нормативное закрепление в приказе МВД максимального количества населения, проживающего на одном административном участке. Это может быть старая норма в 3000-3500 человек, может быть несколько увеличенная до 5000 человек, но не больше. Схема с определением размеров участка руководством себя не оправдала, это мешает участковым надлежащим образом выполнять возложенные на них обязанности. Из-за роста количества населения на одного участкового снижается качество работы с людьми.

В последнее время государством много внимания уделено службе полиции, в том числе и службе участковых уполномоченных полиции, однако современное законодательство в области органов внутренних дел,

требует совершенствования и постоянной доработки с учётом происходящих в обществе и государстве процессов и возникающих практических проблем.

Для участкового уполномоченного полиции, как непосредственного исполнителя профилактической деятельности, возникает необходимость в психологической и педагогической подготовке, поскольку для осуществления такой деятельности необходимы специалисты, способные профессионально грамотно разрешать конфликтные ситуации методами не только правового, но и психолого-педагогического воздействия (возможности последнего порой оказывают больший эффект и дают более положительный результат для членов общества)

В качестве решения проблем, связанных с разрешением семейных конфликтов можно предложить следующие методы:

1) в целях повышения организации предупредительной работы, наделить участкового уполномоченного полиции правом проводить индивидуальную профилактическую работу не только с лицами, указанными в статье 63 Приказа №1166, но и с лицами, которые, по мнению участкового, способны на совершение преступления в сфере семейно-бытовых правоотношений;

2) работая с лицами, с которыми установлены доверительные отношения, участковый уполномоченный полиции должен стараться их ориентировать на выявление «неблагополучных» семей, конфликтов между соседями;

3) организовать взаимодействие с органами здравоохранения, для своевременного реагирования на поступающих в больницы лиц, получивших травмы в результате семейно-бытовых конфликтов, проживающих на закрепленном за участковым административном участке.

Количество семейных конфликтов и загруженность указанной службы можно уменьшить созданием специального подразделения в системе ОВД, деятельность которых была бы направлена только на профилактику семейно-

бытовых конфликтов, так как участковый уполномоченный полиции с большим объемом работы и кругом задач не всегда должным образом может провести профилактические мероприятия, которые в последствии перерастают в более тяжкие последствия

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Собрание законодательное РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 19.02.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. – № 25 – ст. 2954.

4. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 26. – Ст. 3856.

5. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49. – Ст. 7020.

6. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

7. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (с изменениями и дополнениями от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

8. Федеральный закон "О полиции" от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательное РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

9. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. / Утв. Президентом РФ 14.11.2013. № Пр-2685.П.5. // Электронный ресурс. Режим доступа: URL:[http: www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

10. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) // Росс. газ., № 43. 2011. 2 марта.

11. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 // СПС «Консультант Плюс»

12. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 // Российская газета. – 2014. – 17 янв. – № 9.

13. Приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. № 1166 “Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции” // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70244228/#ixzz5DD1Zvs4V>

14. О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: Приказ МВД России от 19.06.2012 № 608 / Российская газета, № 177, 03.08.2012.

15. Об утверждении Инструкции по планированию деятельности участковых уполномоченных полиции и осуществлению контроля за их деятельностью посредством ПК «Легенда»: распоряжение МВД России по Республике Татарстан от 16 окт. 2012 года № 189. // СПС КонсультантПлюс

РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. № 8 "О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания" (с изменениями и дополнениями от 17.11.2015) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1790871/#ixzz5DDJzwi31>

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

17. Абызов, Р.М. Общественный контроль за реализацией антикоррупционной политики / Р.М. Абызов, Е.Р. Шестопалова // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы 14-й междунар. науч.-практ. конф-ции: в 2 ч. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. Ч. 1. – С. 4.

18. Алгоритм действий участкового уполномоченного полиции при осуществлении приема граждан и рассмотрении их обращений / ВНИИ МВД России, ГУОООП МВД России // Профессионал, – 2014, – № 2. – С. 38–41.

19. Альчинская, А. Их потомкам не в чем их упрекнуть / А.Альчинская // Полиция России. – 2012. – № 12. – С. 40–43.

20. Альчинская, А. Сыск всех злодеев / А. Альчинская // Полиция России. 2012. № 11. С. 42–44.

21. Анохина, С.Ю. Механизм привлечения к административной ответственности участковыми уполномоченными полиции: учебное пособие / С.Ю. Анохина. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. – С. 5.

22. Артемьев, Н. С. Осуществление предупредительной функции административного надзора / Н. С. Артемьев, В. А. Панкратов // Сб. тез. выступлений участников Междунар. науч.-практ. конф. – Рязань, 2014. – С. 200–204.

23. Беляков, П.А. Защита прав граждан на обращение в

государственные органы и органы местного самоуправления / П.А. Беляков // «Законность», – 2014, – № 4. – С. 51–54.

24. Власов, В.И. Теория государства и права: Учебник для высших юр. учеб. завед./ В.И. Власов. – Ростов н/Д: Феникс. 2012. – С.273.

25. Волков, С.Ю. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации / С.Ю. Волков, И.А. Зайцев // Административное право и процесс, – 2013, – № 12. – С. 46–48.

26. Гречина, Л.А. Административное право. Курс лекций / Л.А. Гречина. – М.: ООО РГ–Пресс. 2015. – С. 30.

27. Гришаков, А.Г. Организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции: вопросы теории и практики / А.Г. Гришаков // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 4 (12). – С. 61.

28. Гришаков, А.Г. О соотношении понятий «дисциплина», «законность» и «правопорядок» в деятельности полиции / А.Г. Гришаков, Ю.А. Прибытко // Вестник Воронежского института МВД России. – 2015. – № 2. – С. 70–74.

29. Гришаков, А.Г. Прием граждан участковым уполномоченным полиции на административном участке / А.Г. Гришаков, Ю.А. Прибытко // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы десятой междунар. научно-практ. конф-ции. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. – Ч. 1. – С. 239–240.

30. Джемелинский, В.А. Актуальные вопросы совершенствования планирования в деятельности участкового уполномоченного полиции / В.А. Джемелинский // Общество и право. – 2015. – № 2. – С.239.

31. Калинин, А.Ю. Служба участковых алтайской милиции в годы Великой Отечественной войны / А.Ю. Калинин // Современные гуманитарные исследования. – 2007. – № 4. – С. 129-131.

32. Кашкина, Е.В. Основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб.-наглядное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Е.В. Кашкина, А.В. Хандогина. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. – С. 5.

33. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: постатейный научно-практический комментарий глав 19-23 / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора Б.В. Россинского. 2014 // «КонсультантПлюс».

34. Кручинин, В.Н. Правовое обеспечение реформирования полиции России во второй половине XIX века / В.Н. Кручинин // Научно-исследовательские публикации. – 2014. – № 6 (10). – С. 17-25.

35. Кудин, В.А. От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: Два века истории / В.А. Кудин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 2.(50). – С. 40–45.

36. Кузьмичева, Г.А. Административная ответственность: учебное пособие / Г.А. Кузьмичева, Л.А. Калинина. – М.: Юриспруденция, 2014. – С. 22.

37. Лен, К.В. История службы участковых полиции: учеб. пособие / К.В. Лен. – Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2015. – С. 24.

38. Лен, К.В. Сыщики Российской Империи XVIII-XIX вв. (некоторые аспекты развития темы) / К.В. Лен // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2014. – № 2 (27). – С. 44–48.

39. Лихолет, Е.Н. К вопросу совершенствования деятельности участкового уполномоченного полиции / Е.Н. Лихолет // Вестник Дальневосточного института МВД России. – 2014. – № 1. – С.25.

40. Настольная книга участкового уполномоченного полиции: методическое пособие / ФГКУ «ВНИИ МВД России», ГУОООП МВД России; под ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова. - М.: Объединенная редакция МВД России, 2013. – С. 5.

41. Ольшевская, А.В. Рассмотрение органами Внутренних Дел обращений граждан и сообщений в СМИ / А.В. Ольшевская, О.В. Курбатова // Административное право и процесс, – 2013, – № 10.– С. 34–36.

42. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений : учебник / Л. В. Баринова [и др.] ; под ред. В. Д. Малкова, А. Ф. Токарева. – М., 2014. – С. 123.

43. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: Учебное пособие. – М.: ДГСК МВД России, 2014. – С.7.

44. Орлова Ю.Ю. Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации / Ю.Ю. Орлова // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 8. – С. 192– 196.

45. Паутова, Т.А. Отдельные вопросы взаимодействия дознавателей с участковыми уполномоченными полиции на стадии предварительного расследования / Т.А. Паутова // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2015. – № 1(4). – С.87.

46. Прибытко Ю.А. Деятельность участкового уполномоченного полиции по рассмотрению интернет-обращений граждан / Ю.А. Прибытко // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы пятнадцатой международной науч.-практ. конф-ции. – Барнаул: БЮИ МВД России, – 2017. – Ч. 1. – С. 169–171.

47. Расчет рабочего времени участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности: Аналитический обзор. - Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. – С. 39.

48. Репьев, А.Г. Рабочее время участкового уполномоченного полиции и факторы, влияющие на его распределение в течение дня / А.Г. Репьев, В.В. Тырышкин // Вестник Барнаульского юридического института. – 2016. – № 2 (31). – С. 105.

49. Теория государства и права: Учебник для высших юр. вузов и факультетов./ под ред. проф. Алексева С.С. – М.: Юристъ, 2014 – С.165.

50. Самиев, Н.М. Работа следователя по приостановленному уголовному делу о не раскрытом преступлении: планирование, особенности, эффективность / Н.М. Самиев // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3(33). – С. 183–190.

51. Тертерян, К.С. «Открытость и публичность» как основополагающий принцип деятельности российской полиции в современных условиях / К.С. Тертерян // Право и безопасность. – 2015. – № 3–4. – С. 40–41.

52. Уваров, В.И. Взаимодействие участковых милиции и населения (1918-1930 гг.) / В.И. Уваров // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 4. – С. 107-109.

53. Фаткулин, Б.Х. Исторические тенденции развития института участковых уполномоченных полиции / Б.Х. Фаткулин, А.К. Садрисламов // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. – № 6. – С. 333–336.

54. Федоров, А.Ф. Последствия преступного рецидива в современных условиях / А.Ф. Федоров // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы 11-й междунар. науч.-практ. конф-ции: в 2 ч. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2013. Ч. 2. – С. 73.

55. Чеботарева, А.А. Электронный документооборот электронного правительства: к вопросу о проблемах обеспечения прав и свобод субъектов информационного общества / А.А. Чеботарева // Юридический мир. – 2014. – № 2. – С. 13.

56. Черепанова, Ю.Е. К вопросу об истории деятельности службы квартальных надзирателей в Санкт-Петербурге / Ю.Е. Черепанова, В.Р. Лебедев // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2014. – № 12–3. – С. 52–54

57. Чуклинов, А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А.Е. Чуклинов // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. – 2013. – № 8. – С. 44.

58. Яковлев, К.Л. Некоторые дискуссионные вопросы истории Министерства внутренних дел Российской империи (1802-1917 гг.) / К.Л. Яковлев // Вестник Барнаульского юридического института. – 2013. – № 1 (24). – С. 31–34.

59. В Голышманово прошла акция «Стоп, мошенник!». URL: <https://мвд.рф/news/item/8504644>

60. Нисневич Ю.А. Открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления. URL: <https://www.hse.ru/data/2010/11/09/1223230150.pdf>.

61. Полицейские Оренбургской области присоединились к информационно-пропагандистской акции «Осторожно, мошенники!». URL: <https://мвд.рф/news/item/8385760>.

62. Статистические данные ГИАЦ МВД России. Официальный сайт. URL: https://мвд.рф/upload1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf.