Краснодарский университет МВД России

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Учебник

2-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией кандидата юридических наук,
доцента К. Д. Рыдченко

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

Краснодар
2026

УДК 342.9
ББК 67.401
О-641

Авторский коллектив:

М. Е. Труфанов, доктор юридических наук, профессор – § 2–4 гл. 2; гл. 3, 4; § 1, 2, 4 гл. 5; гл. 8; § 1, 2 гл. 17, гл. 18;

О. А. Дизер, доктор юридических наук, доцент – § 1, 2 гл. 11, § 1, 2 гл. 13;

А. Н. Жеребцов, доктор юридических наук, доцент – гл. 12;

А. Г. Гришаков, кандидат юридических наук, доцент – § 3–5 гл. 6;

К. Д. Рыдченко, кандидат юридических наук, доцент – введение, гл. 1; § 1 гл. 2; § 5 гл. 5; § 1, 2 гл. 6; гл. 7, 9, 10; § 3 гл. 11; гл. 14, 15, 16; заключение;

Р. Н. Кучмезов, кандидат юридических наук – § 3, 4 гл. 17;

В. М. Лосев – § 3 гл. 5.

Рецензенты:

Т. М. Занина, кандидат юридических наук, профессор (Воронежский институт МВД России);

А. Н. Осяк, кандидат юридических наук, доцент (Ростовский юридический институт МВД России);

Е. Н. Лихолет, кандидат юридических наук, доцент (Дальневосточный юридический институт МВД России имени И. Ф. Шилова);

Е. Л. Власова, кандидат педагогических наук (Восточно-Сибирский институт МВД России);

И. И. Литвин, кандидат юридических наук (Уральский юридический институт МВД России);

Е. Е. Новичкова (Восточно-Сибирский институт МВД России);

Н. Н. Баринова УП ГУОООП МВД России;

С. И. Иванова, кандидат юридических наук, доцент (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);

А. М. Субботин, кандидат юридических наук, доцент (Нижегородская академия МВД России);

Е. А. Никоноров, доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, доцент (Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя);

Р. Ю. Аврутин, кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербургский университет МВД России);

учебно-методическая секция по административно-правовым и административно-процессуальным учебным дисциплинам (модулям), созданная на базе ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Организация деятельности участкового уполномоченного полиции : учебник / О-641 М. Е. Труфанов, О. А. Дизер, А. Н. Жеребцов и др.; под ред. К. Д. Рыдченко. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2026. – 344 с.

Рассматриваются вопросы организации деятельности участкового уполномоченного полиции с учетом положений актуальных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Раскрываются элементы и содержание административной деятельности участкового уполномоченного полиции.

Для профессорско-преподавательского состава, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.9
ББК 67.401

© Краснодарский университет МВД России, 2026

Список сокращений

АПН – административное правонарушение

БДД – безопасность дорожного движения

ГИБДД, Госавтоинспекция – Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ГУОООП – Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

ДТП – дорожно-транспортное происшествие

Дежурная часть – дежурная часть территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции, в том числе линейных)

КАС – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КУСП – книга учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации

НОН – незаконный оборот наркотиков

НС и ПВ – наркотические средства и психотропные вещества

ОВД – органы внутренних дел

ОМСУ – органы местного самоуправления

ООБ – обеспечение общественной безопасности

ООП – охрана общественного порядка

ПВМ – подразделение по вопросам миграции

ПДД – Правила дорожного движения

ПДН – подразделение по делам несовершеннолетних

Подразделения УУП – подразделения (управления, отделы, отделения, группы), выполняющие функции по организации службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России

ППС – патрульно-постовая служба

Росгвардия – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

СМИ – средства массовой информации

Сервис, СООП – сервис обеспечения охраны общественного порядка

ТО МВД России – территориальный орган МВД России

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

УК – Уголовный кодекс Российской Федерации

УУП, участковый – участковый уполномоченный полиции

ЧС – чрезвычайная ситуация

Введение

В числе ключевых условий решения поставленных перед ОВД задач особое значение имеет совершенствование правового обеспечения и организационной формы деятельности службы УУП, являющейся одной из наиболее многочисленных в системе ОВД и выполняющей широкий комплекс правоохранительных задач. Изложенное подтверждают статистические данные об административной практике УУП, которые выявляя и пресекая правонарушения, обеспечивают правопорядок в различных сферах жизни общества.

Эффективность реализации УУП возложенных на него правоохранительных полномочий во многом зависит от степени решенности организационных вопросов его деятельности, что обусловливает актуальность и важность подготовки учебных и учебно-методических пособий в данной предметной сфере. Особой актуальностью в рамках подготовки высококвалифицированного кадрового состава подразделений УУП характеризуется настоящий учебник в контексте перманентного обновления ведомственной нормативной правовой базы.

Проблемами организации и деятельности службы УУП посвящены труды таких авторов, как И.И. Веремеенко, Г.П. Выдрин, И.И. Гербеков, В.В. Гордиенко, А.Г. Гришаков, Ю.Н. Демидов, А.О. Дрозд, Ф.Е. Колонтаевский, М.В. Костенников, В.А. Кудин, А.В. Куракин, И.В. Лесовик, Л.Л. Попов, Ю.А. Прибытко, В.Н. Прокопенко, А.Г. Репьев, А.В. Серегин, М.О. Хатуаев, М.Н. Чепрасов, Т.К. Яшкин и др. Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта, следует отметить необходимость дальнейшей разработки основных элементов организации и деятельности службы УУП.

Авторы настоящего учебника ставят перед собой цель уточнить правовые и организационные основы деятельности УУП и в доступной для читателя форме изложить эту информацию обучающимся.

В учебнике использована система специальных знаков:



– приведенная информация требует особого внимания читателя, без ее усвоения невозможно формирование у обучающихся системы знаний, умений и навыков;

 – указание на необходимость изучения дополнительной специальной литературы или нормативных правовых актов обучающимся в рамках самостоятельной работы.

Каждая глава учебника содержит вопросы и задания для самоконтроля, а также список рекомендуемой литературы. Структура учебника включает введение, восемнадцать глав и заключение.

Учебник соответствует федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка[1] и предназначен для обучающихся очной и заочной форм обучения. В соответствии с рекомендуемым учебным планом по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка (направленность образовательной программы – Административная деятельность полиции)[2] учебная дисциплина «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» отнесена к части, формируемой участниками образовательных отношений (трудоемкость: 21 зачетная единица, 756 академических часов). Для полноценного освоения материала учебника рекомендуемая трудоемкость учебной дисциплины должна составлять не менее 7 зачетных единиц (252 академических часов).

[1] Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка: приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 27.07.2021 № 677. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Утверждены Начальником ГУРЛС МВД России генерал-лейтенантом полиции А.П. Ларионовым 12.07.2024.

РАЗДЕЛ I
ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Глава 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

Содержание

§ 1. Предшественники участковых уполномоченных в дореволюционной полиции России.

§ 2. Развитие службы участковых уполномоченных в советский период.

§ 3. Современный этап развития службы участковых уполномоченных полиции в Российской Федерации.

§ 1. Предшественники участковых уполномоченных в дореволюционной полиции России

Полиция представляет собой систему органов надзора и принуждения, предназначенных для поддержания общественного порядка, борьбы с преступностью, обеспечения безопасности граждан (общая полиция). В отдельные исторические периоды полицией также осуществлялась защита существующего государственного строя (политическая полиция). В России полиция существовала с первой четверти XVIII в. до октября 1917 г., после чего ее функции стала выполнять милиция, в феврале 2011 г. полиции было возвращено прежнее название.

На ранних этапах становления российской государственности полицейские функции возлагались на военизированные формирования или должностных лиц органов общего управления: княжескую дружину, вотчинную администрацию, органы городского и сельского общинного самоуправления, сотские, пятидесятские и десятские из местного населения, позднее – воинские части, особенно подразделения стрельцов[1].

Эффективность охраны правопорядка в населенных пунктах на основе их административно-территориального деления подтверждена исторически. С XIV в. на городских улицах появилась стража, а улицы перего-

[1] Репьев А.Г. Деятельность службы участковых уполномоченных полиции в период реформирования системы МВД России: историко-правовой и прикладной аспекты // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 3. С. 203–206.

раживались решетками, у которых выставлялся караул (во главе с решеточными приказчиками), на въездах в города создавались заставы[1]. На весенне-летний период в городах назначались объезжие головы, которым давались наказы (инструкции по охране порядка). Утвержденный в 1649 г. царем Алексеем Михайловичем «Наказ о градском благочинии» являлся одним из первых кодифицированных законов династии Романовых, посвященных обеспечению общественной, экономической и пожарной безопасности[2]. Делопроизводство велось на съезжих дворах.

Разбойный приказ возглавлял систему губного самоуправления. Губные избы были в основном полицейско-судебными органами. Полицейские функции также исполняли воеводы, коменданты и другие представители местного самоуправления. В строившемся Санкт-Петербурге определялись «офицеры-надсмотрщики» с воинскими командами. Общая регулярная полиция начала создаваться в России при Петре I (годы правления: 1689–1725 гг.). В 1715 г. в Санкт-Петербурге был образован орган управления полицией – Главная полицмейстерская канцелярия, а в мае 1718 г. была учреждена должность генерал-полицмейстера (главы канцелярии), на которую был назначен А. Девиер. Именно от этой даты отсчитывается история российской полиции, которая в 2018 г. преодолела рубеж в 300 лет.

В 1721 г. в Санкт-Петербурге введена должность уличного надзирателя, через год полицмейстерская канцелярия была создана в Москве. Полицмейстер обычно назначался из офицеров местного гарнизона, в его команде насчитывалось около 10 сержантов и солдат. В середине XVIII в. система общей полиции в городах не была стабильной, так как централизованное руководство сменялось децентрализованным, при этом полномочия полиции расширялись, а структура ее усложнялась.

Во время правления Екатерины II (1762–1796 гг.) была учреждена сельская земская полиция (1775 г.), а в середине 1775 г. в сельской местности повсеместно появились земские капитан-исправники. Таким образом, полицейская администрация распространила свои полномочия за пределы города, при этом учитывалась специфика охраны правопорядка на селе[3].

В 1782 г. был утвержден Устав благочиния, согласно которому в городах были введены должности частного пристава и квартального надзирателя, в 1862 г. трансформированные в околоточного надзирателя – прототипа современного УУП. Околоточный надзиратель должен был знать

---

[1] История органов внутренних дел: курс лекций / А.В. Давиденко, Н.В. Михайлова, Н.Л. Феднева, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 34.

[2] Гурлев ИВ. Наказ царя Алексея Михайловича «О Градском благочинии» 1649 г. // Власть. 2019. № 5. С. 236–241.

[3] Репьев А.Г. Указ. соч. С. 203–206.

всех жителей околотка, род их деятельности, характер поведения. Он обязан был оказывать «полное содействие чиновникам сыскной полиции»[1].

Околоток *– это низшая административно-полицейская единица в крупных городах, устанавливающаяся городским полицейским управлением.*

При Павле I (1796–1801 гг.) в губернских городах управы благочиния были ликвидированы, на смену им были созданы должности полицмейстеров. Полиция в целом была подчинена военным губернаторам. Эти учреждения, в свою очередь, были ликвидированы Александром I (1801–1825 гг.), управы благочиния были восстановлены, а управление полицией строго централизовано и подчинено в порядке субординации профильному Министерству (до 1810 г. – внутренних дел, с 1810 по 1819 г. – полиции, далее – вновь внутренних дел). В этот период проведен пересмотр штатной численности городской полиции. В 1804 г. в составе петербургской полиции выделилась наружная (патрульно-постовая) служба – «внешняя часть». В отдельных уездах близ старой и новой столиц Российской империи земские заседатели уже не избирались, а назначались из Министерства.

Согласно «Записке об организации полицейского надзора в России»[2] еще в 80-х гг. XIX в. основным организационным звеном полиции в Санкт-Петербурге был участок. Столица и ее окрестности делились на 4 отделения, 12 частей, 38 городских и 4 загородных полицейских участка. Полицейские участки делились на околотки, которых всего было 93. Обязанности околоточных надзирателей указывались в специальной инструкции, а согласно «Временным правилам об устройстве полиции в городах и уездах губерний»[3] от 25.12.1862 уезды делились на станы, которые, в свою очередь, были разделены на участки полицейских урядников.

При Николае I (1825–1855 гг.) в соответствии с Положением о земской полиции, принятым в 1837 г., все уезды разделялись на станы, в которых назначались участковые заседатели (становые приставы) на правах заседателей нижних земских судов (станы в 1857 г. были переименованы в земские суды). В 1838 г. в петербургских частях было введено по два пристава (для исполнительно-распорядительной деятельности и для проведения предварительного расследования). Полицейские части распределялись между тремя полицмейстерами. Были созданы команды городовых во главе с унтер-офицерами, повсеместно по столице были размещены полицейские будки, в которых круглосуточно находились городовые. При правлении Александра II (1855–1884 гг.) полицейская реформа привела к принятию «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губер-

[1] Тарасов И. Лекция по полицейскому (административному) праву. М., 1908. Т. 1, ч. 2. С. 139.

[2] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. Оп. 262. Д. 82.

[3] ПСЗ. II. Т. 35. №37289. См.: Временные правила по устройству полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых. СПб., 1864. 123 с.

ний», в соответствии с которыми создавались единые полицейские управления во главе с уездными исправниками[1]. Еще в первой половине XIX в. в уездах была учреждена должность станового пристава, а позднее (09.07.1878) – его помощника – полицейского урядника (один из низших чинов уездной полиции)[2].

Урядники *осуществляли надзор за правопорядком в 46 губерниях России и существовали до 11.03.1917. Первоначально в служебной иерархии полицейский урядник занимал место между становым приставом и сотским.*

С отменой в 1903 г. института сотских и десятских урядник стал нижним звеном сельской полиции. Служебные полномочия полицейского урядника распространялись на закрепленный участок, как правило, равный волости. В 1887 г. с полицейских урядников были сняты полномочия по ведению следствия, поддержке обвинений по уголовным делам, ведению делопроизводства. В местностях, где была введена уездная полицейская стража, полицейский урядник являлся непосредственным начальником стражников.

К полицейскому уряднику предъявлялись достаточно высокие требования. Он должен был быть, как правило, из отставных или уволенных в запас нижних воинских чинов, физически крепким, примерного поведения, обладать достаточным жизненным и служебным опытом. При необходимости полицейский урядник должен был уметь составлять протоколы, иметь достаточное представление о правах и обязанностях полиции, основах права. Полицейские урядники, прослужившие в этой должности не менее 5 лет и выдержавшие установленные законом испытания, могли быть назначены на классные полицейские должности, даже если по общим правилам не имели права вступления на государственную службу. Полицейские урядники, состоя в штатах уездных полицейских управлений, подчинялись становым приставам[3].

Компетенция общей регулярной полиции была первоначально чрезвычайно широкой и лишь со временем была сведена к ООП и ООБ. Так, только в 1860 г. обособилось предварительное следствие, в 1864 г. из полицейских функций было исключено судебное разбирательство. Организация охраны правопорядка с этого времени практически не изменялась вплоть до краха Российской империи[4].

---

[1] История органов внутренних дел: курс лекций / А.В. Давиденко, Н.В. Михайлова, Н.Л. Феднева и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 34.

[2] Косенко А.А. Реформирование полиции Российской империи в 1862–1917 годах // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 156.

[3] Косенко А.А. Указ соч. С. 159.

[4] Репьев А.Г. Указ. соч. С. 203–206.

Во второй половине XIX в. в столичных городах стали создаваться охранные отделения (органы политического сыска) и сыскные отделения для оперативно-розыскной деятельности, проведения дознания по общеуголовным преступлениям. Одним из нижних чинов уездной полицейской стражи был полицейский стражник. Полицейские стражники подразделялись на конных и пеших, закрепленных за административно-территориальной единицей либо находящихся в составе военизированного отряда. Назначались из расчета один полицейский стражник на 2 500 человек местного сельского населения (с 30.10.1916 – на 2 000 человек). С 26.07.1906 в военизированных отрядах учреждалась должность старшего стражника. По характеру, объему дисциплинарных и административно-хозяйственных полномочий она соответствовала должности старшины подразделения. При зачислении на эту должность от полицейского стражника требовались хорошее здоровье, беспорочное поведение, умение читать и писать. Наряду с деятельностью по предупреждению и пресечению уголовных правонарушений, элементами санитарно-эпидемиологического и противопожарного надзора, наблюдением за торговлей акцизными товарами, производством охоты и состоянием дорог, полицейские стражники должны были выполнять широкий круг задач по профилактике и предотвращению государственных, политических преступлений. Они числились на государственной службе, но прав на производство в классные чины и на получение пенсий не имели. Полицейские стражники подчинялись полицейскому уряднику. Несмотря на то что этот институт вводился «временно, впредь до общего переустройства местного управления», он просуществовал до Февральской революции 1917 г.

§ 2. Развитие службы участковых уполномоченных в советский период

Рассматривая становление института УУП в послеоктябрьский период, надо отметить, что ломка всего государственного аппарата, многочисленные «чистки» в ОВД, отказ от использования в них специалистов из полиции Российской империи привели к фактической ликвидации старой системы правоохраны и необходимости создания новой системы обеспечения социалистической законности, для которой требовались и подготовленные кадры, и обновленная правовая база.

Проводя демократические преобразования в стране, Временное правительство постановлением от 17.04.1917 переименовало полицию в милицию, подчеркивая тем самым народное происхождение своей власти.



Милиция *(от лат. militia – воинство) – добровольное военизированное формирование, создающееся в особых усло-*

виях жизни государства, как правило, на ограниченный срок.

В начале 20-х гг. XX в. социальная нестабильность в стране, обусловленная Гражданской войной, интервенцией западных держав, голодом и экономическим кризисом, увеличила потребность государства в сотрудниках милиции, хорошо знающих все население обслуживаемого участка местности и занимающихся вопросами профилактики правонарушений.

17.11.1923 *приказом НКВД РСФСР № 103 была утверждена* ***Инструкция участковому надзирателю****.*

Именно эта дата, в соответствии с приказом МВД России от 06.09.2002 № 868 «Об объявлении дня участковых уполномоченных милиции», считается датой начала формирования в ОВД службы участковых уполномоченных милиции (полиции). Затем были приняты Положение о волостных съездах Советов и волостных комитетах, которое ввело термин «участковый инспектор» (1929 г.), Положение об участковом инспекторе в сельской местности (1930 и 1933 гг.). С 13.02.1930 приказом НКВД № 109 участковых надзирателей городской милиции и сельских милиционеров районных отделений, осуществлявших работу на участках, стали называть участковыми инспекторами милиции.

С 1937 по 1941 г. НКВД СССР издан ряд приказов и инструкций участковым города и отдельно – села. Впервые участковым инспекторам предписывалось использовать в борьбе с преступностью и ООП широкие слои населения. Именно тогда впервые появились внештатные участковые инспекторы милиции.

В 1949 г. милиция была передана в ведение Министерства государственной безопасности СССР, а служба участковых вошла в состав Управления милицейской службы, на которое возлагались ООП и ООБ.

В 1953–1956 гг. была реализована система мер, направленных на кардинальное реформирование работы милиции: вновь было создано МВД СССР, особый акцент был сделан на обеспечение и укрепление законности в ОВД, а также профилактику преступлений и иных противоправных и антиобщественных действий.

С 1968 г. участковые стали утверждаться в должности в исполкомах и местных советах. Таким образом, была юридически оформлена прямая связь между ними и местной ячейкой партийно-управленческой системы.

До 1974 г. участковые инспектора входили в состав службы ООП (именовавшейся в то время наружной службой милиции), а в 1974 г. были введены во вновь созданную службу профилактики в составе подразделения уголовного розыска. В 1983 г. служба профилактики была упразднена, а участковые инспектора выведены из подчинения аппарата уголовного розыска.



В июле того же года приказом МВД СССР была ***введена должность старшего участкового инспектора милиции****.*

Старший участковый инспектор милиции был обязан координировать, организовывать, направлять и контролировать служебную деятельность группы участковых инспекторов, а также оказывать им постоянную практическую помощь в работе. В этом же году участковые были вновь введены в состав службы ООП.

§ 3. Современный этап развития службы участковых уполномоченных полиции в Российской Федерации

Тотальные преобразования конца XX в. не обошли стороной ни милицию, ни участковых. В 1991 г. создано МВД России, а 18.04.1991 Верховным Советом РСФСР был принят Закон «О милиции»[1], который выступил правовой основой деятельности всех органов МВД России, в том числе службы участковых инспекторов милиции. Приказом МВД России от 14.07.1992 № 231 введена в действие Инструкция по организации работы участковых инспекторов милиции[2].

С принятием указа Президента Российской Федерации от 12.02.1993 № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»[3] участковые введены в ее состав. В структуре милиции общественной безопасности служба участковых уполномоченных милиции стала ведущей, но при этом изменились принципы ее финансирования. В отличие от криминальной милиции она стала финансироваться за счет средств местных бюджетов. С одной стороны, благодаря этому преобразованию удалось значительно увеличить численность службы, треть которой (около 20 тыс. сотрудников) работала в сельской местности. С другой стороны, возможность введения дополнительных должностей сотрудников милиции общественной безопасности напрямую зависела от экономической ситуации в конкретном регионе. Вплоть до 2011 г. встречались случаи, когда сотрудникам на уровне местного бюджета задерживалась или выплачивалась не в полной мере заработная плата.



В декабре 1996 г. ***введена должность помощника участкового инспектора милиции****. На эту должность*

---

[1] О милиции: закон РФ от 18.04.1991 № 1026-1 (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции: приказ МВД России от 14.07.1992 № 231 (утратил силу). Там же.

[3] О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации: указ Президента РФ от 12.02.1993 № 209 (утратил силу). Там же.

назначались сотрудники из числа младшего начальствующего состава ОВД.

Должность «участковый инспектор милиции» переименована в «участковый уполномоченный милиции» 29.12.2000, при этом на ОМСУ была возложена обязанность предоставлять им оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи служебные помещения.

Министром внутренних дел Российской Федерации Б.В. Грызловым была поставлена задача о приведении нормативной правовой базы МВД России, регламентирующей деятельность участкового уполномоченного милиции, в соответствие новым задачам и реально сложившейся оперативной обстановке. 16.12.2002 МВД России был издан приказ № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции»[1], которым была утверждена Инструкция по организации их деятельности. При разработке Инструкции были учтены изменения, произошедшие в структуре ОВД, а также положения нового федерального законодательства и нормативных правовых актов МВД России[2].

Новой вехой в реформировании ОВД, а значит, и службы участковых уполномоченных стало принятие Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»[3]. Данный нормативный акт содержал множество норм, не свойственных правовому регулированию деятельности советской и российской милиции. В законе сделан акцент на социальной миссии ОВД, приоритете защиты прав и свобод граждан, нормативно закреплен учет общественного мнения при оценке эффективности правоохранительной деятельности, а компетенция полиции (в том числе участковых уполномоченных) была максимально специализирована: некоторые направления ее деятельности были признаны избыточными и ликвидированы.

С принятием ФЗ «О полиции» участковые, как и все сотрудники ОВД, полностью перешли на федеральное бюджетное обеспечение, а полномочия по доставлению, задержанию, проверке документов и применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия были существенно детализированы.



В 2011 г. легально зафиксирован разрыв субординационных отношений между участковыми уполномоченными и должностными лицами ОМСУ.

Сегодня подразделения УУП входят в состав ТО МВД России районного и регионального уровня, подчиняясь в порядке линейного принципа Главному управлению по обеспечению охраны общественного порядка и ко-

---

[1] О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции: приказ МВД России от 16.09.2002 № 900 (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Репьев А.Г. Указ. соч.

[3] Далее – ФЗ «О полиции».

ординации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России[1].

Изложенное иллюстрирует специфичность службы участковых и, соответственно, правового статуса этой должностной категории.

1. Формирование службы УУП происходило в течение большого исторического периода. Функции, подобные возложенным на нынешних участковых, реализовывались в дореволюционное время различными ведомствами. Прототипами современного участкового были земский исправник, становой пристав, квартальный надзиратель, околоточный надзиратель, урядник, полицейский стражник.

2. Исторически служба УУП имела как бы двойное подчинение: с одной стороны, она входила в структуру органа правопорядка и подчинялась Министерству внутренних дел (иному органу, к компетенции которого относились функции по охране общественного порядка), с другой – существенно зависела от местной администрации (земства, уезда, губернии, волости, района, области, республики и т. д.). Подобная диспозиция была оправдана, так как требовала от участкового внимательного отношения к специфике местности, в которой он проходил службу, обеспечивала его заинтересованность в тесном контакте с населением.

3. Участковый уполномоченный – одна из наиболее публичных должностей в составе ОВД, в связи с чем он является оператором уникальных по своему содержанию данных. В то же время любая допущенная им ошибка, любое нарушение законности и даже некорректное с точки зрения этики поведение автоматически транслируются на ОВД в целом, в связи с чем на участковых лежит особая ответственность за формирование имиджа всей полиции.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите временные рамки существования дореволюционной полиции в России.

2. В каком году в Санкт-Петербурге была образована Главная полицмейстерская канцелярия?

3. В каком году была учреждена сельская земская полиция и введена должность земских капитан-исправников? В чем заключалась особенность деятельности этих должностных лиц?

4. Какое место в служебной иерархии занимали полицейские урядники? Какие квалификационные требования предъявлялись к ним?

[1] Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ от 18.08.2011 № 849. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Какой нормативный документ положил начало формированию института участковых в советской милиции, когда он был принят? Какой праздник связан с датой принятия этого акта?

6. С какого года участковые стали утверждаться в должности исполкомами и местными советами? Для чего это было сделано?

7. В какой период участковые инспекторы находились в подчинении аппарата уголовного розыска?

8. Каким нормативным актом участковые уполномоченные были введены в состав милиции общественной безопасности МВД России? В чем заключалась специфика финансирования милиции общественной безопасности по сравнению с криминальной милицией? Как изменились источники финансирования УУП после принятия ФЗ «О полиции»?

9. Когда были введены должности старшего участкового инспектора милиции и помощника участкового инспектора милиции?

10. Когда должность участкового инспектора была переименована и получила официальное название участкового уполномоченного милиции?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Административная деятельность органов внутренних дел: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М., 1987. 294 с.

2. Гордиенко В.В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учеб. М.: Юнити-Дана, 2009. 463 с.

3. История органов внутренних дел: курс лекций / А.В. Давиденко, Н.В. Михайлова, Н.Л. Феднева и др. М.: Юнити-Дана, 2017. 159 с.

4. Косенко А.А. Реформирование полиции Российской империи в 1862–1917 годах // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 156–159.

5. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951. 212 с.

Глава 2. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

Содержание

§ 1. Правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции.

§ 2. Организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции.

§ 3. Полномочия должностных лиц территориальных органов МВД России на районном уровне по организации службы участковых уполномоченных полиции.

§ 4. Контроль за деятельностью участковых уполномоченных полиции и критерии оценки их деятельности.

§ 1. Правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции

Правовую основу деятельности УУП образует совокупность нормативных правовых актов, принятых уполномоченными на то органами в пределах их компетенции и определяющих содержание, условия, средства, полномочия и пределы их применения, гарантии обеспечения законности и другие аспекты реализации правоохранительных полномочий указанной должностной категории ОВД. Объем поставленных перед участковыми задач во многом придает правовому регулированию их деятельности такую специфическую черту, как множественность нормативных правовых актов[1].

Действующая нормативная правовая основа административной деятельности УУП способна обеспечить ее высокую эффективность, однако достаточно трудна для восприятия и усвоения. Более того, она находится под влиянием разнообразных факторов (социально-экономических, организационных, географических, материально-технических и т. д.), совокупность которых обусловливает потребность в перманентной переоценке правоприменительного функционала УУП, систематическом обновлении их правового статуса.

Именно с УУП начинается реализация всего многообразия правоохранительной практики, важное место в которой отводится профилактической работе с населением, поскольку наибольшее количество противоправных действий совершается непосредственно в местах проживания граждан. Служебная деятельность УУП, исходя из названия должности,

[1] Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. С. 61.

принципиальным образом связана с особенностями административного участка.

Качество нормативной правовой базы административной деятельности УУП образует первичный ресурс роста эффективности предупреждения и пресечения преступлений и АПН. Это обусловлено как существенной штатной численностью службы УУП, так и ее максимальной близостью к населению.

Решая служебные задачи, УУП руководствуется прежде всего принятой всенародным голосованием 12.12.1993 Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, федеральным и региональным законодательством, а также большим количеством подзаконных нормативных правовых актов. С учетом иерархии норм можно выделить основные блоки нормативных правовых актов, раскрывающих сущность современной административной деятельности УУП.



Первый блок *образуют Конституция Российской Федерации и федеральное конституционное законодательство.*

Эти акты определяют правовые константы в области правоохранительной деятельности полиции, в частности участковых. Главой 1 Конституции Российской Федерации нормативно закреплены основы конституционного строя, посягательства на которые имеют безусловно противоправный характер, при этом нередко сопряжены с действиями экстремистского и террористического характера. Глава 2 Конституции Российской Федерации посвящена комплексу прав, свобод и законных интересов граждан, подлежащих охране и защите на всей территории России.



Особое значение для полиции имеют положения ч. 2 ст. 46, ст. 48–49, ч. 2 ст. 50–56 Конституции Российской Федерации, при этом в ч. 3 ст. 55 основного закона определяются универсальные основания для ограничения прав и свобод граждан в рамках реализации правоохранительной функции государства, а совокупная интерпретация норм ст. 49 и 51 Конституции Российской Федерации образует презумпцию невиновности, следование которой выступает непременным условием законности деятельности должностного лица полиции.



Презумпцию невиновности *образуют основополагающие идеи:*

1) каждый считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;

2) обвиняемый (подозреваемый; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об АПН) не обязан доказывать свою невиновность, эта обязанность возлагается на правоохранительные органы;

3) неустранимые сомнения толкуются в пользу обвиняемого (подозреваемого или лица, в отношении которого ведется производство по делу об АПН);

4) никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом; федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

Федеральное конституционное законодательство в контексте деятельности УУП образует систему экстраординарного правоприменения, реализуемого в особых условиях. Эти условия зачастую связаны с ограничением конституционных прав и свобод граждан, изменением порядка деятельности учреждений, организаций и общественных объединений, а также изменением режима несения службы сотрудниками полиции.



Основополагающими нормативными правовыми актами здесь являются федеральные конституционные законы от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

2. Федеральное законодательство регулирует наибольший массив правоотношений, возникающих в рамках осуществления УУП административной деятельности. С определенной условностью их можно разделить на следующие группы:

1) универсальные акты, регулирующее воздействие которых в полной мере распространяется как на участковых, так и на иных сотрудников полиции;

2) отраслевые акты, регулирующие отдельные направления деятельности и формы несения службы УУП.

В авангарде первого блока находится ФЗ «О полиции», выступающий основой для формирования и развития нового полицейского законодательства. Несомненно, важными элементами правовой основы деятельности УУП являются федеральные законы от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] и от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

[1] Далее – ФЗ «О службе в ОВД».

законодательные акты Российской Федерации»[1]; в совокупности с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» они определяют порядок и особенности прохождения участковыми правоохранительной службы. Так, ст. 9 последнего из указанных актов нормативно закрепляет порядок предоставления жилых помещений сотрудникам, замещающим должность УУП.

Универсальным следует признать регулирующее воздействие на деятельность УУП и норм кодифицированного законодательства: Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ; Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ; Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.

Второй блок *законодательных актов включает существенный массив федеральных законов и законов, непосредственно регламентирующих подзаконное регулирование административной деятельности УУП или создающих его правовую основу.*

Отметим наиболее значимые законодательные акты с учетом основных направлений административной деятельности УУП:

1) профилактика и предупреждение правонарушений – федеральные законы от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»; от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»;

2) индивидуальный постпенитенциарный надзор – Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

3) контроль за соблюдением требований в сфере оборота психоактивных веществ – федеральные законы от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»; от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции»; от 13.06.2023 № 203-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства»; от

[1] Далее – ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам ОВД».

22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»; от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

4) участие в контроле за обеспечением условий хранения гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан – Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»;

5) контроль за соблюдением паспортно-регистрационных и миграционных правил – Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; федеральные законы от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

6) учетно-регистрационная деятельность – Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

7) участие в надзоре за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства о безопасности дорожного движения – федеральные законы от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 29.12.2017 № 143-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

8) противодействие экстремистской деятельности – федеральные законы от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; от 25.07.2002 №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

9) взаимодействие с институтами гражданского общества – федеральные законы от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»; от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

10) охрана правопорядка в особых условиях и на отдельных территориях – Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»; федеральные законы от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» и др.

Третий блок *образуют региональные законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы охраны правопорядка и распространяющие свое действие на должностных лиц полиции.*

Следует отметить, что одним из новшеств ФЗ «О полиции» стал перевод ОВД исключительно на финансирование из федерального бюджета, при этом обеспеченные региональными (местными) бюджетами должности были сокращены. Региональные законодательные органы не сразу осознали последствия этого решения, которое де-юре ограничивало их в регулирующем воздействии на полицию, а УУП продолжали наделяться все новыми обязанностями, в первую очередь связанными с производством по делам о предусмотренных региональным законом административных правонарушениях. Только в 2014 г., по прошествии 3 лет с момента вступления в силу ФЗ «О полиции», Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на это противоречие, а законодатель дополнил ч. 6 ст. 28.3 КоАП абзацем в следующей редакции: «Протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий». Понадобилось еще 8 лет, чтобы МВД России заключило административные договоры со всеми региональными органами исполнительной власти.

Сегодня во всех субъектах Российской Федерации действуют законы (кодексы) об административных правонарушениях. В качестве примеров можно привести Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», Закон г. Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», Закон Калининградской области от 09.07.2003 № 293 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях», Закон Хабаровского края от 24.06.2009 № 256 «Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях», Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым».

Другая группа региональных нормативных актов, частично распространяющих свое действие на деятельность УУП, дополняет и уточняет положения Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Примерами могут выступать Закон Рязанской области от 14.11.2014 № 75-ОЗ «О регулировании от-

дельных отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Рязанской области», Закон Ростовской области от 08.07.2014 № 184-ЗС «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ростовской области», Закон Липецкой области от 29.04.2015 № 405-ОЗ «О вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории липецкой области», Закон Красноярского края от 25.06.2015 № 8-3598 «О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан и их объединений в охране общественного порядка на территории Красноярского края», Закон Ставропольского края от 26.09.2014 № 82-кз «О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории Ставропольского края» и Закон Республики Коми от 23.12.2008 № 154-РЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Республики Коми».

Четвертый блок *образуют указы Президента Российской Федерации, закрепляющие административно-правовой статус МВД России[1], определяющие концептуальные и доктринальные основы[2], а также стратегические векторы развития отдельных направлений административной деятельности полиции[3], в реализацию которых вовлечены участковые.*

Пятый блок *образуют постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, анализ содержания которых позволяет выделить два основополагающих вектора нормативного регулирования:*

---

[1] См., например: Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248; Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250; Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646; О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См., например: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400; Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.12.2024 № 1124; О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года: указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501; О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203; О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 17.05.2023 № 358; Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы: указ Президента РФ от 09.08.2020 № 505. Там же.

1) финансовое, материально-техническое, кадровое и информационное обеспечение деятельности полиции[1];
2) определение концептуальных основ государственной политики в отнесенных к компетенции Правительства Российской Федерации сферах, охватываемых правоприменительной деятельностью полиции[2].

---

[1] См., например: Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 25.06.2012 № 621; О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 13.10.2011 № 835; О порядке оказания медицинской помощи, возмещения расходов на ее оказание, проведение медицинских осмотров, диспансеризации, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей, отдельным категориям граждан, уволенных с военной службы, а также оказания медицинской помощи гражданам, пребывающим в добровольческих формированиях, содействующих выполнению задач, возложенных на войска национальной гвардии Российской Федерации, в период мобилизации, в период действия военного положения, в военное время, при возникновении вооруженных конфликтов, при проведении контртеррористических операций, а также при использовании войск национальной гвардии Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 911; О порядке и размерах выплат на командировочные расходы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе прикомандированным к Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, направляемым в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.02.2023 № 251; О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, а также иным лицам, имеющим право на получение такой выплаты: постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1223. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: О Концепции государственной политики по отношению к казачеству: постановление Правительства РФ от 22.04.1994 № 355; О Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации на период до 2035 г. и дальнейшую перспективу: распоряжение Правительства РФ от 18.11.2019 № 2732-р; О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р; О Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»: распоряжение Правительства РФ от 03.12.2014 № 2446-р; Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г.: распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р; Об утверждении Концепции информационной безопасности детей в Российской Федерации и признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р: распоряжение Правительства РФ от 28.04.2023 № 1105-р; Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и плана-графика по ее реализации: распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р; Об утверждении Концепции сокращения потребления алкоголя в Российской Федерации на период до 2030 г. и дальнейшую перспективу: распоряжение Правительства РФ от 11.12.2023 № 3547-р. Там же.

Шестой блок *образуют подзаконные ведомственные нормативные правовые акты. Основополагающим для службы УУП среди таковых является приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»[1], которым утверждены:*

1) Инструкция по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке (приложение 1)[2];

2) Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции (приложение 2)[3].

В Инструкции УУП определены организационные основы деятельности данной должностной категории. Исходя из направлений деятельности УУП в ней прописан алгоритм действий при проведении общей и индивидуальной профилактики преступлений и АПН, закреплены категории подучетных лиц и механизм профилактической работы с ними, порядок организации личного приема граждан и отчета перед населением обслуживаемого административного участка, основные формы и направления взаимодействия с иными до лжностными лицами, органами публичной власти, организациями и общественными объединениями. В Наставлении УУП последовательно указаны полномочия должностных лиц ТО МВД России на районном уровне по организации службы УУП.

С учетом важности справедливой оценки деятельности полиции, а также обеспечения законности административной деятельности полиции, в объем которой входит учетно-регистрационная дисциплина, к основным ведомственным регуляторам деятельности УУП следует отнести:

– Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденную приказом МВД России от 29.08.2014 № 736;

– Руководство по организации работы с обращениями граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденную приказом МВД России от 27.11.2024 № 808;

– Инструкцию по оценке деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденную приказом МВД России от 31.12.2013 № 1040, которая определяет 2 основных критерия официальной оценки полиции: вневедомственную оценку (от-

[1] Далее – приказ МВД России № 205.
[2] Далее – Инструкция УУП.
[3] Далее – Наставление УУП.

ражает мнение населения о деятельности ТО МВД России) и ведомственную оценку (экспертная оценка и оценка результатов деятельности ТО МВД России по статистическим показателям).

Принятие Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» позволяет отметить наличие гармоничной связи в законодательстве, регулирующем административную деятельность полиции в целом и УУП в частности. Изложенное подтверждается положениями приказа МВД России от 08.07.2011 № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Принципиально важными для организации деятельности УУП следует считать приказы МВД России от 26.12.2023 № 1011 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России», от 21.06.2022 № 436 «О вопросах эксплуатации модернизированного программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка» и от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

Преимущественно в сельских и отдаленных местностях на участковых возлагается исполнение государственной функции по осуществлению государственного надзора в области безопасности дорожного движения, в связи с чем на них распространяется действие приказа МВД России от 02.05.2023 № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

Взаимодействие УУП с иными правоохранительными органами и их должностными лицами регламентируется приказом Росгвардии № 216, МВД России № 440 от 23.06.2023 «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия» и приказом Минюста России и МВД России № 22/15 от 26.01.2026 «Об утверждении Порядка взаимодействия учреждений, исполняющих наказания, с полицией в целях предупреждения совершения лицами, состоящими на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, а также осужденными, которым назначено наказание в виде принудительных работ, преступлений и других правонарушений».

Перечисленные в параграфе нормативные акты составляют правовую основу деятельности УУП, однако исчерпывающе не раскрывают его правовой статус. В последующих главах учебника он будет уточнен и дополнен в контексте детального рассмотрения основных направлений деятельности УУП. Читателю следует также учитывать динамичность изме-

нения подзаконной нормативной базы в рассматриваемой сфере, проверять актуальность перечисленных в параграфе правовых актов.

§ 2. Организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции

Служебная деятельность современного УУП должна иметь следующие основания:

1) функциональная определенность цели (достижение на определенной части муниципального образования гарантированного состояния общественного порядка и безопасности);

2) наличие у компетентных субъектов, осуществляющих функции в области ООП и ООБ, необходимых средств деятельности (ресурсы, силы и технологии обеспечения безопасности);

3) процессуальная регламентация (предусмотренные нормативными правовыми актами административные действия и процедуры, связанные с осуществлением правового воздействия на объекты обеспечения безопасности и источники опасности);

4) принципиальное достижение результатов деятельности (укрепление правопорядка, повышение уровня защищенности объектов безопасности).

Именно с УУП начинается реализация всего многообразия правоохранительной практики, важное место в которой отводится профилактической работе с населением, поскольку наибольшее количество противоправных действий совершается непосредственно в местах проживания граждан. Одним из ключевых направлений деятельности УУП является работа по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и АПН. ФЗ «О полиции» возлагает на сотрудников ОВД обязанности по проведению профилактической работы с использованием методов, соответствующих запросам и структуре социальных ожиданий современного общества.

Профессиональное функционирование УУП принципиальным образом связано с особенностями административного участка. Данный факт подчеркивает, что знание проблем деятельности УУП очень важно не только для совершенствования административно-правовой составляющей, но и для повышения эффективности практической деятельности службы.

Служба УУП представляет собой отраслевую подсистему ОВД, имеющую соответствующую компетенцию и организационную структуру, функционирующую в целях ООП на закрепленных административных участках, ООБ, надежной защиты прав и свобод граждан, собственности от преступных и иных противоправных посягательств.

Зональный принцип организации работы УУП вытекает из необходимости координированного взаимодействия с сотрудниками других подразделений ТО МВД России.

В условиях сокращения штатной численности и изменения структурного построения ТО МВД России министерством сохранен зональный принцип организации работы. Его ключевые положения нашли отражение в нормативных документах МВД России, регламентирующих деятельность подразделений полиции.

Организацию эффективной деятельности службы УУП на федеральном уровне обеспечивает ГУОООП МВД России в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами.

На региональном уровне контроль за деятельностью службы УУП осуществляют управления, отделы, отделения организации ООП и взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На районном уровне подразделения УУП подчиняются заместителю начальника полиции по ООП. Организационное построение службы предусматривает следующие должности:

– начальник подразделения УУП;
– заместитель начальника подразделения УУП;
– старший УУП;
– УУП;
– помощник УУП.

§ 3. Полномочия должностных лиц территориальных органов МВД России на районном уровне по организации службы участковых уполномоченных полиции

Система МВД России имеет секторную иерархическую структуру. Чем выше уровень системы, тем значительнее объем внутриорганизационной деятельности, больше выполняется функций общего руководства и обеспечивающих функций, и наоборот, чем ниже уровень, на котором находится подразделение системы МВД России, тем существеннее объем внешней деятельности, направленной на реализацию функций полиции.

Подразделения УУП имеют четырехзвенную систему.

Высшим звеном в данной структуре является подразделение центрального аппарата МВД России – ГУОООП МВД России.

В соответствии с Наставлением УУП *вторым звеном* в рассматриваемой структуре являются управления (отделы, отделения) организации деятельности УУП и ПДН территориальных органов МВД России на региональном уровне, подчиненные начальнику полиции, как правило, через заместителя начальника полиции по ООП. Ими осуществляется:

1) организационно-методическое руководство и координация деятельности подразделений УУП на районном уровне;

2) анализ состояния общественного порядка, структуры и динамики правонарушений;

3) обеспечение участковых обмундированием, материально-техническими средствами, служебными помещениями и служебными жилыми помещениями;

4) инспектирование, проведение контрольных проверок, комплексных выездов в подчиненные ТО МВД России для изучения результатов оперативно-служебной деятельности УУП.

К *третьему звену* следует отнести отделы (отделения, группы) УУП ТО МВД России на районном уровне, подчиненные начальникам полиции, как правило, через заместителя начальника полиции по ООП.

Заместитель начальника ТО МВД России – начальник полиции:

1) осуществляет общее руководство организацией несения службы УУП;

2) совершенствует формы и методы управления и организации службы УУП на основе внедрения положительного опыта;

3) осуществляет контроль за недопущением привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами;

4) организует обобщение и анализ эффективности работы УУП;

5) проверяет не реже одного раза в год состояние участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения, расположенных на обслуживаемой ТО МВД России территории; оформляет результаты проверки в соответствующем разделе СООП;

6) обеспечивает взаимодействие подразделений УУП с другими подразделениями ТО МВД России, иными правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами, участвующими в ООП;

7) организует взаимодействие с судебными органами по вопросам предоставления копий итоговых процессуальных решений в отношении лиц, привлеченных к уголовной ответственности за совершение преступлений на бытовой почве по ст. 112, 115, 116.1, 117, 119 УК, прекращенным уголовным делам данной категории в порядке ст. 20, 25 и 25.1 УПК, а также по принятым решениям в порядке ч. 1 и 5 ст. 319 УПК.

Заместитель начальника полиции (по ООП):

1) организует несение службы УУП;

2) принимает меры по недопущению привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами;

3) представляет УУП при приеме административного участка должностным лицам ОМСУ, а при необходимости – руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории административного участка;

4) проверяет не реже одного раза в полугодие состояние участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения, расположенных на обслуживаемой ТО МВД России территории; оформляет результаты проверки в соответствующем разделе СООП;

5) организует учет и оценку результатов работы УУП, принимает необходимые меры по повышению ее эффективности;

6) проводит работу по подбору и расстановке кадров, их профессиональному обучению, а также индивидуальному обучению стажеров и индивидуальному обучению сотрудников;

7) осуществляет подготовку предложений по улучшению материально-технического снабжения и социально-бытового обеспечения УУП, оборудованию участковых пунктов полиции.

В качестве четвертого звена данной структуры можно рассматривать *подразделения УУП районного уровня*. Непосредственное руководство деятельностью УУП возложено на начальников отделов (отделений, групп) УУП территориальных органов МВД России на районном уровне.

Начальник подразделения УУП:

1) осуществляет непосредственное руководство УУП, направляет и координирует их деятельность по профилактике преступлений и АПН, участию в ООП и ООБ, подводит итоги их работы;

2) информирует дежурную часть об УУП, заступающих на службу, для внесения соответствующих сведений в книгу постовых ведомостей ТО МВД России за сутки до их заступления;

3) разрабатывает и представляет на утверждение графики отчетов перед населением, отпусков (начальнику ТО МВД России ежегодно), несения службы участковых (ежемесячно заместителю начальника полиции по ООП или начальнику отдела полиции), организует и контролирует их исполнение;

4) ведет табель учета служебного времени УУП;

5) направляет в ОМСУ и подразделение информации и общественных связей ТО МВД России на региональном уровне актуальную информацию об УУП, закрепленных за ними административных участков, контактных телефонах, месте и времени приема граждан для размещения указанных сведений на официальных сайтах в сети Интернет;

6) принимает меры по недопущению фактов привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами; в случае выявления таких фактов информирует об этом начальника ТО МВД России, ведет их учет;

7) проводит ежеквартальную проверку ведения УУП модуля СООП МВД России, о проведенных проверках докладывает рапортом начальнику ТО МВД России, оформляет результаты проверки в СООП;

8) изучает, обобщает и внедряет в работу УУП положительный опыт деятельности ТО МВД России;

9) контролирует своевременное и качественное рассмотрение УУП обращений, заявлений или сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях; докладывает собранные участковыми материалы с подготовленными проектами итоговых решений должностным лицам ТО МВД России, к полномочиям которых отнесено подписание (утверждение) указанных решений; подписанные (утвержденные) документы передает в соответствующие подразделения ТО МВД России для их регистрации и отправки адресатам;

10) ведет учет поступивших и рассмотренных материалов проверки;

11) осуществляет контроль и учет деятельности по соблюдению УУП законности при рассмотрении заявлений или сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях; при производстве неотложных следственных действий и выполнении других возложенных на них обязанностей;

12) проводит анализ жалоб и заявлений граждан, поступающих в ТО МВД России, публикаций в СМИ и сети Интернет о недостатках в работе подчиненных УУП, а также по поручению начальника ТО МВД России – проверки по ним с принятием мер к устранению выявленных недостатков;

13) осуществляет прием граждан по вопросам, относящимся к деятельности УУП;

14) осуществляет контроль за проведением УУП профилактического обхода закрепленных административных участков;

15) ведет журнал учета учетно-профилактических дел на лиц, формально подпадающих под административный постпенитенциарный надзор;

16) оказывает практическую помощь в организации работы на административном участке, подготовке отчетов, а также своевременно рассматривает вопросы, связанные с замечаниями и предложениями, высказанными гражданами в ходе обсуждения отчетов;

17) ежемесячно запрашивает информацию: о лицах, освобожденных из мест лишения свободы; о лицах, которым назначено административное наказание за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП, а также за совершение повторных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, либо предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1 КоАП; о лицах, в отношении которых имеются вступившие в законную силу решения о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных или официальных спортивных мероприятий, – доводит данную информацию УУП для постановки указанных лиц на соответствующий учет;

18) осуществляет контроль: за проведением индивидуальной профилактической работы; обеспеченностью форменным обмундированием, материально-техническими средствами, служебными помещениями и слу-

жебными жилыми помещениями; соблюдением в участковых пунктах полиции санитарно-гигиенических требований и мер пожарной безопасности;

19) обобщает не реже одного раза в неделю результаты работы УУП по профилактике правонарушений на основе сведений, формируемых в СООП;

20) проводит анализ результатов деятельности УУП за месяц, квартал, полугодие и год, формирует оценочную таблицу и докладывает руководству ТО МВД России справкой;

21) вносит начальнику ТО МВД России предложения: о назначении на должность и освобождении от должности УУП; поощрении и наложении дисциплинарных взысканий; применении мер поощрения к гражданам, оказывающим содействие УУП в ООБ и противодействии преступности;

22) один раз в полугодие на основе данных оценочной таблицы УУП проводит анализ нагрузки по административному участку, подготавливает предложения по изменению его границ.

Проверка несения службы УУП осуществляется на административном участке либо в участковом пункте полиции или посредством изучения сведений, формируемых в Сервисе. В сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности при наличии технической возможности указанная проверка может проводиться с использованием сервиса видеоконференц-связи.

Отдельные управленческие функции выполняются также *старшими УУП*, которые руководят работой участковых. Старший УУП (наряду с обслуживанием административного участка):

1) организует деятельность закрепленных за ним УУП;

2) оказывает помощь УУП в совершенствовании их профессионального мастерства, подборе и организации работы внештатных сотрудников полиции, выстраивании взаимодействия с общественными объединениями правоохранительной направленности, проведении индивидуальной профилактической работы с гражданами, стоящими на профилактическом учете, рассмотрении обращений граждан, выполнении обязанностей по службе;

3) организует взаимодействие УУП с сотрудниками других подразделений;

4) контролирует время и порядок ведения приема граждан в участковых пунктах полиции (комнате приема населения) участковыми, принимает участие в отчете перед населением о проделанной работе;

5) обобщает результаты деятельности УУП, о чем еженедельно заполняется соответствующий раздел СООП с отражением (при наличии) предложений по повышению эффективности и улучшению качества их работы;

6) вносит начальнику подразделения УУП предложения о поощрении и наложении дисциплинарных взысканий на УУП.

Именно районные подразделения УУП (в том числе в составе отделов и отделений полиции) выполняют основной массив внешней правоприменительной административной деятельности. Должности старших УУП, УУП и помощников УУП вводятся исключительно на этом уровне (одна должность старшего УУП на две должности участкового).

По решению руководителя регионального ТО МВД России за счет перераспределения имеющейся штатной численности в номенклатуру ТО МВД России на районном уровне могут включаться должности помощников УУП. Помощники УУП закрепляются за конкретным участковым пунктом полиции и осуществляют свою деятельность под его непосредственным руководством. Одна должность помощника вводится на одну должность старшего УУП, а в сельской местности – на одну должность УУП.

УУП назначается на должность и освобождается от должности начальником ТО МВД России. При отсутствии УУП (в связи с временной нетрудоспособностью, отпуском и т. д.) его обязанности на основании приказа начальника ТО МВД России исполняет УУП, которому устанавливается дополнительная выплата за совмещение обязанностей.

В содержании организации деятельности УУП можно выделить 2 блока: общие организационные мероприятия и организация повседневной деятельности УУП. Общие организационные мероприятия включают в себя:

– определение количества и границ административного участка;

– назначение лиц на должности УУП;

– закрепление УУП за административным участком и его прием;

– обеспечение деятельности УУП.

Организация повседневной деятельности УУП включает в себя:

– планирование работы;

– инструктаж заступающих на службу УУП;

– изучение оперативной обстановки на административном участке и ее анализ;

– организация взаимодействия;

– подведение итогов работы УУП.

Планирование работы УУП включает 2 блока: ежедневное планирование и планирование на месяц, квартал, полугодие и год.

В повседневной деятельности УУП осуществляет взаимодействие с другими структурными подразделениями ТО МВД России, представителями органов публичной власти, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на обслуживаемой территории, а также с общественными объединениями по вопросам обеспечения личной безопасности граждан, ООП и собственности, ООБ, борьбы с преступностью и профилактики преступлений и АПН.

§ 4. Контроль за деятельностью участковых уполномоченных полиции и критерии оценки их деятельности

МВД России последовательно реализует комплекс мер по формированию благоприятных условий служебной деятельности УУП, в том числе посредством уточнения объема полномочий УУП, ликвидации избыточных для них функций и определения границ вмешательства в их деятельность реализующих функцию контроля должностных лиц.

Непосредственная организация службы подразделений УУП возлагается на начальника ТО МВД России на районном уровне, начальника полиции, его заместителя (по ООП), а также начальника подразделения УУП. Руководители наделены правами, позволяющими организовать работу УУП по основным направлениям деятельности в рамках решения основных задач службы. Так, начальник ТО МВД России на районном уровне наделен комплексом определенных полномочий, в рамках которых пересматривает и утверждает границы административного участка по обоснованным предложениям, поступившим от руководителя службы УУП, согласованным с заместителем начальника полиции (по ООП), а также принимает меры по исключению ситуаций, связанных с необоснованным привлечением УУП к выполнению не свойственных им обязанностей. Именно начальник ТО МВД России организует и контролирует вопросы снабжения материально-техническими ресурсами, кадровый компонент и социально-бытовую составляющую УУП, в том числе оборудование участковых пунктов полиции необходимой мебелью, компьютерной техникой и связью.

Ежегодные обзоры, направляемые из центрального аппарата МВД России в ТО, содержат аналитические сведения о серьезных недостатках в организации работы руководством территориальных подразделений. Довольно часто обращается внимание на обеспечение участковых пунктов полиции многофункциональными устройствами и персональными компьютерами, подключенными к СООП МВД России.

С целью устранения указанных недостатков начальник ТО МВД России должен своевременно проводить мониторинг материально-технического обеспечения служебных возможностей УУП, лично посещать участковые пункты полиции, давать соответствующие поручения должностным лицам подразделений материально-технического обеспечения.

В организации деятельности УУП немаловажная роль отведена заместителю начальника ТО МВД России – начальнику полиции, осуществляющему общее руководство организацией несения службы УУП. В рамках его полномочий могут быть затронуты такие аспекты службы, как составление графика заступления на службу УУП, индивидуальное планирование рабочего времени, индивидуальной профилактической работы с опре-

деленной категорией лиц, работа с электронными документами в модуле «Участковый» СООП и др.

Начальник полиции, как и начальник ТО МВД России на районном уровне, осуществляет личный контроль за недопущением привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами, организует обобщение и анализ эффективности их работы. Он ежегодно посещает участковые пункты полиции в целях выяснения материально-технического и эстетического соответствия служебных помещений и кабинетов приема населения установленным требованиям (общий вид служебных помещений и их внутреннее обустройство). Соответственно, при выявлении причин и условий, влияющих на результаты служебной деятельности подразделения, начальник полиции принимает управленческое решение об их устранении.

Наряду с этим, этот руководитель курирует вопросы взаимодействия подразделений УУП с иными службами ТО МВД России, другими правоохранительными органами, судами, органами публичной власти, общественными объединениями, организациями и гражданами, привлекаемыми к поддержанию правопорядка.

Заместитель начальника полиции (по ООП) по аналогии с начальником ТО МВД России и его заместителем организует несение службы УУП в рамках реализации задач подразделения. Один раз в полугодие он лично обязан выезжать для проверки участковых пунктов полиции. При подготовке к такого рода контрольным мероприятиям ему необходимо обратить внимание на результаты проверки начальника полиции и на выявленные им ранее недостатки в целях проверки их устранения. Этим должностным лицом осуществляются учет и оценка результатов служебной деятельности конкретных УУП, а также должны быть приняты меры, направленные на повышение ее эффективности. В данном направлении есть смысл использовать положительный опыт работы других ТО МВД России.

Заместитель начальника полиции (по ООП), реализуя функцию внутреннего контроля, своевременно выявляет имеющиеся проблемы и готовит конкретные предложения по увеличению поставок в подразделения УУП материально-технических ресурсов, улучшению бытового компонента и современного обустройства участковых пунктов полиции. Такого рода инициатива предполагает согласование с начальником ТО МВД России и его заместителем – начальником полиции.

Начальник подразделения УУП наделен наибольшим объемом контрольных полномочий, связанных с направлением и координацией деятельности сотрудников по предупреждению преступлений и АПН, по участию в ООП и ООБ, а также своевременным подведением итогов работы. Им лично выполняется заполнение табеля учета служебного времени УУП и направляется актуальная информация об УУП и закрепленных за ними

административного участка в ОМСУ, а также в подразделения информации и общественных связей ТО МВД России на региональном уровне в целях размещения таких сведений на официальных ресурсах в Интернет.

Начальник подразделения принимает меры для исключения случаев нарушения сотрудниками требований, запрещающих привлекать УУП к выполнению задач, не относящихся к компетенции службы, а в случае выявления подобных фактов уведомляет руководителя ТО МВД России. В полномочия данного должностного лица также входят:

1) мониторинг своевременности, полноты и достоверности заполнения модуля «Участковый» СООП;

2) реализация функции контроля при рассмотрении УУП обращений, а также заявлений и сообщений о преступлениях, об АПН и происшествиях;

3) проведение анализа жалоб и заявлений граждан, поступающих в ТО МВД России, публикаций в СМИ и сети Интернет о недостатках в работе подчиненных УУП, а также по поручению начальника ТО МВД России – проверок по ним с принятием мер к устранению выявленных недостатков;

4) выполнение приема граждан по вопросам, относящимся к деятельности вверенного структурного подразделения, и осуществление контроля за соблюдением порядка участковыми при осуществлении профилактического обхода;

5) ежемесячный запрос данных на различные категории лиц с последующим направлением информации для постановки таких граждан на профилактические учеты;

6) контроль индивидуальной профилактической работы с подучетными субъектами;

7) контроль обеспеченности форменным обмундированием, оргтехникой, служебными помещениями;

8) анализ результатов деятельности УУП за определенный период (месяц, квартал, полугодие, год), составление оценочной таблицы;

9) доклад руководителю ТО МВД России по согласованию с заместителем начальника полиции (по ООП) справки за отчетный период об основных результатах работы и оценке деятельности УУП, состоянии материально-технического обеспечения, имеющихся проблемных вопросах, причинах и предложениях по их устранению;

10) проведение (каждое полугодие) анализа фактической нагрузки по данным из оценочной таблицы УУП; подготовка мотивированных предложений по пересмотру границ административного участка – при выявлении признаков несоответствия итоговых показателей.

В целях осуществления внутреннего контроля за деятельностью УУП в установленном порядке проводятся их проверки, которые осуществляют:

– начальник ТО МВД России – не реже одного раза в год;

– начальник полиции и его заместитель (по ООП) – раз в полугодие;

– начальник подразделения УУП – ежеквартально.

Таким образом, правильная организация службы и плановый контроль со стороны руководителей ТО МВД России оказывают непосредственное влияние на соблюдение законности, выполнение основных задач, возложенных на УУП, стимулируют личную дисциплинированность и ежедневное индивидуальное планирование. Вместе с тем формальное отношение участковых к своим должностным обязанностям и отсутствие творческой инициативы в работе будут отрицательно сказываться как на результатах служебной деятельности подразделения в целом, так и на состоянии правопорядка на территории закрепленного административного участка в частности.

К профессиональной деятельности сотрудников полиции, в том числе УУП, всегда предъявлялись очень высокие требования, поскольку их труд, основанный на строжайшем соблюдении норм закона, требует большого напряжения, терпения, добросовестности, знаний, умений и высокой ответственности. Участковый должен обладать достаточно высоким уровнем знаний, хорошо развитым абстрактным и конкретным мышлением, уметь применять правила логики, коммуникативные навыки, самостоятельно принимать решения. Это обусловлено тем, что при несении службы на административном участке УУП выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, по противодействию преступности, ООП и ООБ. Именно многогранность деятельности стимулирует совершенствование методики оценки деятельности УУП.

Участковому приходится вникать в деятельность самых разнообразных служб, организаций, коллективов и отдельных граждан, эта работа должна быть предельно гибкой и творческой. Все это требует от УУП особых, универсальных знаний и профессиональных навыков. Необходимость формирования научно обоснованной системы оценки деятельности ОВД, в том числе на основе автоматизации процессов управления и внедрения современных технологий, была отражена в Указе Президента Российской Федерации от 24.12.2009 № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

Согласно ст. 28 ФЗ «О полиции» УУП имеет право на ознакомление с критериями оценки эффективности выполнения служебных обязанностей. Аналогичное положение закреплено в ст. 11 ФЗ «О службе в ОВД». Соответственно, разработка таких критериев позволит, с одной стороны, оценить подготовку сотрудника полиции, с другой – обеспечить его основные права.

Оценка служебной деятельности УУП *– результат анализа нормативно установленных[1] количественных и качественных показателей профессиональной деятельности УУП, опосредованных следующими критериями:*

1) состояние оперативной обстановки на административном участке и меры, принимаемые по ее нормализации, в том числе:

– по предупреждению и пресечению преступлений небольшой и средней тяжести, АПН;

– по выявлению и раскрытию преступлений, предусмотренных ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119, 314.1 УК;

– по проведению индивидуальной профилактической работы с подучетными лицами;

– по внесению в органы публичной власти, общественные объединения, организации представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений и АПН, и реализации указанных документов;

2) общественное мнение о качестве работы, определяемое по результатам проведения выборочного опроса населения, сообщениям в СМИ;

3) работа с поступающими обращениями, заявлениями и сообщениями о преступлениях, об АПН, о происшествиях, в том числе наличие обоснованных повторных жалоб и качество принятых по ним решений;

4) состояние законности и служебной дисциплины;

5) организация взаимодействия с сотрудниками других структурных подразделений, общественными объединениями и гражданами, участвующими в ООП на административном участке;

6) своевременность и полнота устранения ранее выявленных недостатков.

Выработка критериев оценки деятельности ТО МВД России в целом и УУП в частности связана не только с определением таких показателей, отражающих содержание их деятельности, но и с разработкой соответствующей методологии, позволяющей вскрыть объективную сущность оцениваемой деятельности. Показатели деятельности УУП связаны не столько с состоянием оперативной обстановки на обслуживаемом административном участке, сколько с тем, насколько активно и эффективно УУП принимает меры к ее нормализации. Отсюда возникают естественные вопросы к определению критериальности оценки деятельности УУП по разрешению стоящих перед ним задач: необходимо ли оценивать его деятель-

[1] Приложение № 2 к приказу МВД России № 205.

ность по совокупности критериев; каковы минимальные и максимальные пределы оценки и их соотношение друг с другом и критериальными показателями других субъектов оценки; каково материальное выражение качественных критериев оценки.

При проведении контрольного мероприятия проверяется внешний вид УУП, соблюдение ими правил ношения форменной одежды, их экипировка, в том числе наличие и состояние их вооружения и специальных средств, а также изучаются:

1) находящиеся на рассмотрении обращения, заявления и сообщения о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, иная служебная документация на предмет соблюдения сроков и требований к порядку их разрешения (ведения);

2) соответствие участкового пункта полиции предъявляемым требованиям;

3) полнота заполнения, регулярность пополнения и достоверность вносимых сведений в Сервис;

4) обстоятельства, затрудняющие исполнение служебных обязанностей, обусловленные режимом служебной деятельности, в том числе складывающейся оперативной обстановкой и объемом дополнительно выполняемых обязанностей;

5) знание оперативной обстановки на территории, обслуживаемой ТО МВД России, и административном участке.

Отдельного внимания заслуживает качественная оценка выполнения должностных обязанностей УУП. Ее условно можно разделить на 2 основных направления:

1) внутренняя оценка деятельности руководством ТО МВД России, ведомственный контроль;

2) внешняя оценка деятельности – общественное мнение относительно работы УУП.

Внутренняя оценка деятельности УУП складывается с учетом основных показателей по направлениям деятельности, представленных в разделе 4 Наставления УУП. Результат данной работы должен быть полным, объективным и основываться на достигнутых УУП результатах. Информация, представляющая собой критериальную оценку показателей деятельности УУП с позиции общественного мнения, может быть получена социологическим либо статистическим путем и с помощью контент-анализа. Подобному анализу могут быть подвергнуты периодические публикации о деятельности УУП в СМИ, социальных сетях или на официальных интернет-ресурсах и информационно-справочных порталах государственных органов.

Социологический метод предполагает проведение опроса населения, проживающего непосредственно на обслуживаемом УУП административном участке. Данный критерий установлен на законодательном уровне и закреплен в одном из принципов деятельности полиции – общественное доверие и поддержка граждан (ст. 9 ФЗ «О полиции»).

Общественное мнение *является одним из* ***основных*** *критериев официальной оценки деятельности полиции.*

Ввиду специфики службы УУП ежедневно контактирует с населением, проводит профилактическую работу, получает от граждан информацию для последующего своевременного и целевого воздействия на антиобщественный элемент общества.

Одним из ключевых направлений деятельности является повышение доверия граждан к УУП. В данной сфере для субъектов, оценивающих работу участкового, проблему образуют отсутствие официально закрепленного перечня количественных и качественных критериев, неопределенность социальной категориальности субъектов опроса, отсутствие методологии и оценки общественного доверия. Проблемным моментом оценки работы УУП посредством учета общественного мнения является определение объективности и репрезентативности социологического опроса. Каким уровнем доверия к участковому может обладать и, соответственно, насколько объективно оценивать его работу привлеченный им к административной ответственности гражданин? Более того, на мнение граждан об УУП могут влиять как субъективные мотивы, так и общепринятые в определенной местности или социальной группе взгляды, суждения, заблуждения и навязанные шаблоны. Таким образом, общественное мнение при оценке деятельности УУП выступает одновременно и самым важным, и крайне сложным критерием. Соответственно, уровень общественного доверия, основанный на общественном мнении, в качестве критерия оценки деятельности не может рассматриваться отдельно от количественных показателей выполнения УУП служебных задач на административном участке.

К настоящему моменту служба УУП протерпела серьезные изменения и приобрела новый образ, который вызывает оправданное доверие у граждан. Ключевыми направлениями реформирования данной службы являлись: повышение показателей служебной деятельности, повышение открытости, прозрачности и доступности для граждан деятельности УУП.

При этом УУП сталкиваются с обстоятельствами, затрудняющими исполнение служебных обязанностей, которые связаны как с недостатками в нормативном правовом регулировании их деятельности, так и с некоторыми организационными аспектами, снижающими эффективность проведения профилактических мероприятий и пресечения противоправных деяний. Реформирование ОВД привело к переизданию большинства нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность сотрудников полиции, в том числе отдельных категорий.

В целях обеспечения объективного подхода к оценке деятельности УУП при выполнении стоящих перед ним задач в условиях отсутствия методологической базы для качественного исследования их профессиональной деятельности необходимо придерживаться количественных критериев, основанных на принципах соразмерности и объективности. Параметры

должны учитывать анализ оперативной обстановки, особенности и результаты индивидуальной профилактической работы, осуществляемой УУП на административном участке, результаты его административно-юрисдикционной деятельности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие должности предусмотрены в штате подразделения УУП?
2. Назовите критерии ведомственной (внутренней) оценки деятельности УУП.
3. Каков механизм учета общественного мнения как критерия оценки деятельности УУП?
4. Охарактеризуйте правовую основу деятельности УУП.
5. Какими полномочиями наделен руководитель ТО МВД России на районном уровне по организации службы УУП?
6. Какими полномочиями обладает заместитель начальника полиции (по ООП) ТО МВД России по организации службы УУП?
7. Какими полномочиями наделен начальник подразделения УУП территориального органа МВД России районного уровня?
8. Какими организационными полномочиями обладает старший УУП?
9. Кем из должностных лиц ТО МВД России осуществляется общее руководство организацией несения службы УУП?
10. Назовите основные показатели по направлениям деятельности УУП.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Безруков А.В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России. М.: Юстицинформ, 2018. 287 с.
2. Гутиева И.Г. К вопросу о работе участкового уполномоченного полиции на административном участке // Лучшая исследовательская работа 2021: сб. ст. Междунар. науч.-исслед. конкурса. Пенза, 2021. С. 94–96.
3. Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции: правовые и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. 206 с.
4. Репьев А.Г. Оценка эффективности деятельности участковых уполномоченных полиции на основе статистических данных: анализ, планирование, прогнозирование // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1(45).
5. Шоров Р.З., Васильев А.М. О роли участковых уполномоченных полиции // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 11-2. С. 152–154.
6. Бачурин А.Г. Осуществление контроля и оценки деятельности участковых уполномоченных полиции // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2021. № 1(40). С. 76–78.

7. Вихляев А.А. К вопросу о совершенствовании ведомственной системы оценки оперативно-служебной деятельности участкового уполномоченного полиции на административном участке, в том числе определения параметрических показателей формирования общественного мнения о его работе с населением. Криминологический журнал. 2021. № 3. С. 13–17.

8. Гришаков А.Г. Особенности организации службы и внутриведомственного контроля по основным направлениям деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции // Алтайский юридический вестник. 2022. № 1. С. 38–42.

9. Карнаухов О.П. Актуальные проблемы реализации концепции взаимодействия полиции и общества // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2021. № 21-1. С. 128–130.

Глава 3. ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Содержание

§ 1. Формы административной деятельности участкового уполномоченного полиции.

§ 2. Методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции.

§ 1. Формы административной деятельности участкового уполномоченного полиции

В общенаучном толковании понятие «форма» органически связано с иной категорией такого же смысла – понятием «содержание». Под формой понимается тот или иной вариант выражения содержания.

Важнейшими характерными чертами (признаками) административной деятельности УУП являются: государственно-властный характер; исполнительно-распорядительный характер; подотчетность и подконтрольность; предупредительно-профилактическая направленность. Содержание этой деятельности выражено в первую очередь через ее функции, реализуемые в установленных формах и соответствующими методами.

Применительно к административной деятельности УУП форма является способом выражения ее государственно-правового содержания, т. е. всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфическую деятельность полиции.

Каждый орган исполнительной власти либо его представитель (должностное лицо) на основании закрепленной за ними компетенции имеют возможность действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Воплощение такой возможности в реальную действительность предполагает в обязательном порядке совершение определенных активных действий (например, принятие решения, рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, осуществление регистрационных или контрольно-надзорных действий и т. п.). Подобные действия выражают содержание государственно-властных, исполнительно-распорядительных функций путем придания им того или иного варианта внешнего выражения. Только выраженные подобным образом, они становятся реальным, работающим средством решения профессиональных задач.

При этом действия, совершаемые сотрудниками полиции, по своему характеру и назначению различны. Соответственно, отличаются и варианты их внешнего выражения. Особое значение имеет факт, что в подобном выражении прежде всего нуждаются действия, в которых заключено

властно-распорядительное непосредственное воздействие на качество соответствующих общественных отношений.

Форма административной деятельности УУП *– это однородная по своему характеру и правовой природе, внешне выраженная совокупность действий и решений, посредством которых осуществляются служебные функции.*

Административная деятельность УУП может быть:

1) по характеру разрешаемых дел – регулятивная и юрисдикционная;

2) по целенаправленности – внутренняя (внутриорганизационная) и внешняя (внешневластная);

3) по способу выражения – словесная (письменная или устная) и конклюдентная;

4) в зависимости от юридических последствий – правовая и неправовая;

5) в зависимости от содержания – правоустановительная (в рамках которой принимаются нормативные акты управления) и правоприменительная (в рамках которой принимаются индивидуальные акты управления).

Конклюдентные действия *– действия лица, выраженные не в форме устного или письменного волеизъявления, а в конкретных поведенческих актах, однозначно демонстрирующих его волю установить правоотношение. Примерами осуществления сотрудниками полиции конклюдентных действий являются предупредительный выстрел из табельного оружия и адресованные участникам дорожного движения жесты регулировщика.*

Структурные подразделения ТО МВД России, в том числе подразделения УУП, не наделены правом принятия нормативных правовых актов, являющихся разновидностью правовой формы [1]. Правоустановительная форма деятельности УУП находит свое отражение исключительно в служебном контракте.

Контракт *– соглашение между руководителем МВД России или иным уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в ОВД, или сотрудником ОВД о прохождении службы в ОВД и (или) замещении должности в ОВД. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.*

[1] Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Контракт выступает одним из видов административных договоров (соглашений). Контракт порождает государственно-служебные отношения с участием УУП, который при заключении контракта обязуется выполнять служебные обязанности в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией) и соблюдать ограничения и запреты, связанные со службой. Иначе говоря, сотрудник полиции (УУП) посредством подписания служебного контракта распространяет действие ФЗ «О службе в ОВД» на свое правовое положение, что позволяет говорить об использовании правоустановительной формы административной деятельности.



Правоприменительная форма *– это способ выражения административной деятельности УУП, направленной на регулирование в установленном процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта, определяющего индивидуально-правовые последствия.*

Правоприменительная деятельность УУП включает в себя как непосредственно принятие индивидуальных актов управления, так и осуществление иных юридически значимых действий без издания индивидуальных актов, непосредственно влекущих юридические последствия (например, составление различных служебных и процессуальных документов (рапорта по факту применения огнестрельного оружия, заключения по материалам служебной проверки, аттестации и т. п.)). Как правило, перечисленные документы фиксируют юридически значимые действия, факты или акты правоприменения и могут повлечь за собой принятие управленческих решений в форме индивидуального правового акта (например, постановления о назначении административного наказания).

Правоприменительная форма административной деятельности УУП. Потребность в правоприменении вытекает из природы полиции. Порождение государством конкретных отношений отличает правоприменительную деятельность от нормотворческой и иных форм административной деятельности. В результате нормотворчества в механизм реализации полномочий полиции закладываются общие правила поведения, а субъекты правоприменения, в свою очередь, продолжают решать задачи, заложенные в нормах права.



Административная правоприменительная деятельностью УУП *– властная, компетентная деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на регулирование в установленном процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта, определяющего индивидуально-правовые последствия.*

По своей юридической природе правоприменительная деятельность – это форма, которая носит изначально организующий характер. В качестве сущностных критериев правоприменительной деятельности УУП можно назвать следующие свойства:

1) имеет властный характер и осуществляется специальным субъектом;

2) направлена на установление, изменение или прекращение административно-правовых отношений;

3) осуществляется в установленном административно-процессуальном порядке;

4) завершается вынесением правоприменительного акта, определяющего индивидуально-правовые последствия.

Каждое из указанных свойств должно обладать конкретной определяющей социальной значимостью.

Законодатель не только установил компетенцию полиции (ФЗ «О полиции»), но и указал средства и способы властного воздействия, которые необходимы для эффективного осуществления поставленных перед сотрудниками ОВД задач.

Повелительный характер правоприменительной деятельности УУП проявляется:

1) в праве уполномоченного должностного лица реализовывать волю государства;

2) в праве уполномоченного должностного лица принимать односторонние правоприменительные акты;

3) в обязательности правоприменительных актов;

4) в обеспечении принятых решений принудительной силой государства.

Указанные субъекты могут принимать правоприменительные акты только по определенному кругу вопросов. Административный правоприменительный акт не может быть охарактеризован как механическая информация о воле должностного лица. Субъект правоприменения творчески формирует содержание акта таким образом, чтобы в нем учитывались интересы всех участников отношений, а также воля законодателя. Наличие властно-распорядительных полномочий у УУП обеспечивает властность издаваемых ими актов.

Административный правоприменительный акт УУП *– основанное на законе или подзаконном правовом акте квалифицированное действие, имеющее целью вызов определенных правовых последствий и выраженное в документально оформленном властном велении.*

Неправовые формы *административной деятельности УУП:*

1) организационные мероприятия;

2) материально-технические действия.

Речь идет об организационных и материально-технических акциях, не сопровождающихся изменением правовых отношений. В качестве таковых можно рассматривать: обработку получаемой информации с последующим составлением справок, формирование отчетных документов, докладов, проведение совещаний с представителями общественных организаций, участвующих в ООП, обобщение и распространение положительного опыта и т. п. На фоне быстрого развития информационных технологий возникла и активно используется новая электронная форма, реализуемая с помощью информационно-телекоммуникационных средств.

С 01.10.2022 введено в эксплуатацию модернизированное программное обеспечение для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России. Согласно п. 3.2 приказа МВД России от 21.06.2022 № 436 «О вопросах эксплуатации модернизированного программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка» обязательным субъектом его служебного использования является УУП. Электронные формы в значительной степени обеспечивают возможность совершенствования деятельности УУП.

К материально-техническим действиям относятся такие операции, совершение которых является обязательной предпосылкой для успешной реализации служебных полномочий УУП. Они направлены прежде всего на то, чтобы обеспечить согласованную и ритмичную деятельность подразделений УУП либо отдельного сотрудника.

Вместе с тем весьма широко в административной деятельности УУП используются устные приказы, указания, распоряжения и команды. Административная деятельность УУП предполагает также конклюдентную форму, когда необходимо использование определенных жестов, условных сигналов, движений, знаков и других действий, отчетливо выражающих его властно-распорядительное требование.

В большинстве случаев порядок осуществления перечисленных действий и операций урегулирован нормами права[1], а они входят в число служебных обязанностей УУП. В связи с этим за уклонение от совершения данных действий и операций, нарушение установленного порядка и правил их осуществления виновные могут быть привлечены к установленной законом ответственности (например, дисциплинарной).

В содержании административной деятельности УУП, исходя из критерия целенаправленности, принято выделять две взаимообусловленные формы: внутреннюю и внешнюю.

Внутренняя (внутриорганизационная) форма административной деятельности УУП более стабильная и обеспечивает четкое функционирова-

[1] См., например: Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 02.09.2024 № 515. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

ние подразделений УУП, их личного состава, а также взаимодействие с другими силами полиции, привлекаемыми к решению служебных задач на обслуживаемой территории. Данной формой охвачены такие направления работы, как анализ, прогнозирование и планирование, подбор новых сотрудников, контроль выполнения плановых мероприятий и полученных заданий и т. п. Внутренняя форма не является самодостаточной. Результаты ее реализации способствуют эффективному осуществлению внешней формы деятельности УУП, т. е. деятельности, направленной на борьбу с преступностью, обеспечение общественного порядка и безопасности. В связи с этим административные правоотношения возникают между руководителем ТО МВД России, его заместителем (начальником полиции), заместителем начальника полиции по ООП, начальником подразделения УУП и его сотрудниками при назначении на должность, закреплении административного участка, перемещении сотрудников по службе, присвоении им специальных званий, поощрении, привлечении к дисциплинарной ответственности и т. д.

Внешняя форма административной деятельности УУП связана с практическим решением служебных задач. Их осуществление выходит за пределы внутриорганизационных отношений и распространяется на субъекты, не находящиеся в организационной подчиненности к УУП. Среди них государственные, муниципальные и негосударственные организации, а также должностные лица и граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства.

Внешний административно-правовой характер имеет реализация УУП задач по ООП, ООБ и обеспечению безопасности дорожного движения. Это деятельность, для осуществления которой в конечном счете создаются ТО МВД России и, соответственно, подразделения УУП.

§ 2. Методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции

Понятие и критерии классификации. Реализация полномочий сотрудников и подразделений полиции представляет собой совокупность известных юридической практике закономерностей и принципов, а также применяемых на их основе методов властного воздействия на общественные отношения. Метод административной деятельности обязательно находит свое выражение в ее форме и представляет собой комплекс правовых средств, которые используются для осуществления функций, свойственных полиции.

Методы административной деятельности полиции – *совокупность способов и средств, с помощью которых сотрудники полиции (в их числе УУП) воздействуют на*

сознание и поведение лиц, с которыми им приходится вступать в правовые отношения в процессе решения возложенных на них служебных задач.

Характерные черты методов административной деятельности УУП:

1. Это специфические комплексы правовых средств (способов и приемов) властного воздействия на поведение физических и юридических лиц, выступающих участниками административно-правовых отношений.

2. Реализация методов административной деятельности имеет обязательное правовое обоснование и регламентацию.

3. Посредством методов административной деятельности УУП реализует предоставленные законодательством полномочия, т. е. решает возложенные на него задачи, связанные с охраной правопорядка и общественной безопасности, защитой прав физических и юридических лиц.

4. Содержание метода административной деятельности в каждом конкретном случае зависит от характера объекта властного воздействия (например, иностранный гражданин или лицо без гражданства, несовершеннолетний, водитель транспортного средства и т. д.).

5. Присутствие в методе административной деятельности 3 основных способов юридического воздействия (дозволительного, разрешительного и запретительного) обеспечивает универсальность и системность административно-правового регулирования.

Классификация методов административной деятельности УУП согласно их социальному назначению позволяет закрепить воспроизводимые неоднократно общественные отношения, способствовать развитию новых позитивных социальных отношений и сдерживать негативные. Традиционно все методы административной деятельности в зависимости от характера властного воздействия в административно-правовой науке объединяются в две большие группы: методы убеждения и методы принуждения. Указанные методы – это общие (универсальные) методы государственного администрирования, характерные для исполнительной власти в целом и для УУП в частности.

Административная деятельность – это властное воздействие системных образований и отдельных сотрудников полиции на поведение физических и юридических лиц, направленное на обеспечение исполнения общеобязательных правил, предусмотренных законодательством, призванное, с одной стороны, регулировать права и законные интересы отдельных граждан, их объединений, с другой – охранять и защищать их. При таком подходе в административной деятельности УУП для влияния на поведение физических и юридических лиц в зависимости от содержания можно выделить методы административно-правового регулирования, административные контрольно-надзорные методы и юрисдикционные административно-правовые методы.

Целевую направленность регулятивного административно-правового воздействия определяют разнообразные блага и ценности, составляющие

законные интересы граждан, их объединений и государства. Целевая направленность контрольно-надзорной административной деятельности определяется выявлением соответствия утвержденных нормами права условий их реальному выполнению или соблюдению. Соответственно, целевая направленность юрисдикционного воздействия определяется разнообразными социальными факторами, которые способны причинить или причиняют вред общественным отношениям.

Методы административно-правового регулирования в деятельности УУП направлены на позитивное урегулирование общественных отношений посредством помощи в обретении и реализации физическими и юридическими лицами определенных субъективных прав и обязанностей (правового статуса) либо официального признания и стимулирования их поведения.

В процессе формирования правового статуса физического или юридического лица важную роль может иметь использование метода убеждения. Этот метод состоит в активном моральном, психологическом, материальном влиянии на сознание и поведение людей в целях воспитания у них осознанного исполнения требований правовых и других социальных норм. Убеждение как метод административной деятельности на первый взгляд может казаться больше охранительным, нежели регулятивным. В то же время с учетом того, что основной целью этого воздействия является воспитание у граждан стойкой привычки к правомерному поведению, в его содержании в первую очередь следует видеть регулятивный смысл.

Сущность убеждения состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает комплекс различных воспитательных и организационных мер, обеспечивающих влияние на сознание и поведение людей. Среди мер убеждения воспитательного характера наиболее часто применяются разъяснение, обсуждение, критика, поощрение, демонстрация положительных примеров и многие другие, описываемые и реализуемые в понятиях и процедурах социальной психологии и педагогики. Выбор и использование перечисленных элементов всегда носят активный и творческий характер. К мерам, обеспечивающим нравственное и правовое воспитание, относятся воспитательная работа среди населения, а также предусмотренные ст. 18 Федерального закона «Об основах системы профилактики» правовое информирование и ст. 19 того же федерального закона проведение профилактических бесед.

Правовое информирование *– это организованный, комплексный процесс доведения (в официальной и неофициальной форме) сведений о праве и связанных с ним явлениях до соответствующих адресатов, направленный на формирование у них знаний о конкретных правовых явлениях, способствующий реализации прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства.*

Превентивную функцию правового информирования невозможно переоценить, так как социум находится в непрерывном развитии, что влечет за собой не только позитивные моменты, но и множество таких проблем, как:

– развитие преступности, ее информатизация и глобализация;

– усложнение общественных отношений и их регулирования;

– сложность адаптации людей старшего возраста к современным технологиям и отношениям, отсутствие понимания между представителями разных поколений в вопросах использования телекоммуникационных технологий.

Правовое информирование считается комплексным процессом. Данная деятельность преследует воспитательную, образовательную, просветительскую задачи, а значит, должна сопровождаться иными методами воздействия на адресата, которые должны сочетаться и дополнять друг друга для достижения наилучшего результата.



Профилактическая беседа *состоит в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.*

Оказание помощи физическим и юридическим лицам в реализации субъективных прав и исполнении обязанностей заключается в том, что УУП в пределах своей компетенции оказывает им содействие в обозначенном вопросе. Данный метод может осуществляться в следующих формах.

1. Предоставление заинтересованным физическим и юридическим лицам официальной информации. Например, в случае проведения оцепления (блокирования) участков местности (ст. 16 ФЗ «О полиции») УУП принимает меры по обеспечению нормальной жизнедеятельности граждан, проживающих на административном участке, разъясняет гражданам наиболее удобные в создавшейся обстановке маршруты передвижения.

2. Проведение УУП приема физических лиц и представителей юридических лиц с целью оказания помощи в реализации субъективных прав.

Стимулирование в административной деятельности позитивного поведения заключается в официальном поощрении от имени государства физических (в том числе должностных) и юридических лиц, активно участвующих в решении актуальных общественных задач. Данный метод реализуется посредством морального и материального стимулирования граждан, активно участвующих в ООП, а также УУП, образцово исполняющих свои служебные обязанности. В соответствии со ст. 48 ФЗ «О службе в ОВД» за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также успешное выполнение задач повышенной сложности могут быть применены следующие меры поощрения:

1) объявление благодарности;
2) выплата денежной премии;
3) награждение ценным подарком;
4) награждение почетной грамотой;
5) занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета;
6) награждение ведомственными наградами;
7) досрочное присвоение очередного специального звания;
8) присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в ОВД;
9) награждение огнестрельным или холодным оружием.

За образцовое выполнение служебного долга УУП, прослужившие в полиции не менее 10 лет, могут быть награждены почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации». За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, другие особые заслуги сотрудники полиции могут быть представлены к награждению государственными наградами Российской Федерации, в частности:

– за самоотверженность, мужество и отвагу, проявленные при спасении людей, ООП, в борьбе с преступностью, во время стихийных бедствий, пожаров, катастроф и других чрезвычайных обстоятельств, а также за смелые и решительные действия, совершенные при исполнении служебного долга в условиях, сопряженных с риском для жизни, – орденом Мужества;

– за содействие ОВД в их работе по ООП – медалью «За отличие в охране общественного порядка».

К наиболее распространенным методам административно-правового регулирования также относятся согласование и взаимодействие.

Согласование *– это обсуждение и выработка несколькими субъектами административно-правового регулирования единого мнения по вопросам управления или получение от вышестоящего органа или иного заинтересованного в деле должностного лица согласия на совершение каких-либо организационных действий.*

Взаимодействие *– это согласование и осуществление действий не подчиненных друг другу субъектов административно-правового регулирования, коллективно решающих какую-либо общую задачу, путем совместного планирования и проведения мероприятий.*

В соответствии со ст. 10 ФЗ «О полиции» УУП при осуществлении служебной деятельности может оказывать содействие, в том числе:

1) пограничным органам ФСБ России – в проведении мероприятий по защите Государственной границы Российской Федерации, при обеспечении по представлениям пограничных органов временных ограничений

или воспрещении доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы Российской Федерации;

2) органам здравоохранения – при доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации; в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и АПН; в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации, а также при обеспечении медицинским работникам безопасных условий для доступа к этим лицам и их осмотра;

3) судебным приставам – в порядке, определяемом МВД России и Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации, – при осуществлении розыска гражданина-ответчика по гражданскому делу, а также должника, имущества должника или розыска ребенка по исполнительным документам;

4) органам ФСБ России – в охране дипломатических представительств, консульских учреждений.

Административные контрольно-надзорные методы. В юридической литературе надзор отождествляется с функцией специальных государственных органов по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов, осуществляемой в отношении неподчиненных юридических лиц и граждан. С этой точки зрения принято выделять конституционный надзор, судебный надзор, прокурорский надзор, административный надзор. Административный надзор осуществляется путем наблюдения, выявления, патрулирования, посещения, проверок и иными способами. Под административным надзором УУП понимается особый вид исполнительно-распорядительной деятельности, для которого характерны следующие признаки:

1) осуществляется при соблюдении специальных правил, действующих в сфере полномочий полиции;

2) является функцией, обеспеченной широкими надведомственными полномочиями;

3) осуществляется в отношении неподчиненных субъектов и не предполагает вмешательства в их оперативную повседневную деятельность.

Как способы контрольной (надзорной) деятельности УУП следует рассматривать:

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

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

– остановку транспортных средств, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения, с целью проверки документов на право пользования и управления ими, документов на транспортные средства и перевозимые грузы, наличия страхового полиса ОСАГО.

Административные контрольно-надзорные методы предполагают применение УУП мер административно-предупредительного и пресекательного характера.

Административно-предупредительные меры *– установленные законом способы, приемы действия УУП, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица и направленные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности, предупреждение (исключение возможности совершения) правонарушений, обеспечение личной безопасности граждан, а также на минимизацию вреда, который может быть причинен в результате противоправного поведения человека или при возникновении чрезвычайных ситуаций социального, природного или техногенного характера.*

По целям применения данные меры можно подразделить на 2 подгруппы: 1) меры, применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного наступления вреда; 2) меры, применяемые в отношении лиц, совершивших противоправные деяния, в целях предупреждения совершения ими новых правонарушений.

Меры, применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного наступления вреда

1. Требование от граждан покинуть места совершения правонарушения или происшествия в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, АПН, обстоятельств происшествия, для сохранения следов противоправного деяния, для обеспечения безопасности граждан.

2. Внесение руководителям или иным должностным лицам организаций обязательных для исполнения представлений об устранении причин

и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и АПН (п. 12 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

3. Осуществление личного досмотра граждан, досмотра находящихся при них вещей, а также досмотра их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, НС и ПВ их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества.

4. Осуществление совместно с организаторами мероприятий личного осмотра граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории проведения спортивных и социально-культурных мероприятия (п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»), в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка. В данном случае речь идет не только о внешнем (визуальном) осмотре (или обследовании) лиц и находящихся при них вещей, но и, например, об открытии сумок, пакетов в целях обнаружения запрещенных предметов и веществ.

5. Временное ограничение или запрет движения транспортных средств и пешеходов. В соответствии с. п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право «временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов».

6. Участие в оцеплении (блокировании) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов. В соответствии со ст. 16 ФЗ «О полиции» полиция имеет право проводить по решению руководителя ТО МВД России или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности: при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий и др.

Данная мера также может применяться, если это необходимо для предотвращения угрозы жизни и здоровью граждан, которые не могут быть защищены иным способом. При этом УУП принимаются меры к обеспечению нормальной жизнедеятельности населения на административном участке.

7. Проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории: для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; для задержания лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, а также лиц, застигнутых на месте совершения ими деяния, содержащего признаки преступления, и (или) скрывающихся с места совершения ими такого деяния,

и (или) лиц, на которых потерпевшие или очевидцы указывают как на совершивших деяние, содержащее признаки преступления; для пресечения преступления; для установления обстоятельств несчастного случая (ст. 15 ФЗ «О полиции»).

Меры, применяемые в отношении лиц, совершивших противоправные деяния, в целях предупреждения совершения ими новых правонарушений

1. Осуществление надзора за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений.

2. Участие в осуществлении надзора за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно (п. 26 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

Меры административного пресечения *– предусмотренные нормами административного права юридические способы и средства психического или физического воздействия, применяемые для прекращения противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства в действия (деятельность) правонарушителей.*

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

1. К мерам административного пресечения общего назначения относится прежде всего требование о прекращении преступления или АПН, а также действий, препятствующих осуществлению полномочий полиции (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»). Так, КоАП (ст. 27.1) установлено, что в целях пресечения АПН, установления личности нарушителя, составления протокола об АПН при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об АПН и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять:

1) административное задержание – принудительное кратковременное ограничение свободы физического лица, совершившего АПН;

2) отстранение от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» и ч. 1–5 ст. 27.12 КоАП;

3) задержание транспортного средства (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» и ч. 1, 3–5 ст. 27.13 КоАП;

4) изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

2. К специальным мерам административного пресечения относится применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Отличительные черты, позволяющие выделить специальные меры административного пресечения в особую группу мер административного пресечения:

– необходимость применения данной группы мер, как правило, связана не только с самим фактом совершения правонарушения, но и с нежеланием правонарушителя подчиниться законным требованиям сотрудника полиции;

– целью их применения является прекращение противоправного деяния;

– их применение имеет вынужденный характер, состоит в прямом физическом воздействии прежде всего на правонарушителя, связано с причинением боли, телесных повреждений, которые могут повлечь, особенно при применении огнестрельного оружия, смерть правонарушителя;

– применение регламентируется как административно-правовыми нормами, устанавливающими условия, основания и порядок их применения, так и нормами уголовного законодательства об обстоятельствах, исключающих преступность деяния.

Следует подчеркнуть, насколько значимый результат в работе УУП приносит сочетание современных правовых и технических приемов и способов ООП, среди которых приоритетным становится развитие системного дистанционного видеонаблюдения на обслуживаемой территории. Перспективным контрольно-надзорным методом деятельности УУП является предупреждение и пресечение АПН и преступлений с помощью применения в деятельности по ООП данных, полученных с использованием систем видеонаблюдения.

Согласно Инструкции УУП при поступлении данных о факте совершения преступления следует незамедлительно связаться с дежурной частью ТО МВД России, к территории которого относится административный участок. Дальнейшие действия УУП должны быть направлены на выяснение ситуации, в которой оно было совершено, установление наличия пострадавших, проверку исходной информации о лице, обратившемся с заявлением, выяснение наличия свидетелей.

Анализ результатов деятельности УУП подтверждает закономерность, согласно которой значительная часть противоправных деяний совершается на немноголюдных территориях административных участков, что приводит к проблеме выявления свидетелей и очевидцев, обладающих информацией о факте противоправного деяния и лицах, его совершивших. Это ставит УУП в ситуацию, которая требует выяснения личности субъекта правонарушения, определения его места жительства или пребывания и его последующего обнаружения.

Изложенное позволяет предполагать, что факты публичных нарушений общественного спокойствия и правопорядка возможно установить при помощи технического оборудования для фотовидеофиксации и дистанционного слежения. Например, это могут быть приборы дистанционного наблюдения, установленные у подъездов многоэтажных и частных домов, на площадках предприятий и по периметру их ограждения, у входа (на парковках) в магазины и торговые центры и т. п.

Таким образом, для УУП практика использования данных видеофиксации становится регулярным средством обеспечения правопорядка на закрепленной за ним территории, позволяющим не только получить сведения о правонарушителях, но и использовать их в качестве доказательств по уголовным делам и делам об АПН.

При этом УУП следует проводить мониторинг наличия на обслуживаемой территории приборов дистанционного наблюдения и видеофиксации. Во время проведения профилактического обхода административного участка УУП следует обращать внимание жильцов на эффективность использования приборов дистанционного наблюдения для охраны припаркованных в придомовой территории их личных автомобилей.

Участковому следует также аргументировать профилактический смысл работы приборов видеонаблюдения в подъездах домов сокращением количества краж и хулиганских действий в отношении жильцов. Позитивный результат предполагает наличие приборов видеонаблюдения, действующих на административном участке в пределах вузов, школ и детских садов. УУП обязан располагать информацией о сфере охвата территории приборами дистанционного наблюдения, об участках, не охваченных наблюдением, о графике работы камер наблюдения и т. д.

Административно-юрисдикционные правовые методы. Административно-юрисдикционные правовые методы представляют собой систему формально определенных способов действия, применяемых УУП в целях охраны и защиты законных интересов физических и юридических лиц от АПН. Юрисдикция как государственно-властная деятельность состоит в применении закона в юридических конфликтах и в процессе принятия по каждому из них индивидуального правового акта. При этом юрисдикционные возможности УУП имеют следующие особенности.

1. Основные юрисдикционные полномочия УУП реализуют в сфере ООП и ООБ. Такое положение обусловлено тем, что в соответствии с законодательством охрана правопорядка является одной из важнейших задач полиции.

2. Масштаб охраняемых полицией общественных отношений обусловливает больший, по сравнению с другими органами исполнительной власти, объем юрисдикционных полномочий. К компетенции УУП относится более 500 составов АПН (ст. 23.3 и 28.3 КоАП).

3. В системе юрисдикционных полномочий УУП имеет место определенная специализация. Так, для начальника ТО МВД России характерны универсальные юрисдикционные полномочия, в то время как УУП имеют право принимать решения по конкретно определенной категории дел об АПН.

4. Особенностью административно-юрисдикционной деятельности УУП является и то, что, кроме рассмотрения дел об АПН, на них возлагается обязанность по пресечению и процессуальному оформлению правонарушений.

В соответствии с КоАП участковым могут быть назначены административные наказания гражданам и должностным лицам в виде предупреждения или административного штрафа.



Предупреждение *– выносимая в письменной форме мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица, применяемая за наименее вредные проступки, как правило, в отношении лиц, впервые совершивших правонарушение.*



Административный штраф *– денежное взыскание, налагаемое на лицо, совершившее АПН.*

В целях реализации юрисдикционных полномочий по своевременному рассмотрению дел об АПН и привлечению виновных к юридической ответственности УУП предоставлено право в рамках действующего закона применять меры обеспечения производства по делам об АПН, в состав которых входят:

1) меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу;

2) меры, направленные на получение доказательств;

3) меры, обеспечивающие исполнение вынесенного по делу решения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение формы административной деятельности УУП.

2. Как можно классифицировать формы административной деятельности УУП по характеру разрешаемых дел, по целенаправленности, по способу выражения и в зависимости от юридических последствий?

3. В чем выражается правоприменительная форма деятельности УУП?

4. Каковы сущностные критерии определения правоприменительной деятельности УУП?

5. Какие группы мер входят в объем неправовых форм административной деятельности УУП?

6. Дайте определение метода административной деятельности УУП.

7. Раскройте характерные черты методов административной деятельности УУП.

8. В чем выражается и как осуществляется правовое информирование?

9. В чем выражается и как осуществляется профилактическая беседа?

10. Какие меры поощрения могут быть применены в отношении УУП?

11. Каким органам испольнительной власти (их должностными лицами) оказывает содействие УУП в рамках осуществления служебной деятельности?

12. Дайте общую характеристику административно-предупредительным мерам и мерам административного пресечения, применяемым УУП.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Безруков А.В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России. М.: Юстицинформ, 2018. 287 с.

2. Гутиева И.Г. К вопросу о работе участкового уполномоченного полиции на административном участке // Лучшая исследовательская работа 2021: сб. ст. Междунар. науч.-исслед. конкурса. Пенза, 2021. С. 94–96.

3. Деятельность участкового уполномоченного полиции: курс лекций / С.Ю. Анохина и др.; под ред. А.Г. Гришакова. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016. 198 с.

РАЗДЕЛ II
ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ НА АДМИНИСТРАТИВНОМ УЧАСТКЕ

Глава 4. ИЗУЧЕНИЕ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ НАСЕЛЕНИЯ И ОБЪЕКТОВ ОБСЛУЖИВАЕМОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО УЧАСТКА

Содержание

§ 1. Понятие и критерии формирования административного участка.

§ 2. Информация, подлежащая учету участковым уполномоченным полиции в рамках изучения административного участка.

§ 3. Основные способы изучения участковым уполномоченным полиции административного участка.

§ 1. Понятие и критерии формирования административного участка

Непосредственному несению службы УУП на административном участке предшествуют следующие действия и мероприятия:

1) деление территории, подпадающей под обслуживание ТО МВД России на районном уровне, на административном участке;

2) закрепление УУП за административным участком;

3) прием административного участка вновь назначенным УУП;

4) изучение особенностей принятого административного участка, оперативной обстановки на нем, проживающего населения и основных объектов.

Административный участок *– закрепленная за УУП часть территории муниципального образования с определенным в нормативных правовых актах МВД России количеством населения, в территориальных границах которого он исполняет свои обязанности.*

Обязательными условиями административно-территориального деления, позволяющими обеспечить эффективное управление территорией обслуживания и организацию взаимодействия УУП с ОМСУ, являются следующие:

1) административный участок должен находиться в пределах одного муниципального образования;

2) территории административного участка не должны пересекаться;

3) границы административного участка должны обеспечивать равномерное распределение нагрузки между УУП на основе многофакторного

подхода (размер административного участка, количество проживающего населения и расположенных объектов, сложившаяся оперативная обстановка и т. д.).

Сотрудник полиции, впервые принятый на службу в ОВД на должность УУП, допускается к самостоятельной работе на административном участке только после прохождения первоначальной профессиональной подготовки, а назначенный на должность по окончании образовательной организации МВД России или переведенный на должность из другого подразделения полиции, если он ранее не работал в этой должности, – после прохождения стажировки под руководством наставника.

За участковым приказом начальника ТО МВД России на районном уровне закрепляется административный участок, размеры и границы которого определяются:

1) в городах – исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, состояния оперативной обстановки, особенностей административно-территориального деления муниципальных образований;

2) в сельской местности – в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;

3) на территории закрытого административно-территориального образования – в границах контролируемой зоны, в соответствии с установленными нормативами их штатной численности.

Начальнику ТО МВД России следует стремиться определять размеры и границы административного участка исходя из численности проживающего населения (2,8–3 тыс. человек), в том числе сезонно проживающего на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, а также в местах массового отдыха населения, с учетом экономических, географических, национальных, демографических особенностей обслуживаемой территории, криминологической характеристики населения, количества лиц, состоящих на профилактическом учете, оперативной обстановки, особенностей административно-территориального деления муниципальных образований.

Общий объем работы конкретного УУП зависит от размеров административного участка, характеризующих его территорию особенностей и населения, проживающего на нем. Административному участку приказом начальника ТО МВД России на районном уровне присваивается порядковый номер.

В организации работы сотрудников данной службы одной из важнейших составляющих успешного решения задач, стоящих перед УУП, является знание территории обслуживаемого административного участка, расположенных на нем объектов, проживающих на его территории граждан, складывающейся оперативной обстановки.

УУП начинает изучение административного участка при его приеме. Основными целями УУП являются определение состояния оперативной обстановки, знакомство с проживающими на его территории гражданами и должностными лицам ОМСУ, предприятий, учреждений, организаций.

Прием административного участка вновь назначенным УУП производится с участием заместителя начальника полиции (по ООП) ТО МВД России (начальника отдела (отделения, пункта) полиции в составе ТО МВД России) и его непосредственного руководителя в присутствии сдающего административный участок УУП – при его наличии. Присутствие участкового, ранее обслуживавшего административный участок, позволяет акцентировать внимание принимающего сотрудника на территориальные, социально-демографические, экономические и иные особенности, ставшие ему известными в ходе обслуживания административного участка. Кроме того, сдающий административный участок УУП может ответить на вопросы, возникшие у вновь назначенного сотрудника, в том числе дать разъяснения по ведению служебной документации и соответствующего модуля СООП.

Юридическое значение процедуры закрепления и принятия административного участка заключается в возложении на УУП всей полноты ответственности за организацию ООП и борьбы с преступностью на закрепленном административном участке. С этого момента УУП, принявший участок, полноценно вступает в должность.

§ 2. Информация, подлежащая учету участковым уполномоченным полиции в рамках изучения административного участка

Первостепенное значение на стадии приема административного участка имеет изучение передаваемых вновь назначенному УУП служебных данных. Документооборот сотрудников подразделений УУП в большей части переведен в электронный формат в рамках модуля «Участковый» СООП, куда перенесены данные, ранее включавшиеся в паспорта на административный участок, журнал учета приема граждан, их обращений и другие служебные документы.

Изучение административного участка *– непрерывный процесс, в рамках которого постоянно накапливается информация и расширяется представление УУП об особенностях обслуживаемой территории и проживающих на ней гражданах, расположенных учреждениях, организациях, предприятиях и иных объектах.*

На первоначальном этапе ознакомление с административным участком может быть осложнено в ситуации, когда ранее занимающий долж-

ность УУП освобождает ее до назначения нового УУП, а освобожденные из мест лишения свободы жители административного участка после прибытия к избранному месту жительства остаются без профилактического внимания со стороны УУП до первого ставшего известным участковому АПН либо преступления.

Постоянное пополнение сведений об административном участке, их систематизация и уяснение складывающейся оперативной обстановки – основная и постоянно реализуемая задача УУП. Действующими ведомственными нормативными правовыми актами УУП предписывается:

1) владеть информацией о задействованных на административном участке в ООП силах и средствах ТО МВД России, общественных объединениях правоохранительной направленности; знать дислокацию стационарных и передвижных нарядов ППС и дорожно-патрульной службы ТО МВД России, подразделений Росгвардии;

2) знать территорию административного участка, его особенности, систему дорог, расположение и режим работы организаций, учреждений, предприятий, независимо от форм собственности, объектов хранения культурных ценностей, места массового отдыха граждан, баз, складов, иных мест хранения товарно-материальных ценностей и денежных средств, места стоянок автотранспорта и порядок их охраны;

3) владеть информацией о местах правомерного хранения огнестрельного оружия и взрывчатых материалов, аптеках, других местах хранения и оборота НС и ПВ или их аналогов, иных объектах хранения предметов (веществ), изъятых из гражданского оборота либо ограниченных в таковом;

4) знать население административного участка, характер его занятости, этнический состав, местные обычаи, традиции, культуру;

5) знать: количество совершенных на административном участке преступлений по видам, способам, месту и времени совершения; обстоятельства, способствовавшие совершению противоправных деяний; лиц, поведение и образ жизни которых контролируются сотрудниками полиции; приметы и установочные данные разыскиваемых; похищенные вещи и находящиеся в розыске транспортные средства;

6) знать места концентрации лиц, ведущих антиобщественный и противоправный образ жизни.

Изучение оперативной обстановки. Состояние оперативной обстановки определяется путем анализа данных, полученных за определенный период времени, о количестве и категориях наиболее часто совершаемых преступлений и АПН, о времени и местах, типичных для их совершения. Изучение оперативной обстановки предполагает анализ большого объема сведений о множестве разнообразных факторов, влияющих на нее. Для успешного решения поставленных задач УУП должен знать особенности административного участка (дорожные коммуникации, расположение

предприятий, объектов уголовно-исполнительной системы и т. д.), обладать информацией о криминогенной обстановке (количество и характер раскрытых и нераскрытых преступлений, совершенных на территории участка, обстоятельства, способствующие их совершению, а также места, где чаще всего допускаются нарушения правопорядка). На состояние оперативной обстановки могут серьезно влиять: нахождение на территории административного участка природных достопримечательностей, объектов культуры и искусства, привлекающих туристов и отдыхающих граждан, мест концентрации материальных ценностей, рынков и торговых центров, а также сезонное присутствие временных трудовых коллективов.



Оперативная обстановка *– совокупность внешних и внутренних условий, в которых ОВД решают правоохранительные задачи противодействия преступности, ООП и ООБ, включающая:*

1) условия внешней среды (социально-экономические, демографические, нравственно-психологические, территориальные, географические, культурно-воспитательные характеристики обслуживаемой территории), а также обстоятельства, способствующие совершению противоправных деяний;

2) преступность и иные правонарушения, а также лиц, их совершивших, как объекты непосредственного воздействия со стороны системы органов и подразделений внутренних дел, а также потерпевших от преступных посягательств;

3) ОВД как систему управления, состояние организации и ресурсного обеспечения деятельности (силы, средства и т. д.), в том числе управленческой;

4) результаты работы личного состава ОВД, его подразделений при решении задач борьбы с преступностью, обеспечения законности и правопорядка[1]*.*

Источниками необходимой информации могут служить сведения, представленные в модуле СООП «Участковый», а также информация, передаваемая руководящим составом ТО МВД России, подразделениями полиции, по исполнению административного законодательства, по ООП.

После изучения оперативной обстановки на закрепленном административном участке УУП необходимо приступить к ее оценке, при этом целесообразно выбрать из числа образующих ее факторов те, которые в наибольшей степени отражают криминогенную обстановку на админи-

[1] Ульянов А.Д., Захватов И.Ю., Болдырев У.К. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учеб. пособие. М.: Академия управления МВД России, 2020. 104 с.

стративном участке. В таком случае оценка состояния оперативной обстановки обеспечит своевременное принятие УУП оптимальных решений для повышения эффективности работы.

Общая численность и категории населения, проживающего на административном участке. В исторической ретроспективе общая численность населения как фактор, оказывающий влияние при определении границ и размеров административного участка, присутствует во всех нормативных правовых актах, регламентирующих работу участковых уполномоченных (инспекторов) полиции (милиции)[1]. При этом только действовавший с 2002 по 2012 г. приказ МВД России № 900 декларировал лимит численности обслуживаемого УУП населения (до 3,5 тыс. чел).

Приказом МВД России от 06.10.2014 № 859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации» утверждено рекомендуемое количество населения, проживающего на административном участке, обслуживаемом одним УУП, – это 2,8–3 тыс. человек. Вместе с тем следует понимать, что на основании этого критерия рассчитывается общая штатная численность подразделений УУП, которая распределяется между региональными ТО МВД России, а ими – по районным ОМВД и отделам полиции. В результате на конкретного УУП нередко приходится нагрузка, существенно превышающая нормативный лимит. Подобной диспропорции способствуют разрастание населенных пунктов, замена частного сектора жилыми комплексами с многоэтажными домами, увеличение плотности населения. Все эти тенденции ведут к тому, что количество населения на отдельных административных участках резко меняется в сторону увеличения, в свою очередь, это влечет за собой увеличение нагрузки на УУП. Количество населения на административном участке может значительно меняться в течение года по причине временного пребывания: беженцев; граждан, прибывших на курортный отдых и сезонную работу; членов садовых товариществ; жителей дачных поселков и т. п.

Вновь назначенному УУП необходимо учитывать: рождаемость, смертность, половозрастной состав, а также присутствие на территории разного рода общественных объединений, в том числе правоохранительной направленности, формы проявления их активности, традиции, обычаи, стереотипы поведения, исторически сложившиеся на данной территории. Наряду с этим, УУП следует разбираться в национальных особенностях населения, проживающего на административном участке.

---

[1] См., например: Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции: приказ МВД России от 14.07.1992 № 231 (утратил силу); О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции: приказ МВД России от 16.09.2002 № 900 (утратил силу); Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

В зависимости от национальной принадлежности отдельных категорий граждан им могут быть присущи следующие индивидуальные особенности: поведенческий характер; обычаи; правовое положение женщин; отношение к труду; отношение к другим нациям и народностям, что, в свою очередь, влияет на добрососедское проживание на одной территории.

В жесткой привязке к общему количеству населения, проживающего на обслуживаемой территории, следует рассматривать количество граждан, состоящих на профилактических учетах полиции. Опыт работы УУП подтверждает состоятельность прогрессии, согласно которой чем больше на административном участке количество лиц, состоящих на профилактическом учете, тем меньше должно быть общее количество обслуживаемого населения.

Уровень экономического развития территории. В рамках изучения вновь назначенным УУП особенностей принимаемого административного участка имеет смысл обратить внимание на экономические характеристики территории обслуживания, такие как: материальное благополучие, или уровень жизни населения; уровень безработицы (количество трудоспособного населения, не имеющего работы); состояние рынка вакансий и возможности трудоустройства на территории административного участка; пересечение территории обслуживания автодорогами, железнодорожными магистралями федерального значения, наличие железнодорожных вокзалов, сортировочных станций и узлов; стоимость жилья и услуг ЖКХ на обслуживаемой территории; объем пассажиропотоков и грузовых перевозок; состояние рынка товаров; присутствие на территории предприятий, учреждений и организаций и режимы их работы; расположение объектов жизнеобеспечения, скопление материальных ценностей и т. д.

Отсутствие возможности трудоустройства, высокая стоимость услуг ЖКХ при определенных обстоятельствах провоцируют население к противоправному поведению. Наличие железнодорожных магистралей и автодорог федерального значения, железнодорожных объектов, как правило, свидетельствует о скоплении материальных ценностей, которые привлекают внимание субъектов, стремящихся к их завладению противоправным путем.

Данные характеристики взаимосвязаны с благополучием населения, что, в свою очередь, влияет на общую оперативную обстановку на административном участке и в конечном итоге отражается на нагрузке, возлагаемой на УУП.

***Географические особенности местности**, которые в той или иной мере могут повлиять на объем работы УУП: географическое положение административного участка; рельеф территории обслуживания; конфигурация административного участка (площадь, протяженность); территории парковых зон или лесных массивов; наличие на административном участке болот, водое-*

мов; климатические характеристики территории административного участка.

В большей степени географические особенности влияют на организацию службы УУП в сельской местности, особенно если административный участок охватывает значительную территорию с несколькими населенными пунктами с плохим состоянием дорог. Климатические условия, такие как аномальные морозы, частые осадки (дожди), последствия стихийных бедствий природного характера и т. д., при возникновении которых появляется угроза жизни и здоровью людей, сохранности материальных ценностей, последствиями которых могут быть затруднительное передвижение по территории, нарушение условий жизнедеятельности (доставка продуктов первой необходимости, электроснабжение населения и т. д.), обязывают УУП оказывать помощь населению в ликвидации этих последствий, а также пресекать случаи мародерства. Наличие водоемов на административном участке вынуждает УУП уделять внимание проведению профилактической работы среди отдыхающих в целях предотвращения несчастных случаев на воде. Большие расстояния, перепады высот в горной и холмистой местности, железобетонные высотные здания могут существенно повлиять на качество служебной связи, сигналы сотовой связи и сети Интернет.

§ 3. Основные способы изучения участковым уполномоченным полиции административного участка

С первого дня службы УУП осуществляет свою деятельность по утвержденному заместителем начальника полиции (по ООП) ТО МВД России графику несения службы, в котором указывается время заступления на службу. Режим служебного времени УУП определяется с учетом складывающейся оперативной обстановки на обслуживаемом административном участке и специфики выполнения поставленных задач. Выделение специального времени для изучения административного участка не предусмотрено.

Наиболее эффективными способами обретения необходимой информации о состоянии дел на административном участке являются его профилактический обход и прием проживающего на нем населения. Проведение поквартирного или подворового профилактического обхода предполагает последовательный комплекс мероприятий: подготовку к проведению обхода, непосредственное его проведение и заключительный этап, направленный на анализ, систематизацию и фиксацию полученных данных. Профилактический обход может сочетаться с проведением индивидуальной профилактической работы и рассмотрением обращений граждан.

К проведению профилактического обхода жилого сектора УУП должен тщательно подготовиться. Принципиального внимания для получения

наиболее полного представления об обслуживаемой территории требуют данные:

1) о лицах, склонных к совершению бытовых преступлений;

2) о лицах, страдающих наркоманией и (или) алкоголизмом;

3) о лицах, пострадавших от преступлений или подверженных риску стать таковыми в силу их малолетнего либо престарелого возраста, а также имеющих психические расстройства;

4) о случаях противоправного поведения жильцов квартир и домовладений.

Помимо этого, интерес для УУП представляет информация о проживающих на административном участке лицах: имеющих в личном пользовании гражданское, служебное и наградное боевое ручное стрелковое оружие; предоставляющих помещения для занятия проституцией, наркоманией, токсикоманией; ранее привлекавшихся к уголовной ответственности; освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом; осужденных к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы; освобожденных от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям; допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений; имеющих психические заболевания, состоящих на учете в учреждениях здравоохранения; состоящих на учете в ПДН несовершеннолетних, их родителях и иных законных представителях; уклоняющихся от военной службы; находящихся в розыске; входящих в неформальные объединения экстремистского толка.

Для сбора, обобщения и обработки указанных данных в первую очередь необходимо проводить анализ сведений из СООП. Вновь назначенному УУП следует использовать уже созданные и самостоятельно формировать комплексы биометрических и установочных данных лиц, проживающих на административном участке и представляющих интерес для служебной деятельности подразделений ОВД. Допустимо использование фотографий, сделанных в процессе разбирательства при доставлении в дежурную часть ТО МВД России.

Данному направлению изучения административного участка УУП способствует осуществление в ходе первичного профилактического обхода проверки документов, удостоверяющих личность граждан.



Согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудники вправе проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются сведения, дающие основания:

1) подозревать их в совершении преступления;

2) полагать, что они находятся в розыске;

3) возбудить в отношении этих граждан дела об АПН;

4) для их задержания в случаях, предусмотренных ст. 14 ФЗ «О полиции».

Не менее практичной данная мера административного принуждения может оказаться при первоначальном посещении лиц, состоящих на профилактическом учете полиции.

Осуществляя поквартирный обход, вновь назначенный УУП не только использует имеющиеся сведения, но и вынужден уточнять их и пополнять посредством личного наблюдения и общения с населением административного участка. Такое начало обслуживания территории предполагает достижение комплексного эффекта. Во-первых, это способствует росту уважения и авторитета УУП среди граждан, проживающих на административном участке, что обусловливает повышение уровня откровенности в процессе их общения. Во-вторых, уточнение ранее полученной информации исключает уверенность в отсутствии контроля со стороны полиции у лиц, в отношении которых профилактическая информация уже устарела.

Непосредственное проведение профилактического обхода административного участка является одной из форм несения службы УУП и для вновь назначенного сотрудника представляет собой совокупность информационно-поисковых, оперативно-профилактических действий, направленных на обретение первоначальной информации о жителях административного участка, о причинах и условиях, способствующих совершению преступлений и АПН, об особенностях проведения общей и индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учетах полиции, а также на организацию и поддержание постоянной связи с населением.

В связи с тем, что информация о населении административного участка постоянно изменяется, вновь назначенный УУП вынужден анализировать широкий спектр различных документов, содержащих те или иные сведения о жителях обслуживаемой им территории. Такого рода данные он может получить из служебных документов ТО МВД России: данных статистической отчетности, информационно-справочных и иных учетов, имеющихся в ОВД. Ему должно быть известно о возможном использовании специальных запросов, позволяющих оперативно и качественно воспользоваться информационными массивами из доступных баз данных.

В соответствии с требованиями п. 4 ст. 21 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» при ведении профилактического учета субъекты профилактики правонарушений ведут обмен информацией посредством межведомственных запросов, в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Кроме того, значительный объем данных дают мероприятия, направленные на ознакомление с коллективами предприятий ЖКХ: руководителями ЖЭК, ДЭЗ, ТСЖ, управляющих компаний, техниками-смотрителями, дворниками. От этих лиц возможно получить первич-

ные данные о проживающем населении, профиле деятельности фирм и различных учреждений, особенностях жилых домов.

Не менее востребованной будет информация, которая станет доступной для вновь назначенного УУП в результате использования технических систем видеофиксации и наблюдения. Такие системы могут быть установлены на фасаде и в подъездах многоквартирных домов и зданий предприятий (учреждений, организаций), на территории образовательных организаций. С самого первого выхода на административный участок УУП должен непрерывно обновлять информацию о системах видеонаблюдения, находящихся на территории обслуживания, а в случаях, когда на административном участке к моменту назначения нового УУП в эксплуатацию вводился один или несколько многоквартирных домов, УУП следует в обязательном порядке выяснить и зафиксировать данные о количестве и типах средств видеонаблюдения, их дислокацию и особенности получения сведений из новой информационной технологической системы.

Для обеспечения высокого уровня эффективности исследования следует использовать секторальное деление территории, обслуживаемой УУП, для которого может быть использован план-схема местности. УУП следует указать квартиры и домовладения, в которых проживают лица, представляющие оперативный интерес, объекты, на территории которых предположительно организованы помещения для занятия проституцией и употребления наркотиков. В ходе последовательного изучения секторов по схеме отработанные объекты следует указывать отдельно от тех, которые посетить не удалось. Такие квартиры, домовладения, иные помещения следует вносить в план последующего профилактического обхода.

Используемая схема, как и записи, отражается исключительно в рабочей тетради УУП. Ни в коем случае нельзя распространять персональные данные, допуская кого-либо к операциям с использованием собранных сведений при проведении профилактического обхода.

По прибытии в запланированный для изучения дом или квартал УУП проводит поквартирный (подомовой) обход жилого сектора с вручением визитных карточек. Кроме того, УУП информирует жителей участка о местонахождении участкового пункта полиции, помещения для приема населения, днях и часах приема граждан.

Во время изучения административного участка УУП должен уделять особое внимание информации:

1) о квартирах (жилых домах, комнатах), сдаваемых в аренду, в том числе гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства (при установлении юридических или физических лиц), о лицах, сдающих квартиры (помещения) в аренду без оформления соответствующих документов;

2) о лицах, потребляющих НС и ПВ без назначения врача; о лицах, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, изготавливающих,

перерабатывающих и сбывающих НС и ПВ или их аналоги; о лицах, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, культивирующих растения, содержащие НС и ПВ; о лицах, содержащих притоны для потребления наркотиков, и лицах, предоставляющих помещения для этих целей; о лицах, склоняющих к потреблению НС и ПВ, в том числе несовершеннолетних;

3) о лицах, распространяющих экстремистские материалы, включенные в федеральный список экстремистских материалов, а также осуществляющих их производство либо хранение в целях массового распространения;

4) о находящемся на хранении у граждан гражданском и наградном оружии, а также патронах к нему;

5) о жалобах на противоправное поведение соседей и других жильцов дома (в целях предупреждения преступлений и иных правонарушений).

Результаты профилактического обхода заносятся в электронном виде в модуль «Участковый» СООП ИСОД МВД России. До подключения автоматизированных рабочих мест УУП к СООП допускается ведение документации на бумажном носителе, форма такого документа определяется начальником ТО МВД России на региональном уровне[1].

Для работы на заключительном этапе вновь назначенному УУП путем анализа, систематизации и фиксации полученных данных необходимо освоить навыки работы в модуле «Участковый». УУП следует придерживаться следующих правил.

Важнейшей задачей является внесение в модуль «Участковый» данных максимально возможного количества граждан, проживающих на административном участке. При этом работа вновь назначенного сотрудника не должна сопровождаться их дублированием.

Общение с ответственными квартиросъемщиками и отдельными жильцами должно сопровождаться выполнением отметок о лицах, фактически проживающих на административном участке. Если позволяют условия, УУП следует фиксировать все доступные номера телефонов, принадлежащих гражданам (любого сотового оператора).

При внесении информации о лицах, состоящих на профилактическом учете, наряду с полнотой личных данных, необходимо в разделе «Связи» обозначить контакты подучетного, имеющие как социальный, так и противоправный характер (родственники, в том числе бывшие супруги; лица, проводящие совместно досуг; сотрудники; вместе отбывавшие уголовное наказание; подельники и потерпевшие).

При первичном профилактическом обходе административного участка вновь назначенному УУП необходимо обращать внимание на появившиеся организации, не внесенные своевременно в базу данных. Предварительно следует получить подтверждение их правовой состоятельности

---

[1] Верхоглядов Я.Е., Гришаков А.Г., Федяев Е.А. Проведение участковыми уполномоченными полиции профилактического обхода жилого сектора: метод. Рекомендации. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2022. С. 7.

в администрации населенного пункта. Организации вносятся в модуль через раздел «Жилые дома». При проверке данных о юридических лицах, находящихся на обследуемом административном участке, необходимо использовать общедоступный официальный ресурс ФНС России.

Сведения об объектах учета вносятся УУП в соответствии с требованиями ведомственного нормативного акта в модуль в течение 2 рабочих дней с момента их получения. В случае отсутствия технической возможности внесения сведений в установленный период по согласованию с администратором территориального уровня данный срок может быть продлен до 14 суток[1].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Понятие и критерии формирования, размеры и границы административного участка.
2. Тактические особенности посещения УУП отдельных мест: заброшенных зданий, строений, подъездов и подвальных помещений.
3. Основные позиции изучения населения и объектов обслуживаемого административного участка.
4. Понятие и содержание оперативной обстановки.
5. Состояние оперативной обстановки.
6. Что характеризует уровень экономического развития территории административного участка?
7. Каковы основные способы изучения УУП административного участка?
8. Получение информации путем общения с гражданами. Посещение лиц, состоящих на профилактических учетах полиции.
9. Действия УУП по учету и порядку использования информации, полученной при изучении населения, проживающего на территории административного участка.
10. Перспективные способы изучения населения и объектов обслуживаемого административного участка.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Аврутин Р.Ю., Фомин А.А., Фомина Т.Ф. О некоторых проблемах проведения профилактической работы участковыми уполномоченными полиции // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 3(69).

2. Морозов В.А., Федулов Б.А., Калинин С.В. и др. Активные методы обучения при подготовке участковых уполномоченных полиции по дисциплинам тактико-специальной подготовки: метод. рекомендации. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2022. 88 с.

[1] Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка: приказ МВД России от 11.01.2016 № 1. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Верхоглядов Я.Е., Гришаков А.Г., Федяев Е.А. Проведение участковыми уполномоченными полиции профилактического обхода жилого сектора: метод. рекомендации. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2022. 27 с.

4. Гришаков А.Г. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции при проведении профилактического обхода в жилом секторе обслуживаемого участка // Алтайский юридический вестник. 2021. № 1(33). С. 51–58.

5. Бачурин А.Г., Верхоглядов Я.Е., Гайдуков А.А. и др. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб.-метод. пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2021. 204 с

6. Репьев А.Г. Оценка эффективности деятельности участковых уполномоченных полиции на основе статистических данных: анализ, планирование, прогнозирование // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1(45).

7. Сотников С.С., Кочеров Ю.Н., Димитров А.Н. Об организации оперативно-служебной деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на городском (районном) уровне // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 61–64.

Глава 5. ФОРМЫ НЕСЕНИЯ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Содержание

§ 1. Общие требования к несению службы.

§ 2. Проведение профилактического обхода административного участка.

§ 3. Индивидуальная профилактическая работа.

§ 4. Прием граждан и рассмотрение обращений граждан.

§ 5. Отчет перед населением административного участка о проделанной работе.

§ 1. Общие требования к несению службы

Действия УУП при несении службы на административном участке регламентированы Инструкцией УУП. При выполнении служебных обязанностей на обслуживаемой территории УУП следует находиться в форменной одежде с учетом погодных и климатических условий, которая должна соответствовать постановлению Правительства Российской Федерации от 13.10.2011 № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». При выполнении отдельных поручений по указанию начальника ТО МВД России либо его заместителя – начальника полиции или заместителя начальника полиции (по ООП) УУП может нести службу без форменной одежды, при этом он обязан иметь при себе служебное удостоверение и специальный жетон с личным номером.

Участковый несет службу с табельным огнестрельным оружием, оснащенным двумя снаряженными магазинами, может использовать принятые на снабжение ОВД беспилотные воздушные суда и аппараты, беспилотные транспортные средства и иные автоматизированные беспилотные комплексы.

Служебное время УУП определяется текущей оперативной обстановкой в районе и на территории обслуживаемого участка, а также особенностями поставленных задач. Перед заступлением на службу УУП проходит инструктаж, который проводится заместителем начальника полиции (по ООП), начальником отдела полиции или его непосредственным руководителем. В инструктаже также участвует оперативный дежурный дежурной смены, который доводит оперативно значимую информацию в районе и городе. Инструктаж должен быть проведен в течение 20 минут.

При проведении инструктажа проверяется наличие вооружения, специальных средств, средств связи, видеорегистраторов носимых, мобильных устройств удаленного доступа к СООП (планшетов) и их работоспо-

собность, а также проводится тренаж действий в смоделированных типовых ситуациях и ситуациях, связанных с особыми условиями несения службы.

Осуществляя профилактический обход во время исполнения служебных обязанностей, УУП поддерживает связь с непосредственным руководителем и оперативным дежурным ТО МВД России. При обходе участка, на котором возможны перебои связи или она полностью отсутствует, УУП заранее сообщает об этом непосредственному руководителю. По окончании службы УУП прибывает в установленное время в ТО МВД России и докладывает о проделанной работе. УУП, работающему и проживающему в отдаленных селах или труднодоступной местности, порядок и периодичность прибытия в ТО МВД России для инструктажа и отчетов по профилактическому обходу определяются индивидуально.

В Инструкции УУП определены задачи, которые требуют компетентного решения при несении им службы на административном участке:

1) принятие мер по предупреждению и пресечению правонарушений;

2) выявление и раскрытие преступлений, соответствующих его полномочиям;

3) осуществление производства по делам об АПН;

4) выполнение профилактических мероприятий в отношении лиц, имеющих непогашенную (неснятую) судимость;

5) проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учетах полиции;

6) осуществление приема граждан;

7) рассмотрение обращений (заявлений, сообщений) граждан, относящихся к компетенции УУП;

8) осуществление контроля за соблюдением лицами, состоящими под административным надзором, установленных административных ограничений.

На основе указанных в п. 9 Инструкции УУП задач закреплены основные формы несения службы УУП:

1) проведение профилактического обхода административного участка;

2) рассмотрение обращений граждан;

3) индивидуальная профилактическая работа;

4) прием граждан;

5) отчеты перед населением о проделанной работе.

Согласно п. 5 Инструкции УУП все результаты профилактической работы на административном участке должны быть размещены в СООП, что обеспечивает автоматизацию деятельности сотрудников, федеральных государственных служащих и сотрудников ОВД.

§ 2. Проведение профилактического обхода административного участка

Основная цель профилактического обхода – получение оперативно значимой служебной информации, которая может быть проверена в рамках предоставленных полномочий. Основной смысл профилактического обхода заключается в квалифицированном осмотре расположенных на административном участке сооружений, различных зданий и наблюдении за лицами, находящимися на полицейском профилактическом учете.

Являясь одной из основных форм несения службы УУП, профилактический обход функционально сочетается с обязанностями УУП:

1) по приему заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, АПН и происшествиях, проверке полученной информации и принятию квалифицированных решений;

2) по информированию в пределах компетенции соответствующих государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц о ставших известными УУП фактах, требующих безотлагательного реагирования;

3) по пресечению противоправных деяний, устранению угрозы безопасности населения, документированию в пределах компетенции обстоятельств совершения преступлений, АПН;

4) по выявлению в пределах компетенции причин преступлений и АПН, а также условий, способствующих их совершению, с последующим докладом руководителю ТО МВД России;

5) по выявлению лиц, имеющих намерение совершить преступление;

6) по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции;

7) по оказанию в пределах компетенции содействия сотрудникам подразделений ТО МВД России в установлении на административном участке местонахождения лиц, находящихся в розыске; совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; уклоняющихся от исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; уклоняющихся от принудительной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; пропавших без вести, а также розыске похищенного имущества; в идентификации неопознанных трупов, обнаруженных на административном участке;

8) по участию в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму;

9) по наблюдению за находящимися на списочном учете лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих;

10) по участию в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, НС и ПВ и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством.

Представленный перечень решаемых УУП задач при осуществлении профилактического обхода не является исчерпывающим, так как обход административного участка предполагает пешее перемещение по обслуживаемой территории. При этом вполне очевидно, что обслуживаемая территория состоит не только из квартир и участков частных домовладений, но и из иных сопутствующих элементов. Например, подъезды, лестничные площадки, лифты жилых домов, прогулочные террасы и иные места общего пользования в многоквартирных домах, чердаки и подвалы, оборудованные для общего пользования, в том числе автомобильные стоянки, расположенные на подземных этажах жилых домов, также должны находиться в поле зрения УУП в ходе профилактического обхода.

Даже просто фактическое присутствие УУП на административном участке обладает профилактическим эффектом.

Профилактический обход предусматривает знакомство с жителями и собственниками зданий, строений и сооружений, расположенными на территории административного участка, в целях установления взаимных доверительных отношений. Общение с населением административного участка должно сочетаться с получением УУП различного рода информации, отражающей сложившееся состояние оперативной обстановки.

Обход жилого сектора целесообразно начинать с посещения старших по подъездам, домам, кварталам в целях получения общих, а также новых сведений о жителях объектов, что позволит быть готовым к возможным нетипичным и даже опасным ситуациям в ходе их обследования. Общее представление о многоквартирном доме и его жильцах возможно получить и от работников управляющих компаний и ТСЖ. В ходе поквартирного и подомового обходов следует уделять внимание всем возрастным категориям граждан, в том числе молодежи и лицам преклонного возраста, которые, как правило, готовы к установлению психологического контакта с УУП, при этом обладают достаточной осведомленностью о жизни своих соседей и состоянии правопорядка в жилом массиве.

При обходе многоквартирных домов необходимо проявлять бдительность, применять меры личной безопасности, быть внимательным к деталям обстановки и собственным ощущениям – звукам, запахам. Это может способствовать, помимо обеспечения собственной безопасности, выявлению фактов противоправной деятельности, скрытой от визуального восприятия. Например, процесс изготовления НС и ПВ или трупный запах могут быть замаскированы резким запахом краски или иной бытовой химии, а повышенный уровень шума в отдельных помещениях может указы-

вать на совершение семейно-бытового правонарушения и содержание притонов.

В ходе общения с гражданами в их квартирах и на территории частных домовладений следует обращать внимание на наличие автотранспорта, домашних животных (возможно, опасных). Знание оперативной обстановки на обслуживаемом участке позволит УУП выявить лиц, находящихся в розыске, либо обнаружить вещи, имеющие отношение к ранее совершенным преступлениям.

Профилактическое присутствие УУП в квартире или частном домовладении может быть рационально использовано для параллельного решения иных служебных вопросов (например, в работе по текущим заявлениям либо отдельным поручениям, находящимся на исполнении УУП). Помимо этого, возможен опрос граждан по материалам, находящимся в производстве у УУП.

В условиях систематического проведения профилактического обхода УУП осуществляет подбор кандидатов на должности внештатных сотрудников полиции, а также:

1) выполняет разъяснительную работу по сохранности имущества охранными предприятиями на договорной основе;

2) проверяет по месту жительства поднадзорных лиц;

3) выполняет на объектах, расположенных на административном участке, мероприятия, направленные на обеспечение антитеррористической безопасности, посредством проверки доступности для посторонних лиц входов в подвалы и на чердаки;

4) составляет протоколы об АПН, выявленных при выполнении профилактического обхода на административном участке.

Профилактический обход административного участка выступает для УУП первоочередным источником получения информации о состоянии оперативной обстановки на территории обслуживания. Систематическое присутствие УУП на административном участке формирует у граждан не только осознание соответствующей правовой защищенности, но и положительное общественное мнение о работе ТО МВД России.

Поступившая в ходе профилактического обхода УУП информация используется в целях выполнения служебных обязанностей в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России. При обнаружении причин и условий, способствующих совершению правонарушений на обслуживаемой территории, УУП докладывает руководителю подразделения о необходимости внесения в соответствующие органы или организации либо общественные объединения представлений об их устранении. Результаты работы заносятся УУП в модуль «Участковый» СООП.

§ 3. Индивидуальная профилактическая работа

Индивидуальная профилактическая работа УУП урегулирована нормами раздела 5 Инструкции УУП, в которой определены его обязанности по выполнению индивидуальной профилактики в отношении лиц, состоящих на профилактических учетах полиции. К данной категории отнесены лица:

1) в отношении которых установлен административный надзор;

2) освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;

3) допускающие правонарушения в семейно-бытовой сфере;

4) совершившие АПН, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, при проведении публичных или официальных спортивных мероприятий.

Профилактика правонарушений *– совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.*

В ходе несения службы на административном участке УУП может использовать следующие формы профилактического воздействия.

1. *Правовое информирование,* в ходе которого субъекты профилактики правонарушений или лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств.

2. *Профилактическая беседа,* основной смысл которой состоит в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

3. *Объявление официального предостережения* о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, которое может быть вынесено при отсутствии оснований для привлечения лица к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для

исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения[1].

4. *Профилактический учет*, который предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений. Ведение профилактического учета (сбор, регистрация, обработка, хранение и предоставление информации), в том числе с использованием автоматизированных информационных систем, осуществляется субъектами профилактики правонарушений в пределах их полномочий.

5. *Административный надзор*, который представляет собой персональное профилактическое воздействие на граждан, в отношении которых решением суда установлены ограничения и возложено выполнение предусмотренных законом обязанностей.

Индивидуальная профилактика правонарушений – *оказание воспитательного воздействия на отдельные категории лиц, принятие комплекса мер, направленных на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.*

Согласно разделу 5 Инструкции УУП индивидуальная профилактическая работа проводится в отношении 4 категорий граждан. Данный перечень имеет тенденцию к динамичному изменению. Так, приказом МВД России от 06.02.2024 № 41[2] из-под профилактического учета были выведены:

1) больные алкоголизмом, состоящие на учете в медицинской организации, которые в течение года 2 и более раз привлекались к административной ответственности за совершение АПН в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП;

2) больные наркоманией, состоящие на учете в медицинской организации, которым в течение года 2 и более раз назначено административное наказание за совершение АПН, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП.

Очевидно, что причинами и условиями противоправного поведения этих категорий граждан выступают соответствующие заболевания, устра-

---

[1] О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения: приказ МВД России от 04.03.2020 № 119. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О внесении изменений в Инструкцию по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке и Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции, утвержденные приказом МВД России от 29.03.2019 № 205: приказ МВД России от 06.02.2024 № 41. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

нить которые посредством реализации УУП своих полномочий попросту невозможно. Для этого необходим комплекс медицинских мер, которые применяются преимущественно на добровольной основе. Вместе с тем следует понимать, что постоянное усложнение общественных отношений и оперативной обстановки могут обусловить как сокращение, так и расширение этого перечня даже в тактической перспективе.

1. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, в отношении которых установлен административный надзор. Предупреждение рецидивной, повторной преступности является одним из приоритетных направлений деятельности УУП. Так, в соответствии с п. 33.1 приказа МВД России № 205 на УУП в данной сфере возложена особая ответственность за осуществление индивидуальной профилактической работы в отношении лиц, на которых распространяются положения Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и принимаемых на его основе ведомственных нормативных актов.

К таким лицам относятся совершеннолетние граждане, освободившиеся из мест лишения свободы и имеющие неснятую (непогашенную) судимость за совершение:

1) тяжкого или особо тяжкого преступления;

Согласно ч. 4 ст. 15 УК тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК, не превышает 10 лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК, не превышает 15 лет лишения свободы.

2) преступления при рецидиве преступлений;

Согласно ст. 18 УК рецидивом преступлений признается совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление. Выделяются опасный и особо опасный рецидив.

3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;

Согласно ст. 25 УК преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. Совершенным с косвенным умыслом признается преступление, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий,

не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично.

4) двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК.

Административный надзор устанавливается судом на основании заявления исправительного учреждения или ОВД, если:

1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение года 2 и более АПН против порядка управления, и (или) АПН, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) АПН, предусмотренных ч. 7 ст. 11.5, и (или) ст. 11.9, и (или) ст. 12.8, и (или) ст. 12.26 КоАП.

Следует помнить, что административный надзор устанавливается по умолчанию, т. е. независимо от инициативы со стороны исправительного учреждения или ОВД в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение:

1) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего;

2) преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений;

3) тяжкого или особо тяжкого преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы[1], а также тяжкого или особо тяжкого преступления экстремистской направленности[2];

4) в период нахождения под административным надзором преступления, за которое это лицо ранее было осуждено к лишению свободы и направлено к месту отбывания наказания.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы с перечисленными лицами является сообщение должностного лица подразделения по осуществлению административного надзора. УУП вносят сведения о поднадзорных лицах в паспорт на административный участок[3]. Срок проведения индивидуальной профилактической работы с ли-

---

[1] Преступления, предусмотренные п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 4 ст. 150 УК.

[2] Преступления, предусмотренные ст. 205–205.5, 206, 208, 210.1, 211, 220, 221, 277–279, 282–282.3, 295, 317, 357, 360 и 361 УК.

[3] Модуль «Участковый» СООП.

цами рассматриваемой категории устанавливается до принятия начальником ТО МВД России решения о прекращении административного надзора.

Содержание индивидуальной профилактической работы УУП с лицами, находящимися под административным надзором, определяется положениями п. 8.1–8.12 приказа МВД России № 818 и условно предполагает три формы.

1. Осуществление непосредственного наблюдения за поднадзорными лицами по месту их жительства (пребывания). Данное наблюдение заключается:

– в посещении не реже раза в месяц поднадзорных лиц по месту жительства (пребывания), в том числе в определенное время суток, в течение которого этим лицам запрещено пребывание вне указанных помещений;

– в получении сведений о поведении поднадзорного лица, характеризующих его по месту работы и месту его жительства;

– в опросе поднадзорных лиц по вопросам нарушения ими установленных судом административных ограничений и невыполнения возложенных на них законом обязанностей.

2. Контроль за перемещением поднадзорных лиц. Такой контроль осуществляется путем ознакомления, внесения записей, проставления отметок о прибытии в маршрутном листе поднадзорного лица. О фактах неприбытия поднадзорного лица в установленный срок к избранному месту жительства (пребывания), а также его убытия с места жительства (пребывания) УУП докладывают начальнику ТО МВД России и принимают меры к установлению его местонахождения.

3. Деятельность по предупреждению противоправных деяний поднадзорных лиц. Так, УУП обеспечивает задержание и доставление поднадзорных лиц, освободившихся из мест лишения свободы и не прибывших без уважительных причин в определенный срок к избранному ими месту жительства, а также лиц, самовольно оставивших место жительства в целях уклонения от административного надзора. При установлении факта уклонения от административного надзора по указанию начальника ТО МВД России проводят сбор материалов предварительной проверки до передачи материалов в подразделение дознания.

2. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; 2 и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1. ст. 231, ч. 1. ст. 234.1 УК; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Данная категория охватывает лиц, которые формально подпадают под критерии установления административного надзора, однако в отношении которых он судом не установлен, что зачастую обусловлено право-

мерным поведением лица в период отбывания наказания и после освобождения из места лишения свободы.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы с перечисленными выше лицами является информация об освобождении лица из мест лишения свободы. На начальном этапе индивидуальной профилактической работы следует учитывать, что граждане рассматриваемой категории фактически аналогичны лицам, находящимся под административным надзором. В своем прошлом они имеют криминальный опыт, были осуждены за совершение преступлений, как и поднадзорные лица, находились в местах лишения свободы.

УУП надлежит проводить профилактические мероприятия с указанной категорией граждан не реже раза в месяц. Для повышения эффекта профилактического воздействия на данных лиц следует индивидуально подходить к каждому из них с учетом личностных характеристик, по возможности посещать их по месту жительства или пребывания.

При подготовке к первому посещению по месту жительства освобожденного из мест лишения свободы лица, поставленного на профилактический учет, целесообразно провести проверку проживающих совместно с ним граждан по имеющимся информационным базам данных. При посещении следует интересоваться информацией о месте их работы, образе жизни. В качестве источников информации могут быть проживающие в непосредственной поблизости соседи, старшие по подъезду, с которыми необходимо установить личный контакт.

Заинтересованность в коррекции правосознания подучетного, обладание информацией о его образе жизни и близком окружении позволяют избирательно подходить к выбору и периодичности применения тех или иных методов профилактического воздействия. Получив значительный объем информации о подучетном лице, УУП легче ориентироваться в приемах профилактического воздействия, оказывать содействие в трудоустройстве подучетного, проводить с ним профилактические беседы или акцентировать внимание на более бдительном наблюдении за его поведением.

Индивидуальная профилактическая работа УУП с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, проводится до погашения (снятия) судимости либо установления административного надзора.

3. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере.



К семейно-бытовым правонарушениям Инструкция УУП относит составы правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП и ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК. Данная трактовка не совпадает с положениями совместного приказа Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253,

ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 «О едином учете преступлений», согласно которым под «бытовым» понимается потенциально любое преступление, совершенное, как правило, на почве личных неприязненных отношений: по мотивам, возникающим вследствие семейных отношений или отношений, связанных с совместным проживанием либо совместным ведением хозяйства; на почве конфликта, возникающего по коммунальным вопросам (связанным с эксплуатацией помещений, прилегающей территории, соблюдением установленных правил поведения, социального общежития). Отдельно в приказе оговаривается, что мотивом бытовой преступности не должны быть корыстные побуждения.

Несмотря на реализуемые государством меры по укреплению семейных ценностей, современные реалии свидетельствуют о распространенности в Российской Федерации правонарушений в семейно-бытовой сфере. Ведущая роль в преодолении данной проблемы отводится УУП, решающим в пределах своей компетенции профилактические задачи.

Персонифицированный (индивидуальный) подход к лицам, допускающим правонарушения в семейно-бытовой сфере, лежит в основе предупредительной деятельности УУП. ФЗ «О полиции» в п. 4 ч. 1 ст. 12 закрепил за УУП обязанность по проведению индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете. Базовые основы индивидуальной профилактической работы как одного из составных элементов государственной системы профилактики правонарушений установлены в Федеральном законе от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В нем представлены основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений, а также формы общего и индивидуального профилактического воздействия.

Основными задачами УУП в данном направлении являются:

1) выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений в семейно-бытовой сфере, принятие мер по их устранению;

2) выявление и постановка на профилактический учет лиц, имеющих намерение совершить правонарушение.

Профилактический учет является формой профилактического воздействия и предназначен для информационного обеспечения предупредительной деятельности УУП. Ведение профилактического учета осуществляется путем обмена информацией посредством межведомственных запросов в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Согласно п. 16 ч. 3 ст. 17 ФЗ «О полиции» собранные полицией сведения формируются в банке данных о лицах, состоящих на профилактических учетах. Профилактический учет относится к индивидуальной предупредительной деятельности УУП и сочетает в себе административные меры убеждения и принуждения, его целью является недопущение совершения правонарушений.

Основаниями для проведения индивидуальной профилактической работы с указанной категорией лиц являются:

1) привлечение лица к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП;

2) привлечение лица к уголовной ответственности по ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК (все перечисленные противоправные деяния должны быть совершены в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, к которым относятся: лица, вступившие в законный брак (супруги); лица, связанные близким родством, т. е. родственники по прямой восходящей и нисходящей линии: дети, родители, усыновленные, усыновители, родные сестры и братья (полнородные и неполнородные), внуки, бабушки, дедушки; лица, связанные свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены); сожители, совместно проживающие и (или) ведущие совместную материально-хозяйственную деятельность или воспитывающие ребенка);

3) принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере;

4) прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25 и 25.1, ч. 1 и 5 ст. 319 УПК, по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере.

Индивидуальная профилактическая работа с лицами рассматриваемой категории осуществляется в течение года с момента принятия решения о ее проведении. Поступившее в отношении данной категории лиц заявление о преступлении, об АПН является основанием для продления индивидуальной профилактической работы.

Содержание индивидуальной профилактической работы УУП с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере, заключается в применении ранее указанных форм профилактического воздействия. Участковый посещает лиц, допускающих данную разновидность правонарушений, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в полугодие, при этом с учетом личности правонарушителя, характера его поведения, включая систематичность допускаемых им правонарушений, периодичность осуществления данных мероприятий может быть увеличена до одного и более раз в квартал.

Таким образом, индивидуальная профилактическая работа УУП с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере, представляет собой урегулированный нормами права комплекс надзорных ме-

роприятий и процедур с лицами, состоящими на профилактическом учете, реализуемых при помощи различных форм административно-предупредительного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений.

4. Индивидуальная профилактическая работа УУП с лицами, совершившими АПН, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, при проведении публичных или официальных спортивных мероприятий.



Правовой основой постановки на учет лиц рассматриваемой категории служат нормы федеральных законов от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», а также постановления Правительства Российской Федерации от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». Административная ответственность за нарушение правил и порядка проведения указанных разновидностей массовых мероприятий предусмотрена ст. 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.31 КоАП.

Так, в ст. 17 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закрепляется ответственность организаторов и участников публичного мероприятия за нарушение порядка его организации и проведения, а п. 3 и 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16.12.2023 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» определяют обязанности и запреты для зрителей спортивных соревнований.

Перечисленные сведения оформляются информационным письмом, направляемым посредством СООП. Такая информация должна содержать данные о лицах, задержанных за противоправные деяния в период проведения публичных или официальных спортивных мероприятий, сведения о привлечении их к административной ответственности. Применение к гражданам такого вида административного наказания, как запрет посещения мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, сопровождается включением лица в соответствующий список[1], публикуемый на странице сайта ГУОООП МВД России.

[1] Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: приказ МВД России от 14.01.2014 № 14. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Индивидуальная профилактическая работа УУП с лицами рассматриваемой категории включает следующие мероприятия.

1. Посещение их по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в полугодие, при этом с учетом личности лица, характера его поведения, включая систематичность допускаемых им правонарушений, периодичность осуществления данных мероприятий может быть увеличена до одного и более раз в квартал. В ходе посещения УУП выясняет образ жизни, связи данных лиц, проводят с ними профилактическую беседу.

2. Выявление фактов привлечения профилактируемых лиц к административной ответственности с использованием возможности модуля «Административная практика» СООП с целью контроля за их поведением.

Индивидуальная профилактическая работа с лицами, совершившими АПН, проводится в срок, в течение которого в соответствии со ст. 4.6 КоАП лицо считается подвергнутым административному наказанию, т. е. до истечения года со дня окончания исполнения постановления о привлечении лица к административной ответственности. В случае повторного совершения аналогичного правонарушения срок проведения профилактической работы продлевается.

Таким образом, индивидуальная профилактическая работа УУП с рассматриваемыми лицами имеет большое значение, так как правонарушения, совершенные на публичных и официальных спортивных мероприятиях, несут особую общественную опасность.

Основаниями для прекращения индивидуальной профилактической работы являются:

1) истечение срока проведения индивидуальной профилактической работы;

2) осуждение лица к лишению свободы и его направление к месту отбывания наказания;

3) прохождение военной службы по призыву, в том числе по мобилизации, или контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, а равно контракту о добровольном содействии им;

4) признание гражданина безвестно отсутствующим (умершим) по решению суда;

5) смерть гражданина;

6) утрата гражданином дееспособности;

7) издание акта амнистии или помилования;

8) прекращение гражданства Российской Федерации или проживание гражданина за пределами территории Российской Федерации.

§ 4. Прием граждан и рассмотрение обращений граждан

Особое внимание в деятельности УУП уделяется работе с гражданами, как проживающими на обслуживаемой территории, так и прибывшими по каким-либо вопросам из иных административно-территориальных образований. В частности, осуществляя правоприменительную деятельность на территории административного участка, УУП, помимо решения служебных и иных организационных вопросов, проводит личный прием граждан.

УУП при осуществлении приема граждан руководствуется п. 31 Инструкции УУП и утвержденной приказом МВД России от 29.08.2014 № 736 Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в ТО МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях.



Прием граждан *– форма несения службы УУП, включающая комплекс информационно-разъяснительных и учетно-регистрационных действий, осуществляемых, как правило, в помещении участковых пунктов полиции по вторникам и четвергам с 18:00 до 19:00 и один раз в месяц в субботу с 15:00 до 16:00 (при привлечении УУП в установленном порядке к несению службы в выходные и нерабочие праздничные дни) с целью обеспечения своевременной защиты прав и законных интересов жителей административного участка, обеспечения общественного доверия и поддержки граждан полиции.*

Прием граждан осуществляется в участковых пунктах полиции, у входа в который располагаются информация (светящаяся либо подсвечиваемая вывеска с надписью «Участковый пункт полиции»), а также информационное табло с указанием дней и часов приема граждан, номеров телефонов УУП и дежурной части отдела полиции, на территории которого расположен участковый пункт полиции.

В исключительных случаях УУП может организовать прием граждан в здании отдела полиции или ином помещении по согласованию с начальником ТО МВД России, органами местного самоуправления или администрацией объекта. Практика приема граждан не в участковых пунктах полиции наиболее актуальна для малонаселенных и труднодоступных местностей, когда УУП прибывает в отдаленный населенный пункт, находящийся на территории его обслуживания, для решения служебных вопросов.

Информация о месте и времени приема граждан, номере контактного телефона УУП размещается в СМИ и на официальном сайте ТО МВД России. Кроме того, на сайтах размещается информация о месте расположения УПП, их порядковых номерах и об УУП, обслуживающих административный участок.

В ходе приема граждан УУП выясняет содержание обращения посетителя, обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, защиту его от преступных и иных противоправных посягательств.

Особенности приема граждан УУП:

1) адресат обращения – не только руководитель ОВД, но и непосредственно УУП;

2) заявитель – зачастую физическое лицо, проживающее на обслуживаемом административном участке;

3) периодичность и время приема граждан УУП регламентируются соответствующим нормативным правовым актом МВД России;

4) прием граждан осуществляется в строго определенном месте; предварительная запись отсутствует.

Прибывший на прием гражданин предъявляет УУП документ, удостоверяющий его личность. В ходе приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ранее ему был дан ответ по существу поставленных вопросов, в том числе в случае прекращения с ним переписки и при отсутствии новых доводов, подлежащих проверке.

В случае грубого, агрессивного поведения гражданина прием прекращается, о чем делается запись в учетной форме. Граждане с признаками алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения на прием не допускаются. В интересах защиты прав гражданина и УУП при приеме граждан используются технические средства аудио- и (или) видеофиксации, о чем в обязательном порядке уведомляется гражданин.

Оформление результатов приема граждан. Карточки личного приема составляются в письменной или электронной форме УУП, осуществляющими прием. Заполненные карточки в тот же день передаются в подразделение делопроизводства. Заявления о преступлении, об АПН, в соответствии с резолюцией принимавшего должностного лица, по окончании приема передаются (без регистрации в подразделении делопроизводства) в дежурную часть ТО МВД России для регистрации в КУСП.

В карточку личного приема вносятся сведения о дате и номере их регистрации в КУСП. Если рассмотрение вопроса, с которым обратился гражданин, не входит в компетенцию данного ОВД, гражданину разъясняется, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки: ответ с согласия гражданина может быть дан устно в ходе приема, о чем проставляется отметка в карточке личного приема; если гражданин просит представить письменный ответ, составляется рапорт о содержании устного обраще-

ния, который подлежит регистрации, учету и рассмотрению в установленном порядке.

При необходимости проведения дополнительной проверки гражданину предлагается оставить письменное обращение, которое подлежит регистрации, учету и рассмотрению в установленном порядке. Если гражданин ввиду ограниченных способностей или возможностей здоровья не может самостоятельно в письменной форме изложить суть обращения, ему оказывается помощь в написании обращения, в том числе может составляться протокол принятия устного заявления.

В соответствии с п. 22.2 Инструкции УУП рассмотрение обращений граждан является одной из основных форм несения службы УУП. Подробно процедура приема, регистрации и разрешения обращений граждан будет рассмотрена в последующей главе учебника, в рамках же этой главы следует раскрыть основополагающие начала работы УУП с заявлениями и иными сообщениями.

Участковый является, по сути, основным звеном непосредственной работы с населением, наделение его полномочиями по работе с обращениями граждан является логичным и обоснованным. Вместе с тем данное направление работы регламентируется только двумя пунктами Инструкции: п. 29 и 30, в которых закреплено, что обращения, заявления и сообщения о преступлениях, об АПН, о происшествиях, полученные УУП непосредственно от граждан, передаются в дежурную часть ТО МВД России для их регистрации в КУСП, а также что непосредственное рассмотрение обращения, заявления или сообщения о преступлении, об АПН УУП осуществляет по поручению уполномоченного должностного лица.

Рассмотрение обращений осуществляется участковым в общем порядке, установленном для ОВД в целом. Обращения граждан, поступающие к УУП, разнообразны по содержанию и видам. По первому критерию их можно разделить на обращения, содержащие сообщения о происшествиях, и обращения, не содержащие подобных сведений. Порядок работы с обращениями, содержащими сообщения о происшествиях, регламентируется приказом МВД России от 29.08.2014 № 736. Рассмотрение второй разновидности обращений урегулировано приказом МВД России от 27.11.2024 № 808.

По видам обращения следует разделить на три основные группы: предложения, заявления и жалобы. Предложения непосредственно не связаны с нарушением прав и законных интересов отдельных граждан. Так, обращаясь к УУП с просьбой установить дорожный знак, ограничивающий движение транспорта, установить светофор, изолировать отдельных граждан, представляющих опасность для окружающих, граждане руководствуются прежде всего не личными, а общественными интересами.

Поступающие УУП заявления можно разделить на две категории. В первую входят обращения, в которых содержатся просьбы граждан об удовлетворении предоставленного им права, вторая категория заявлений сигнализирует о происшествиях или правонарушениях.

В случаях когда гражданину отказывается в реализации его прав и законных интересов, для него характерны действия, направленные на защиту своих интересов, т. е. он обращается с жалобой, что является, с одной стороны, реакцией граждан на нарушение их прав и законных интересов, с другой – действенным средством устранения и предупреждения такого рода нарушений.

Обращение, поступившее УУП и не содержащее сообщения о правонарушении или происшествии, подлежит регистрации в течение 3 дней со дня поступления и рассмотрению в срок, не превышающий 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением об этом заявителя. Если в обращении не содержится информации о результатах рассмотрения обозначенных вопросов соответствующими ТО МВД России и разрешение этих вопросов не относится к исключительной компетенции подразделений центрального аппарата МВД России, оно будет направлено для рассмотрения по существу в ТО МВД России.

В соответствии с п. 19 Руководства по организации работы с обращениями граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 27.11.2024 № 808, представление информации гражданам о поступлении обращения, ходе и результатах его рассмотрения по поступающим телефонным звонкам не осуществляется. Установленный порядок обусловлен необходимостью защиты прав заявителей, поскольку разглашение сведений о факте обращения в ОВД неустановленному лицу может создать угрозу безопасности обратившегося гражданина, а также требованиями федеральных законов «О полиции» и «О персональных данных». Перечисленные сведения также сообщаются гражданину на личном приеме при предъявлении документа, удостоверяющего личность.

Если обратившееся лицо считает, что в результате действий (бездействия) УУП нарушены его права, свободы или законные интересы, в том числе отсутствует ответ на обращение, оно вправе обжаловать указанные действия (бездействие), обратившись к вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий ОВД или в прокуратуру с целью проверки соблюдения требований ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Жалобы на решения, принятые должностным лицом структурного подразделения ОВД, подаются руководству данного органа. В случае несогласия с ответом ТО МВД России на региональном уровне по результатам

рассмотрения жалобы лицо вправе обратиться в структурное подразделение центрального аппарата МВД России, к компетенции которого относится решение поставленного вопроса. Помимо этого, лицо вправе обжаловать действия (бездействие) сотрудников ОВД в судебном порядке.

§ 5. Отчет перед населением административного участка о проделанной работе

Данная форма несения службы выражается в выступлении УУП перед населением административного участка и реализуется не реже чем раз в год на основании графика отчетов УУП перед населением, составленного начальником подразделения УУП, согласованного с главой муниципального образования и утвержденного начальником ТО МВД России районного уровня. УУП должен быть ознакомлен с датой, временем и местом проведения отчетного мероприятия, что удостоверяется его личной подписью на графике.

Отчет УУП перед гражданами осуществляется в очной форме с последующим использованием информационно-телекоммуникационных технологий в целях: информирования населения об оперативной обстановке и проделанной работе на административном участке; получения информации об оценке населением деятельности УУП; обеспечения принципов открытости и публичности деятельности полиции, укрепления общественного доверия к УУП. Задачами отчета являются:

1) информирование граждан о состоянии правопорядка на обслуживаемом административном участке;

2) реализация общественного контроля за деятельностью полиции;

3) обеспечение взаимодействия полиции с ОМСУ, общественными объединениями, организациями и гражданами по предупреждению и раскрытию преступлений, предупреждению и пресечению АПН;

4) правовое просвещение граждан.

Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц ТО МВД России утверждена приказом МВД России от 26.12.2023 № 1011. Помимо этого, связанные с подготовкой и проведением отчета положения также закреплены в разделе 7 Инструкции УУП.

Реализация рассматриваемой формы несения службы требует от УУП использования аналитических, организационных и ораторских навыков, умения строить конструктивную коммуникацию с населением и стрессоустойчивости. Она включает следующие этапы:

1) анализ результатов работы и подготовка к отчету;

2) непосредственный отчет перед населением;

3) размещение информации о проведенном отчете.

Анализ результатов работы и подготовка к отчету включают комплекс информационно-аналитических и организационных мероприятий. Содержательную основу проводимого мероприятия составляет информационно-аналитическая справка, в которой отражаются проводимая работа по ООП и ООБ на обслуживаемой территории, по защите прав и законных интересов граждан от преступных посягательств, а также принимаемые меры по обеспечению общественного доверия и поддержки со стороны граждан. Справка утверждается начальником полиции ТО МВД России либо начальником отдела (отделения, пункта) полиции ТО МВД России на районном уровне и размещается на официальных сайтах ТО МВД России в сети Интернет, по согласованию – на официальном сайте ОМСУ в сети Интернет не позднее 10 рабочих дней до дня проведения отчета перед гражданами.

Важнейшим источником информации для подготовки отчета перед населением являются результаты работы УУП с обращениями граждан (заявлениями, жалобами и предложениями). В отчете следует не только указать их количество, но и отразить результаты реагирования на них, наиболее актуальные включить в отчет. Особый акцент в отчете рекомендуется сделать на поступивших предложениях граждан по совершенствованию деятельности полиции, что обеспечит повышение общественного доверия к ОВД в целом и УУП в частности. Анализу также подлежит информация, которая получена в ходе осуществления служебной деятельности по выявлению и пресечению преступлений, а именно способы совершения преступлений (краж, мошенничества), с целью доведения этих сведений в ходе осуществления отчета перед населением. УУП также может использовать иные источники информации, находящиеся в его распоряжении.

Текст отчета рекомендуется структурировать следующим образом.

1. Основной блок, в котором необходимо отразить информацию об оперативной обстановке на закрепленном административном участке и принятых мерах по ее нормализации. В отчете должна содержаться информация о количественных характеристиках оперативной обстановки, конкретных мероприятиях, которые проведены УУП в целях снижения количества совершенных на административном участке преступлений и АПН.

2. Информация о проводимой УУП работе по выявлению и раскрытию преступлений, предупреждению и пресечению АПН. Целесообразно указывать количество зарегистрированных и нераскрытых преступлений, виды преступлений, которые были совершены на административном участке, выявленные причины и условия, которые способствовали их совершению.

3. Результаты превентивно-профилактической работы с разъяснением содержания отдельных профилактических мероприятий, имеющих особую актуальность.

4. Результаты участия общественных объединенияй правоохранительной направленности и отдельных граждан в ООП.

5. Информация о работе с обращениями граждан, включая особо проблемные вопросы и краткие обзоры по итогам их рассмотрения. Такая последовательность в содержании отчета может способствовать минимизации жалоб граждан, поступающих в адрес УУП, что сохранит ресурс времени, которое можно будет направить на осуществление профилактических направлений деятельности.

Организационная составляющая подготовки УУП к отчету перед населением заключается в планировании, согласовании и информировании. Время, место и регламент мероприятия согласовываются начальником подразделения УУП с органами местного самоуправления не позднее 10 рабочих дней до планируемого дня проведения отчета. В целях привлечения наибольшего числа граждан к участию в проведении отчета собрание граждан организуется в вечернее время или в выходные дни, при этом допускается организация собрания граждан, проживающих на нескольких административных участках, на котором одновременно отчитываются несколько УУП.

Сразу после согласования УУП должен проинформировать жителей административного участка, общественные объединения правоохранительной направленности, должностных лиц органов социальной защиты населения, организаций жилищно-коммунального хозяйства, представителей ветеранских объединений, иных предприятий и организаций о дате, времени и месте проведения отчета. Информирование осуществляется посредством размещения объявлений в местах массового пребывания людей, использования местных СМИ и возможностей сети Интернет, а также через информационные ресурсы ОМСУ, учреждений и организаций.

Непосредственное проведение отчета перед населением начинается с обеспечения доступа граждан в обозначенное ранее помещение. На этой стадии следует обеспечить личную безопасность граждан, исключив пронос в помещение оружия, взрывных устройств и иных запрещенных или ограниченных в гражданском обороте предметов, а также присутствие на отчете лиц, находящихся в состоянии порочащего человеческое достоинство и общественную нравственность опьянения. Распорядительные функции в рамках отчета осуществляет, как правило, начальник полиции ТО МВД России либо начальник отдела (отделения, пункта) полиции ТО МВД России на районном уровне, который председательствует на собрании и ведет его протокол.

Речь УУП должна быть доступна, лаконична и соответствовать требованиям профессиональной этики, учитывать интересы участников собрания и культурные традиции проживающего на административном участке населения. После озвучивания отчета целесообразно провести поощрение (награждение) граждан и представителей общественных объединений, принимающих деятельное участие в обеспечении правопорядка. Эта процедура снимет

психологические барьеры между гражданами и УУП, снизит критический настрой и будет способствовать конструктивному общению. Далее УУП следует обратиться к гражданам с предложением задать интересующие вопросы, после чего ответить на них в пределах своей компетенции.



В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О службе в ОВД» и п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» любой ***сотрудник обязан не допускать публичные высказывания, суждения и оценки****, в том числе в СМИ, в отношении государственных органов, должностных лиц, политических партий, других общественных объединений, религиозных и иных организаций, профессиональных или социальных групп, граждан, если это не входит в его служебные обязанности.*

Решение УУП (иными присутствующими на собрании должностными лицами) вопросов и проблем в сфере обеспечения правопорядка на административном участке, будет способствовать заинтересованности граждан в содействии полиции и повышению уровня доверия. Вместе с тем УУП не следует в погоне за популярностью давать обещания и высказывать утверждения относительно вопросов, решение которых не может быть гарантировано.

Размещение информации о проведенном отчете. Отчет УУП перед жителями административного участка оформляется не позднее 10 рабочих дней после дня проведения собрания протоколом, который утверждается начальником подразделения УУП. В протоколе фиксируются: дата, время и место проведения; установочные данные председательствующего и участвующих в собрании должностных лиц; общее количество присутствующих на отчете граждан; повестка дня и текст доклада УУП; поступившие от присутствующих вопросы и ремарки; принятое по итогам отчета решение, которое должно отражать мнение населения о деятельности УУП и предложения по улучшению его работы.

Опубликование отчетных материалов не позднее 10 рабочих дней после проведения мероприятия осуществляют подразделения информации и общественных связей посредством размещения их на официальных сайтах ТО МВД России в сети Интернет, а по согласованию – на официальных сайтах федеральных территорий и (или) ОМСУ. В случае если ТО МВД России на районном уровне не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет, она размещается на официальном сайте соответствующего ТО МВД России на региональном уровне.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Понятие административного участка, понятие приема административного участка, размеры и границы административного участка.

2. Основные направления деятельности УУП.

3. Обязанности УУП при профилактическом обходе административного участка.

4. Модуль «Участковый» СООП.

5. Раскройте понятие и виды административного надзора. Каков порядок осуществления полицией административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы?

6. Назовите категории граждан, состоящих на профилактическом учете, в отношении которых УУП осуществляется индивидуальная профилактическая работа.

7. Раскройте сущность индивидуальной профилактической работы УУП в отношении различных категорий лиц, состоящих на профилактическом учете.

8. Назовите основания постановки на учет и снятия с него лиц, в отношении которых осуществляется индивидуальная профилактическая работа.

9. Каковы сроки нахождения на профилактическом учете различных категорий лиц?

10. Каков порядок оформления результатов проведения индивидуальной профилактической работы?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Труфанов М.Е. Методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. 99 с.

2. Заброда Д.Г. Административная деятельность участковых уполномоченных полиции: учеб. пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. 118 с.

3. Горюнов В.Е. Правовые основы деятельности участкового уполномоченного полиции. Челябинск: Челябинский государственный университет, 2023. 400 с.

4. Аврутин Р.Ю., Беженцев А.А., Ваганов А.Э. и др. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб.-практ. пособие. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2023. 315 с.

5. Западнова Ю.А., Борноволоков П.А., Охохонин Е.М. и др. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. пособие. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2023. 223 с.

Глава 6. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ С ИНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Содержание

§ 1. Организационно-правовые формы и принципы взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции.

§ 2. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с иными подразделениями территориальных органов МВД России и правоохранительными органами.

§ 3. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с народными дружинами в сфере охраны общественного порядка.

§ 4. Особенности организации работы участкового уполномоченного полиции с внештатными сотрудниками полиции.

§ 5. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с молодежными общественными объединениями правоохранительной направленности в образовательной организации.

§ 1. Организационно-правовые формы и принципы взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции

Взаимодействие – воздействие вещей друг на друга для отображения взаимосвязей между различными объектами, для характеристики форм человеческого события, человеческой деятельности и познания[1]. Взаимодействие – объективная и универсальная форма движения, развития, которая определяет существование и структурную организацию любой материальной системы[2]. По мнению А.Н. Кокорева, под взаимодействием следует понимать деятельность, согласованную по целям, месту, времени применения сил и средств, для достижения поставленных задач[3].

Взаимодействие и сотрудничество – один из основополагающих принципов деятельности полиции. В рамках его реализации полиция взаимодействует с другими правоохранительными, государственными и ОМСУ, общественными объединениями, организациями и гражданами. Большое значение данный принцип имеет в деятельности УУП. Подобное вза-

[1] Кемеров В.Е. М.: Академический проект, 2004. С. 497–498.

[2] См.: Советский энциклопедический словарь М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 216.

[3] См.: Кокорев А.Н., Лаврентьева М.С. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: курс лекций. М.: Московский университет МВД России, 2009. С. 166.

имодействие преследует главную цель – ООБ, поддержание правопорядка на обслуживаемой территории административного участка. Успешное решение поставленных перед УУП задач во многом зависит от тесного взаимодействия с другими службами ОВД и иными правоохранительными органами.

УУП приходится сотрудничать практически со всеми службами ОВД и иными правоохранительными органами по различным направлениям деятельности. Основные направления деятельности полиции указаны в ст. 2 ФЗ «О полиции» и конкретизируются в указе Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции». В связи с этим для УУП важно знать правовые основы и порядок взаимодействия с другими службами ОВД и иными правоохранительными органами. Взаимодействие этих субъектов можно определить как совокупность организационно-правовых действий, направленных на совместное решение поставленных перед взаимодействующими сторонами задачами.

Эффективное обеспечение ООП и борьбы с преступностью на обслуживаемой УУП территории во многом зависит от правильной организации его взаимодействия с УУП соседних административных участков, сотрудниками ППС, дорожно-патрульной службы и иными сотрудниками ОВД, а также с иных правоохранительных органов[1].

Взаимодействие УУП с иными субъектами может осуществляться в различных формах, которые опосредованы компетенцией взаимодействующих органов, организаций и объединений.

Формы взаимодействия УУП зависят от служб и подразделений, с сотрудниками которых устанавливаются взаимоотношения.

Взаимодействие осуществляется в следующих формах:

1) взаимное информирование о преступлениях и разыскиваемых лицах;

2) проведение совместных мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, выявлению и наблюдению за лицами, ведущими антиобщественный образ жизни и представляющими оперативный интерес;

3) совместные обходы, патрули и осмотры обслуживаемой территории и мест возможного укрытия преступного элемента (подвалов, чердаков, сараев, строящихся и пустующих зданий и т. д.);

4) совместное проведение инструктажей работников жилищно-эксплуатационных организаций, управляющих домами, комендантов общежитий, дворников, сторожей, членов народных дружин, внештатных сотрудников полиции и т. д. по вопросам ООП и борьбы с преступностью;

5) информирование сотрудников ППС об оперативной обстановке на участке в части, касающейся их службы, оказание им помощи в изучении территории и населения;

[1] См.: Кокорев А.Н., Лаврентьева М.С. Указ. соч. С. 166.

6) своевременное получение сведений обо всех готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях, происшествиях и нарушениях правопорядка от работников предприятий, учреждений и общественности;

7) совместное проведение профилактической работы и правовой пропаганды среди населения по месту работы и жительства и т. д.

§ 2. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с иными подразделениями территориальных органов МВД России и правоохранительными органами

Анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики позволяет выделить 4 группы субъектов, с которыми УУП осуществляет взаимодействие: 1) региональные органы государственной власти и ОМСУ; 2) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; 3) учреждения, организации, общественные объединения и граждане; 4) подразделения и службы ТО МВД России.

УУП взаимодействует с различными подразделениями ОВД. Их совместная работа по обеспечению ООП и борьбе с преступностью на обслуживаемой территории представляет собой внутриорганизационное взаимодействие.

1. Основным подразделением, реализующим оперативное управление в ТО МВД России, является дежурная часть.

Правовое положение дежурных частей нормативно закреплено приказом МВД России от 15.11.2021 № 890дсп «Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России».

При несении службы на административном участке УУП обязаны находиться на связи с оперативным дежурным, получать необходимую и докладывать оперативно значимую информацию. При необходимости оперативный дежурный принимает участие в инструктаже УУП, заступающих на службу. Оперативный дежурный фиксирует в книге постовых ведомостей время выхода на связь всех находящихся на службе УУП. В случае если УУП по окончании службы не прибыл в дежурную часть ТО МВД России или не проинформировал оперативного дежурного в установленном порядке, он незамедлительно докладывает об этом начальнику ТО МВД России или лицу, его замещающему, и действует в соответствии с полученными указаниями.

УУП обязан принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, об АПН и происшествиях. Данная информация должная передаваться в дежурную часть с использованием всех доступных средств связи. УУП при обнаружении пострадавших от правонарушений и

несчастных случаев, лиц, находящихся в беспомощном состоянии, незамедлительно должен докладывать оперативному дежурному, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует. При проведении профилактического обхода УУП информирует дежурную часть об обнаружении брошенного, бесхозяйного автомототранспорта или иных предметов.

Помимо этого, УУП доставляет в ТО МВД России и передает оперативному дежурному лиц, совершивших деяния, содержащие признаки состава преступления или АПН, при этом оперативный дежурный (его помощник) выполняет комплекс проверочных мероприятий, предусмотренных ведомственными нормативными актами[1].

2. УУП принимают участие в обеспечении правопорядка в общественных местах. Данная деятельность осуществляется в составе комплексных сил и средств, задействованных в системе единой дислокации, в соответствии с приказом МВД России от 25.11.2019 № 879 «Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах». Рассматриваемая деятельность немыслима без тесного взаимодействия с ППС, порядок осуществления которого регламентирован, в том числе, приказом МВД России от 28.06.2021 № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России».

3. УУП уполномочены осуществлять функции надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства о безопасности дорожного движения[2] посредством:

1) наблюдения за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства о безопасности дорожного движения;

2) проведения мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий;

3) предупреждения, выявления и пресечения нарушения участниками дорожного движения требований законодательства о безопасности дорожного движения;

4) применения в соответствии с КоАП мер обеспечения производства по делам об АПН.

---

[1] Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30.04.2012 № 389. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 02.05.2023 № 264. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Возможно проведение, в том числе с использованием СМИ, совместной разъяснительной работы по предупреждению ДТП, нарушения правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения БДД. Таким образом, УУП обладают широким набором административно-юрисдикционных полномочий, направленных на обеспечение БДД, так как в отдельных местностях УУП являются единственными представителями полиции, осуществляющими соответствующие государственные функции.

4. Кроме непосредственной охраны правопорядка в составе комплексных сил и средств, УУП принимают непосредственное участие в раскрытии преступлений, розыске различных категорий лиц. Данная деятельность должна осуществляться в тесном контакте с сотрудниками оперативно-разыскных подразделений ТО МВД России. Сотрудники данных подразделений организуют свою деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Сотрудники оперативно-разыскных подразделений, в первую очередь уголовного розыска, поддерживают взаимодействие с УУП, направленное на выявление преступлений, совершаемых несовершеннолетними, лицами, ранее судимыми, и лицами, ведущими аморальный образ жизни, принимают участие в проведении совместных комплексных оперативно-профилактических мероприятий. В рамках взаимодействия УУП должны передавать сотрудникам соответствующих подразделений полиции сведения, служащие основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий:

1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

2) о событиях или деяниях, создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;

3) о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;

4) о лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов.

Полученная информация используется сотрудниками оперативно-разыскных подразделений для пресечения противоправной деятельности, установления места нахождения разыскиваемых лиц.

5. В рамках расследования уголовных дел УУП взаимодействуют со следователями и дознавателями по следующим направлениям:

– исполнение письменных поручений следователя и органа дознания о производстве отдельных следственных действий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

– исполнение поручений руководителя следственно-оперативной группы по получению справок, установлению, опросу, приводу к следователю или дознавателю очевидцев и иных лиц, располагающих сведениями о преступлении и лицах, его совершивших.

Сотрудники подразделений следствия, дознания при расследовании уголовных дел выявляют причины и условия, способствующие совершению преступлений, в установленном порядке вносят в соответствующие органы, предприятия, учреждения, организации представления, сообщения (в том числе обобщенные) о принятии мер по их устранению. УУП участвуют в контроле за исполнением внесенных представлений в пределах установленной компетенции, привлекая виновных лиц за совершение АПН, предусмотренного ст. 17.7 КоАП «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении». Представления могут быть направлены и на устранение недостатков в организации профилактической деятельности УУП при совершении лицом, состоящим на профилактическом учете, преступления.

Следователи и дознаватели в трехдневный срок информируют УУП о лицах, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы, а также лицах, в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям, для их постановки на профилактический учет. Они передают УУП сведения, полученные в ходе расследования уголовных дел, имеющие значение для предупреждения и раскрытия преступлений (например, о нахождении лица на учете в психоневрологическом диспансере). Данная процедура взаимодействия следователей, дознавателей с УУП направлена на качественное расследование уголовных дел, установление по ним виновных лиц, на выявление и пресечение причин и условий, способствующих совершению преступлений.

6. Отдельно следует остановиться на организации взаимодействия УУП с ПДН, так как структурно эти службы включены в единое подразделение. Подобная структура призвана повысить эффективность деятельности подразделений полиции, основное направление деятельности которых – профилактика противоправного и антиобщественного поведения в жилом секторе. Основным ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность ПДН, является приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»[1].

Осуществляя профилактическую деятельность, УУП участвует в пределах своей компетенции в контроле за

[1] Далее – Инструкция ПДН.

поведением несовершеннолетних, перечисленных в подп. 4–14 п. 1 ст. 5 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и п. 2.1.1 Инструкции ПДН.

Профилактическая работа также осуществляется в отношении родителей и иных законных представителей несовершеннолетних при необходимости предупреждения совершения ими правонарушений в отношении несовершеннолетних.

Участковый посещает несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН, не реже раза в квартал. Результат проверки докладывается рапортом на имя заместителя начальника полиции ТО МВД России (по ООП) или начальника отдела полиции и направляется в установленном порядке в ПДН по местонахождению на учете контролируемого лица.

Отдельные аспекты взаимодействия УУП и ПДН урегулированы приказом МВД России от 19.01.2015 № 31дсп «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов».

Рассматривая внешнеорганизационное взаимодействие УУП с иными правоохранительными органами, следует обратиться к положениям Указа Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»).

В целях повышения эффективности борьбы с преступностью координация деятельности ОВД, Росгвардии, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, следственных и других правоохранительных органов осуществляется путем разработки и реализации согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Деятельность УУП обладает спецификой, которая выражается в ее ярко выраженной профилактической направленности. В рамках профилактики УУП обязаны осуществлять контроль за отдельными категориями граждан, в частности взаимодействуя с сотрудниками территориальных уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы. Данную категорию лиц УУП посещает

не реже одного раза в полугодие, при этом с учетом личности лица, характера его поведения, включая систематичность допускаемых им правонарушений, периодичность осуществления данных мероприятий может быть увеличена до одного и более раз в квартал. В случае обращения к УУП лица, в отношении которого в соответствии с нормами Федерального закона от 06.02.2023 № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации» может применяться исполнительная либо постпенитенциарная пробация, об оказании содействия в реализации данных мер, информация об этом направляется в соответствующее учреждение, подведомственное ФСИН России.



Пробация *– совокупность мер, применяемых в отношении осужденных, лиц, которым назначены иные меры уголовно-правового характера, и лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказания в виде принудительных работ или лишения свободы, которые оказались в трудной жизненной ситуации, в том числе ресоциализация, социальная адаптация и социальная реабилитация, защита прав и законных интересов указанных лиц.*



Исполнительная пробация *– вид пробации, представляющий собой совокупность мер, применяемых уголовно-исполнительными инспекциями в отношении лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества (за исключением осужденных к штрафу, назначенному в качестве основного наказания, и принудительным работам), и иных мер уголовно-правового характера.*



Постпенитенциарная пробация *– вид пробации, применяемый в отношении лиц, освободившихся из учреждений, исполняющих наказания в виде принудительных работ или лишения свободы, и оказавшихся в трудной жизненной ситуации, представляющий собой совокупность мер, направленных на ресоциализацию, социальную адаптацию и социальную реабилитацию.*

Согласно п. 26 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции обязаны участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно. Превенция совершения преступлений и административных правонарушений данной категорией лиц осуществляется УУП во взаимодействии с уголовно-исполнительными инспекциями и их филиалами, исправительными центрами (их участками и изолированными участками) при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы. Порядок такого взаимодействия определяется

совместным приказом Минюста России и МВД России[1] и предусматривает реализацию участковыми следующих полномочий:

1) учет в служебной деятельности поступившей из УИИ или исправительных центров информации о состоящих на учете лицах, в том числе посредством постановки их на профилактический и списочный учет, проведения мероприятий по предупреждению совершения ими правонарушений;

2) направление в УИИ и исправительные центры предложений о принятии к подучетным лицам превентивно-профилактических мер, в том числе с приложением материалов о привлечении их к административной ответственности или иных документов о выявленных фактах неисполнения ими специальных обязанностей и ограничений;

3) проверка подучетного лица по месту жительства, а также на предмет совершения им преступлений не реже одного раза в соответствующий период времени при получении информации о разрешении подучетному краткосрочного выезда для решения неотложных социально-бытовых вопросов или проведения ежегодного оплачиваемого отпуска за пределами исправительного центра;

4) посещение подучетных лиц по месту жительства (пребывания), если им разрешено проживание с семьей на арендованной или собственной жилой площади в пределах муниципального образования, на территории которого расположен исправительный центр;

5) уведомление УИИ о результатах рассмотрения информации в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения по факту уклонения:

– лиц, в отношении которых применяются принудительные меры медицинского характера, от применения таких мер после отбытия уголовного наказания;

– осужденных к ограничению свободы в качестве дополнительного вида наказания от отбывания такого наказания;

– от контроля УИИ лицами, в отношении которых принято решение о проведении первоначальных розыскных мероприятий по установлению их места нахождения.

Помимо этого, участковые содействуют сотрудникам ПДН:

1) во внесении в УИИ предложений о применении к несовершеннолетним, состоящим на учете в УИИ, мер воздействия, предусмотренных федеральным и региональным законодательством;

2) в представлении по запросу УИИ сведений, характеризующих поведение несовершеннолетнего по месту жительства;

---

[1] Об утверждении Порядка взаимодействия учреждений, исполняющих наказания, с полицией в целях предупреждения совершения лицами, состоящими на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, а также осужденными, которым назначено наказание в виде принудительных работ, преступлений и других правонарушений: приказ Минюста России № 22, МВД России № 15 от 26.01.2026. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

3) в проведении мероприятий по выявлению причин уклонения несовершеннолетнего от отбывания наказания или иных мер уголовно-правового характера в случае изменения им места жительства без уведомления УИИ;

4) в проведении не реже одного раза в полугодие совместно с УИИ обследования условий жизни несовершеннолетних с составлением акта обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего.

Еще одно важное профилактическое направление в деятельности УУП – контроль за гражданами, освобождаемыми из мест лишения свободы, в отношении которых решением суда установлен административный надзор. Порядок взаимодействия в данной сфере регламентирован приказом МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Администрация исправительного учреждения направляет в ТО МВД России информацию о поднадзорных гражданах, освобождаемых из мест лишения свободы, которая используется УУП. Сообщение содержит полные данные об освобождаемом из мест лишения свободы, в частности адрес прибытия после освобождения, срок, ограничения и обязанности административного надзора и т. д. В свою очередь, УУП еще до момента освобождения поднадзорного лица обязан посетить указанный в сообщении адрес прибытия и получить информацию о возможности его проживания.

Таким образом, подобная процедура взаимодействия позволяет сделать процесс контроля за поднадзорными лицами практически непрерывным, что способствует уменьшению рецидивной и повторной преступности. Еще одно направление взаимодействия УУП с учреждениями Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации – оказание содействия в осуществлении розыска и задержания лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания.

Таким образом, УУП в той или иной степени взаимодействует практически со всеми правоохранительными органами, основная задача которых – охрана прав и свобод человека и гражданина. Надзор за соблюдением прав и свобод человека осуществляет прокуратура, которая обеспечивает координацию взаимодействия всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов полицией, в том числе, участковыми уполномоченными.

Деятельность УУП реализуется в соответствии с требованиями принципа взаимодействия и сотрудничества. Данный принцип предполагает эффективную координацию и сотрудничество служб и подразделений ОВД, а также иных правоохранительных органов. УУП активно взаимодействуют с другими службами и подразделениями ОВД, иными правоохранительными органами по вопросам профилактики преступлений и правонарушений.

§ 3. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с народными дружинами в сфере охраны общественного порядка

Участковый уполномоченный полиции в процессе несения службы на административном участке взаимодействует с различными институтами гражданского общества. В сфере ООП по отдельным направлениям административной деятельности полиции осуществляется активное взаимодействие с народными дружинами.



Народная дружина *– основанное на членстве общественное объединение, участвующее в ООП во взаимодействии с ОВД (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и ОМСУ.*



Народный дружинник *– гражданин Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в ООП.*

В народные дружины принимаются на добровольной основе граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет, способные по своим деловым и личным качествам исполнять обязанности народных дружинников. В то же время в народные дружины не могут быть приняты граждане:

– имеющие неснятую или непогашенную судимость;

– в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

– ранее осужденные за умышленные преступления;

– включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

– в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

– страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

– признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

– подвергнутые неоднократно в течение года, предшествующего дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

– имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Участие граждан в ООП заключается в оказании помощи полиции и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государ-

ства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Можно выделить четыре основных направления деятельности народной дружины в сфере ООП:

1) содействие полиции и иным правоохранительным органам в ООП;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

3) участие в ООП в случаях возникновения ЧС;

4) правовое информирование, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Законодатель наделил народных дружинников серьезным арсеналом полномочий, позволяющих принимать непосредственное участие в ООП. Так, народные дружинники имеют право:

1) требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;

2) принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;

3) оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей в сфере ООП;

4) применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных законодательством;

5) реализовывать иные права в рамках действующего законодательства.

В то же время народные дружинники вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей, в случае если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Участвуя в ООП, народные дружинники обязаны:

1) знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере ООП;

2) при объявлении сбора народной дружины прибывать к месту сбора в установленном порядке;

3) соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;

4) принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений;

5) выполнять не противоречащие законодательству требования уполномоченных сотрудников ОВД и иных правоохранительных органов;

6) оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков;

7) иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение установленного образца.

Планы работы народной дружины, место и время проведения мероприятий по ООП, количество привлекаемых к участию в охране правопорядка народных дружинников подлежат согласованию с ОМСУ и ТО МВД России, порядок взаимодействия народной дружины с полицией определяется их совместным решением.

Правопорядок в общественных местах обеспечивается различными профилактическими мероприятиями, в которых активное участие принимают народные дружинники. Практика деятельности ОВД показывает, что УУП используют имеющиеся ресурсы народных дружин лишь по некоторым направлениям деятельности на территории обслуживаемого участка. Так, УУП работает с приданными силами народной дружины при совместном патрулировании административного участка и при проведении плановых оперативно-профилактических мероприятий («рейдов»)[1].

Между тем народных дружинников целесообразно использовать в различных направлениях административной деятельности полиции в сфере ООП, не ограничиваясь только патрулированием и рейдовыми мероприятиями на территории административного участка. Очевидно, что нахождение с УУП двух народных дружинников создаст численное превосходство при доставлении или задержании правонарушителя, обеспечит личную безопасность сотрудника полиции, позволит при возникновении чрезвычайных обстоятельств оказать первую помощь сразу нескольким пострадавшим лицам, а также обеспечить охрану следов и вещественных доказательств на месте происшествия. При отсутствии связи с ТО МВД России народного дружинника можно использовать как посыльного для информирования оперативного дежурного или ближайших нарядов ППС о выявленном преступлении, АПН или ином происшествии.

Привлечение сил и средств народных дружин подразделениями УУП к поддержанию правопорядка в жилом секторе, проведению общей и индивидуальной профилактики на обслуживаемой территории также является вполне обоснованным и необходимым. УУП может задействовать народных дружинников для профилактического обхода административного участка, посещения по месту жительства лиц, в отношении которых установлен административный надзор, проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете ОВД.

Указанное взаимодействие может реализовываться при проведении плановых профилактических бесед с лицами, допускающими правонару-

---

[1] О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических операций в системе МВД России: приказ МВД России от 13.08.2002 № 772. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

шения в сфере семейно-бытовых отношений, а также с лицами, совершившими АПН, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных или официальных спортивных мероприятий. Помимо этого, УУП может привлекать народных дружинников для совместных профилактических бесед с лицами, состоящими у него на списочном учете. Вполне уместно привлекать представителей народных дружин для проведения правового информирования лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость.

Положительной признана практика взаимодействия подразделений УУП и народных дружин по выявлению на территории обслуживания различных маргинальных элементов и лиц с асоциальным поведением. Для этого целесообразно задействовать народных дружинников в мероприятиях, связанных с обследованием чердачных и подвальных помещений многоквартирных домов жилого сектора, заброшенных зданий, строений и сооружений, расположенных на административном участке.

Указанные совместные мероприятия позволяют выявлять лиц: ведущих аморальный образ жизни; без определенного места жительства и занятий; организующих азартные игры; занимающихся бродяжничеством; занимающихся попрошайничеством; занимающихся проституцией; потребляющих НС и ПВ без назначения врача.

В рамках взаимодействия УУП также рекомендуется использовать ресурсы народной дружины в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в розыске детей, самовольно ушедших из семей или специализированных организаций для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, покинувших специальные учебно-воспитательные организации закрытого типа.

Наряду с этим, целесообразно привлекать народных дружинников к работе, связанной с выявлением лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение АПН и преступлений, употребление алкогольных напитков, табачной продукции, НС и ПВ и одурманивающих веществ. Кроме того, следует приглашать народных дружинников из числа студенческой молодежи при проведении УУП индивидуальных воспитательных бесед с подростками, состоящими на учете в ПДН.

При нахождении на административном участке образовательных организаций высшего образования УУП в рамках правового информирования обучающихся проводит целенаправленную работу по подбору кандидатов для зачисления в народные дружины своего муниципального образования. В этом случае студенческую молодежь следует агитировать к вступлению в состав народной дружины с дальнейшей перспективой службы в ОВД. Таким образом, УУП в рамках взаимодействия не только вносит большой вклад в комплектование народной дружины, но и формирует перспективный кадровый резерв для подразделений УУП.

Следующим направлением административной деятельности полиции, где УУП может использовать народную дружину, является противодействие незаконному обороту НС и ПВ или их аналогов на территории административного участка. В городских условиях это может быть работа по выявлению многоквартирных жилых домов или дворов, на территории которых происходит бесконтактное, с использованием сети Интернет, распространение НС и ПВ посредством так называемых закладок. При таком способе распространения НС и ПВ исключаются непосредственный контакт между потребителем и сбытчиком, что позволяет последнему избежать ответственности в случае задержания лица, извлекающего такую закладку.

Практика административной деятельности УУП в жилом секторе показывает, что в основном закладки оставляют в различных местах в подъездах многоквартирных домов, а также на придомовых территориях (например, в почтовых ящиках, электрощитах, пластиковых окнах, подоконниках, в районе подвальных или чердачных люков, за решетками лифтовых шахт, информационными рекламными щитами, под перилами, в распределительных щитах кабельного телевидения или сети Интернет). Иногда рядом наносятся криптографические надписи, иероглифы или детские рисунки, облегчающие потребителю быстрый поиск тайников.

УУП в целях предупреждения, выявления и пресечения указанной преступной деятельности на территории административного участка информирует народных дружинников об основных приемах и способах распространения НС и ПВ и их аналогов в жилом секторе, в том числе осуществляемых бесконтактным способом с использованием сети Интернет.

В сельских поселениях УУП может также активно использовать народных дружинников в сфере противодействия НОН, в частности привлекать имеющиеся ресурсы народных дружин для выявления на приусадебных участках и прилегающих территориях растений, содержащих НС и ПВ. В рамках подворовых обходов выявляются незаконные посевы мака или конопли, произрастающей в естественных природных условиях.

В рамках взаимодействия подразделений УУП и народной дружиной не менее актуальным и результативным является привлечение дружинников к участию в комплексных оперативно-профилактических операциях «Мак», «Притон», «Семья без наркотиков», проводимых ежегодно как в городах, так и в сельских поселениях.

В образовательных организациях, расположенных на административном участке, УУП совместно с представителями народной дружины проводит различные акции (например, «Сообщи, где торгуют смертью» или «Имею право знать»), направленные на профилактику среди несовершеннолетних обучающихся незаконного оборота и потребления НС и ПВ и их аналогов. В рамках данных профилактических мероприятий проводится правовое информирование о видах юридической ответственности за неза-

конный оборот, культивирование и потребление НС и ПВ и их аналогов, демонстрируются тематические фильмы.

Отдельной составляющей взаимодействия УУП с народными дружинниками будет являться и их использование при возникновении ЧС природного или техногенного характера в целях обеспечения ООП, спасения граждан, оказавшихся в зоне стихийного бедствия, охраны имущества, оставшегося без присмотра, оказания содействия бесперебойной работе различных аварийно-спасательных служб. Так, народные дружинники могут привлекаться для доставки продуктов питания или питьевой воды в зоны стихийного бедствия, а также для эвакуации людей и домашних животных при непосредственной угрозе либо наступлении ЧС природного и техногенного характера.

Очевидно, что силы народной дружины, задействованные с УУП при проведении аварийно-спасательных работ, спасении граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, и ООП в общественных местах, будут объективно необходимыми и внесут определенный вклад в поддержание правопорядка на территории административного участка.

Следующим актуальным направлением взаимодействия является использование народных дружинников при выявлении и пресечении АПН, посягающих на права граждан, собственность, порядок управления, здоровье и общественную нравственность, общественный порядок и общественную безопасность, совершаемых в жилом секторе и других общественных местах обслуживаемой территории.

Народные дружинники содействуют УУП в установлении свидетелей или очевидцев противоправного деяния, поиске предметов административного правонарушения, дополнительных доказательств, в том числе посредством установления наличия систем видеонаблюдения в районе места происшествия, в целях получения цифровой записи с последующим приобщением к материалам дела. Кроме того, имея численное превосходство по отношению к правонарушителю, УУП без привлечения ближайшего наряда полиции сможет с помощью народных дружинников осуществить его задержание и доставление в ближайший ТО МВД России. В критических и экстремальных ситуациях народные дружинники окажут помощь сотруднику полиции в силовом воздействии на правонарушителя.

Целесообразность привлечения народной дружины к обеспечению ООП на административном участке обеспечивается правом дружинников на применение физической силы при устранении опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам. При задержании лиц, совершивших в общественных местах АПН или преступления, народный дружинник имеет право, наравне с сотрудником полиции, применить физическую силу в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством.

Подводя итоги, отметим, что вопросы взаимодействия подразделений УУП с народными дружинами в сфере обеспечения ООП должны представлять непосредственный интерес для обеих сторон таких правоотношений. Грамотно организованное взаимодействие позволит УУП эффективно использовать имеющиеся ресурсы народных дружинников в рамках административной деятельности на территории обслуживаемого административного участка.

§ 4. Особенности организации работы участкового уполномоченного полиции с внештатными сотрудниками полиции

Подразделения УУП наделены компетенцией по привлечению граждан к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников полиции в целях участия в ООП, а также по другим направлениям деятельности полиции, к которым относятся: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений, и АПН; поиск лиц; обеспечение правопорядка в общественных местах.

УУП при закреплении за ним административного участка приступает к непосредственному поиску граждан, подходящих к предъявляемым требованиям, для работы в качестве внештатных сотрудников полиции и в случае принятия положительного решения по представленным кандидатам осуществляет непосредственное руководство их деятельностью на обслуживаемой территории.



Правовую основу деятельности УУП по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству с полицией составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О полиции», «Об участии граждан в охране общественного порядка» и приказ МВД России от 10.01.2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

На сегодняшний день внештатным сотрудником полиции может быть любой гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, изъявивший желание оказывать помощь полиции и привлекаемый к сотрудничеству на добровольной, гласной и безвозмездной основе. При этом внештатный сотрудник полиции принимает участие в деятельности подразделений УУП под непосредственным руководством УУП, закрепленного за ним приказом руководителя ТО МВД России.

Ранее действовавший ведомственный нормативный правовой акт[1], регламентирующий организацию работы с внештатными сотрудниками милиции, определял, что внештатные сотрудники подбираются на строго добровольных началах и в индивидуальном порядке, как правило, из числа народных дружинников, пенсионеров – бывших сотрудников ОВД, федеральных органов государственной безопасности, юстиции, прокуратуры и военнослужащих.

УУП при осуществлении поиска кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции в первую очередь рассматривает кандидатуры подходящих для такой работы лиц, проживающих на территории административного участка, предварительно изучив и проверив их личные и морально-деловые качества. Данная работа проводится в процессе осуществления профилактического обхода административного участка, при проведении поквартирного и подворового обхода обслуживаемой территории, а также при приеме граждан в участковом пункте полиции.

Реализуя данные формы несения службы, УУП знакомится с населением и сотрудниками предприятий, учреждений и организаций, расположенных на административном участке. При установлении контактов и партнерских доверительных отношений с гражданами следует выяснять их отношение к внештатному сотрудничеству с полицией. Помимо этого, необходимо обозначить направления работы, по которым будет осуществляться взаимодействие, довести права и обязанности, установленные федеральным законодательством, разъяснить, что внештатные сотрудники полиции не являются должностными лицами ОВД и оказывают помощь гласно на безвозмездной основе.

В процессе рассмотрения кандидатур в первую очередь следует обращать внимание на бывших сотрудников правоохранительных органов, уволившихся с федеральной государственной службы не по отрицательным мотивам, так как указанные лица имеют практический опыт правоприменительной деятельности. В качестве кандидатов целесообразно рассматривать лиц, ранее проходивших службу в подразделениях ОВД (полиции), иных правоохранительных органов и бывших военнослужащих. Кроме того, целесообразно привлекать для внештатного сотрудничества граждан, состоящих в различных общественных объединениях правоохранительной направленности, в том числе бывших членов народных дружин.

При подборе кандидатов для внештатного сотрудничества и изучении их морально-деловых качеств УУП должен учитывать ряд установленных законодательством ограничений, не позволяющих привлекать граждан к уча-

[1] Об утверждении Временной инструкции по организации работы внештатных сотрудников милиции: приказ МВД России от 20.11.1992 № 420 (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

стию в ООП или другим мероприятиям по основным направлениям деятельности ОВД. В частности, внештатными сотрудниками полиции не могут быть граждане:

– имеющие неснятую или непогашенную судимость;

– в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

– ранее осужденные за умышленные преступления;

– включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

– в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

– страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

– признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

– подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню привлечения к внештатному сотрудничеству с полицией, в судебном порядке административному наказанию за совершенные АПН;

– не соответствующие требованиям к состоянию здоровья внештатных сотрудников полиции, установленным МВД России;

– имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

При рассмотрении кандидатуры лица, изъявившего желание оказывать внештатное сотрудничество и соответствующего установленным критериям отбора и ограничениям, УУП приступает к изучению его личных и морально-деловых качеств. Первоначально проводятся мероприятия по адресу фактического проживания кандидата в целях получения информации, характеризующей его взаимоотношения с окружающими. Для объективности целесообразно провести опрос граждан, проживающих не только в квартирах, расположенных на одной лестничной площадке, но и на других этажах в подъезде жилого дома проверяемого лица.

Используя предложенный прием, УУП получает реальную картину, характеризующую кандидата к внештатному сотрудничеству с положительной или отрицательной стороны. Например, личные неприязненные отношения между гражданами, проживающими по соседству, иногда возникают вследствие затянувшегося конфликта на фоне гражданско-правовых отношений. В такой ситуации второй стороной бытового конфликта в целях подрыва авторитета и репутации проверяемого лица могут даваться негативные характеристики, не соответствующие действительности. Иногда, наоборот, поступают исключительно положительные отзывы на гражданина, зарекомендовавшего себя не лучшим образом в общении с окружающими, из-за боязни соседей испортить с ним дальнейшие отношения.

Следует также составить беседы с председателем товарищества собственников жилья или жилищного кооператива, старшим по дому или подъезду, на которых возложены обязанности по урегулированию текущих вопросов по содержанию общего имущества многоквартирного дома. От указанных лиц может быть получена информация, дающая представление о взаимоотношениях кандидата к внештатному сотрудничеству с жильцами дома, в том числе об его участии в общих собраниях или благоустройстве придомовой территории. Наравне с этим выясняется наличие или отсутствие у проверяемого лица задолженностей в ежемесячных платежах за предоставляемые услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, указанные лица могут предоставить сведения о неправомерном использовании кандидатом общей придомовой территории многоквартирного дома, в том числе совершении иных нарушений административного, финансового, жилищного или гражданского законодательства.

Вторым этапом по изучению УУП личных и деловых качеств кандидата на внештатное сотрудничество являются проверочные мероприятия по месту его работы или учебы. Проводится опрос руководителей и отдельных сотрудников учреждения, предприятия или образовательной организации, в которых он работает или обучается, в целях выяснения его взаимоотношений в трудовом коллективе или учебной группе. Устанавливается круг лиц, с которыми он поддерживает дружеские отношения не только на рабочем месте или в процессе обучения, но и в личное время на фоне общих увлечений и интересов. Определяются направления деятельности, где кандидат достиг высоких профессиональных результатов и которые можно активно использовать при внештатном сотрудничестве с полицией.

Третий этап, позволяющий получить дополнительные сведения, характеризующие кандидата, включает опрос его близких родственников или близких лиц. Из бесед с ними выясняется отношение семьи и ближайшего окружения к предстоящей правоохранительной деятельности кандидата, связанной с оказанием помощи ОВД. Проводится правовое информирование указанных лиц с разъяснением направлений деятельности полиции, по которым будет привлекаться к сотрудничеству внештатный сотрудник полиции. Обращается внимание, что кандидат привлекается к данной деятельности на добровольной, гласной и безвозмездной основе.

Предложенные этапы установления перечисленных сведений, позволяющих изучить личные и морально-деловые качества кандидата, могут осуществляться сотрудником полиции в различной последовательности и дополняться иными проверочными мероприятиями с учетом особенностей региона, обычаев или традиций конкретной местности. По результатам изучения и проверки предполагаемого кандидата УУП готовит на имя руководителя ТО МВД России подробный рапорт с указанием вывода о воз-

можности либо невозможности его зачисления в качестве внештатного сотрудника полиции.

Для рассмотрения вопроса о зачислении внештатным сотрудником полиции гражданин представляет в ОВД определенные документы, среди которых ведомственным нормативным правовым актом установлены:

– заявление на имя соответствующего руководителя ОВД с просьбой рассмотреть вопрос о его зачислении внештатным сотрудником полиции;

– заявление о согласии на обработку персональных данных;

– анкета, в которой указываются персональные данные, образование, сведения о привлечении к уголовной и административной ответственности, месте работы или учебы, адрес фактического проживания, место регистрации, контактные телефоны;

– две фотографии 4х6 см без уголка;

– копии заполненных страниц паспорта гражданина Российской Федерации;

– медицинское заключение.

Перечисленные документы представляются УУП, проводившим всестороннее изучение лица, руководителю ОВД для принятия решения о возможности оформления кандидата в качестве внештатного сотрудника полиции. При принятии руководителем положительного решения собранные материалы передаются в подразделение по работе с личным составом для подготовки соответствующего приказа о зачислении внештатного сотрудника полиции с указанием сотрудника ОВД, координирующего его деятельность.

В процессе административной деятельности на обслуживаемом участке УУП лично руководит правоохранительной деятельностью внештатного сотрудника полиции. Например, дает конкретные поручения, инструктирует о способах их выполнения, осуществляет контроль их исполнения, кроме того, участвует в проведении занятий по обучению внештатного сотрудника полиции формам и методам работы по охране правопорядка и профилактике правонарушений, наконец, повышает правовую грамотность внештатных сотрудников полиции, а также распространяет положительный опыт работы и вносит предложения по ее совершенствованию.

УУП организует работу с внештатным сотрудником полиции в рамках ежедневной административной деятельности на территории закрепленного участка, а также при проведении профилактических и рейдовых мероприятий. Целесообразно привлекать внештатных сотрудников полиции для мониторинга имеющихся систем видеонаблюдения, находящихся на территории административного участка, в целях их использования при установлении лиц, совершивших правонарушения и преступления. Располагая информацией о наличии камер видеонаблюдения, местах их установки, порядке получения доступа к электронным файлам и сроках их хране-

ния, УУП может оперативно установить виновных лиц и принять меры к их задержанию и привлечению к ответственности.

Внештатному сотруднику полиции даются поручения, направленные на увеличение имеющихся систем видеонаблюдения, размещенных в жилом секторе административного участка. Данная работа проводится посредством разъяснения гражданам, председателям товариществ собственников жилья или жилищных кооперативов, старшим по домам и подъездам целесообразности установки систем видеонаблюдения по периметру придомовой территории многоквартирного дома с обзором парковочных мест автотранспорта.

Кроме того, не следует недооценивать помощь внештатных сотрудников полиции в выявлении на административном участке притонов для незаконного потребления НС и ПВ или их аналогов, а также мест их сбыта. Внештатному сотруднику полиции даются поручения проводить разъяснительную работу с дворниками, старшими по домам и подъездам, гражданами, проживающими на первых этажах многоквартирных домов, ориентируя их на выявление дворов, подъездов и прилегающих территорий, где могут сбываться НС и ПВ, в том числе бесконтактным способом посредством закладок.

Другим направлением деятельности полиции, в котором целесообразно использовать граждан, осуществляющих внештатное сотрудничество, является получение сведений о поведении лиц, допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере и состоящих на профилактическом учете ОВД. Характеризующая информация может быть получена от соседей по лестничной площадке контролируемого лица или граждан, проживающих в подъезде многоквартирного дома. Аналогичные мероприятия могут проводиться в отношении лиц, совершивших АПН, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных или официальных спортивных мероприятий.

УУП дает поручения по установлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в потребление никотинсодержащей продукции, курение табака, употребление пива и иных алкогольных напитков, НС и ПВ и одурманивающих веществ. Наряду с этим, внештатным сотрудником полиции выявляются места концентрации несовершеннолетних, в которых происходит систематическое употребление указанной продукции, запрещенных средств или веществ. Поиск несовершеннолетних, пропавших без вести или самовольно ушедших из семей, тоже является востребованным направлением деятельности на территории административного участка.

Сбор сведений о лицах, проживающих на обслуживаемой территории и входящих в общественные объединения правоохранительной направленности (в первую оцередь, в народные дружины), также может осуществляться в рамках отдельных поручений УУП. Указанные лица могут привлекаться для оказания помощи в охране места происшествия, при

пресечении АПН и доставлении задержанных в ТО МВД России. Кроме того, внештатные сотрудники полиции используются для актуализации сведений о лицах, являющихся председателями товариществ собственников жилья или жилищных кооперативов, старшими по домам и подъездам.

При организации работы на территории административного участка УУП запрещается поручать внештатному сотруднику полиции самостоятельное производство следственных действий, проведение (участие в проведении) оперативно-розыскных мероприятий, составление протоколов об АПН, а также проверку заявлений и сообщений о преступлениях и правонарушениях. Помимо этого, запрещено привлекать внештатного сотрудника полиции к участию в мероприятиях, заведомо связанных с риском для его жизни и здоровья, в том числе знакомить с документами, содержащими сведения, отнесенные к государственной тайне, и иной информацией ограниченного пользования.

В заключение необходимо отметить, что грамотно организованная работа с внештатным сотрудником полиции позволяет оперативно решать возложенные на УУП задачи с наименьшими временными затратами. При оценке результатов правоприменительной деятельности УУП учитывается количество граждан, привлеченных к внештатному сотрудничеству с ОВД.

§ 5. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с молодежными общественными объединениями правоохранительной направленности в образовательной организации

Общественное объединение правоохранительной направленности *– не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в ООП.*

В правоприменительной практике ОВД зачастую выявляются противоправные деяния, совершаемые в образовательных организациях. В данном параграфе рассмотрим некоторые направления административной деятельности УУП, обслуживающих административный участок, на территории которых расположены образовательные организации.

Под образовательной организацией понимается некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности[1]. На территории обслуживаемого административного участка могут находиться следующие типы образовательных организаций:

– дошкольные образовательные организации;

[1] Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

– общеобразовательные организации;

– профессиональные образовательные организации;

– образовательные организации высшего образования;

– организации дополнительного образования и дополнительного профессионального образования.

УУП должен знать организационную структуру и режим работы каждой образовательной организации, находящейся на закрепленной территории. Осведомленность о структуре образовательной организации, включающей в себя различные советы, факультеты, кафедры, подразделения организации учебного процесса, центры, управления, издательства, учебно-научные подразделения и студенческие объединения, позволит оперативно решать возникающие служебные вопросы, в том числе связанные с предупреждением правонарушений и пресечением различных противоправных действий на территории административного участка.

При проведении профилактического обхода УУП осуществляет мониторинг оперативной обстановки как на территории самой образовательной организации, так и на прилегающих площадях студенческих городков и кампусов. Очевидно, что профилактическая работа в данном направлении позволит не только выявлять, пресекать и раскрывать правонарушения, но и устанавливать основные причины и условия, способствующие их совершению.

В процессе профилактической работы УУП взаимодействует с другими подразделениями ОВД, правоохранительными органами, народными дружинами, иными общественными объединениями правоохранительной направленности, а также молодежными общественными объединениями и гражданами.

В ТО МВД России на районном уровне такое взаимодействие осуществляется с сотрудниками подразделений по контролю за оборотом наркотиков и уголовного розыска, которые могут предоставить информацию не только относительно общей оперативной обстановки в образовательной организации, но и о лицах или группах лиц, попавших в поле зрения оперативных подразделений полиции. К таким лицам можно отнести обучающихся, ранее задержанных при распространении НС и ПВ, в частности посредством бесконтактного способа в виде закладок с использованием сети Интернет, обучающихся, привлеченных к ответственности либо фигурировавших в материалах проверок, связанных с проявлениями экстремизма, или входящих в неформальные молодежные объединения противоправной направленности.

Инспекторы ПДН располагают информацией о лицах, ранее состоявших на профилактическом учете в ОВД, в том числе воспитывавшихся в неблагополучных семьях, и могут дать их детальную характеристику, помимо этого, могут рекомендовать УУП конкретные формы и методы индивидуальной профилактической работы с указанными студентами.

Полученная информация позволит заблаговременно планировать индивидуальную профилактическую работу с данной категорией лиц и вносить предложения непосредственному руководителю по повышению эффективности профилактической деятельности на территории образовательной организации. При этом УУП осуществляет правоприменительную деятельность с учетом организации образовательного процесса в целях рационального использования своего служебного времени.

Еще одним фактором, влияющим на состояние правопорядка на административном участке с образовательными организациями, является использование возможностей общественных молодежных объединений, в том числе правоохранительной направленности, в целях предупреждения преступлений и АПН. В данном случае не следует недооценивать помощь таких общественных объединений студентов, как студенческие отряды, студенческие отряды ООП и студенческие оперативные отряды, имеющих определенный авторитет в молодежной среде.

Студенческие отряды преобладающего большинства образовательных организаций оказывают содействие УУП в ООП и ООБ, предупреждении, выявлении и пресечении АПН на территории образовательной организации; участвуют в мероприятиях по обеспечению безопасности граждан при возникновении стихийных бедствий, катастроф, аварий, иных ЧС и ликвидации их последствий; принимают участие в профилактической и индивидуальной воспитательной работе с учащимися, склонными к совершению правонарушений, проводят с ними разъяснительную работу о правилах и нормах поведения в общественных местах; активно участвуют в деятельности волонтерских организаций при поиске пропавших без вести людей, потерявшихся или самовольно ушедших из дома несовершеннолетних.

Студенческие отряды ООП для поддержания правопорядка в помещениях образовательной организации, общежития, спортивных комплексов и на территориях студенческих городков или кампусов осуществляют плановое дежурство и патрулирование. В процессе такой деятельности зачастую выявляются АПН, посягающие на общественный порядок, охрану собственности, здоровье и общественную нравственность. Яркими примерами таких правонарушений могут быть мелкое хищение, уничтожение или повреждение чужого имущества, распространение экстремистских материалов, потребление табака посредством курения в запрещенных местах, употребление алкогольной продукции, НС и ПВ без назначения врача либо употребление новых потенциально опасных психоактивных веществ в общественном месте.

Студенческие оперативные отряды обеспечивают ООП при проведении в образовательной организации различных культурно-массовых мероприятий, творческих вечеров, конкурсов и дискотек. В процессе правоохранительной деятельности они могут осуществлять охрану личного и

общественного имущества и реквизита участников проводимого мероприятия, а также контролировать соблюдение правил проживания в общежитии, участвовать в обеспечении установленного пропускного режима, оказывать содействие заведующим общежитием при выселении незаконно проживающих лиц. Наряду с этим, с этим студенты отряда занимаются пропагандой здорового образа жизни и активного участия в спортивной, культурной и общественной жизни образовательной организации.

УУП может привлекать членов молодежных объединений для совместных профилактических мероприятий по поддержанию правопорядка на территории образовательной организации как при проведении различных культурно-массовых мероприятий, так и при плановом патрулировании прилегающих территорий. Кроме того, с указанными студентами может проводиться целенаправленная работа по формированию перспективного кадрового резерва для добровольных народных дружин, осуществляться поиск кандидатур, желающих осуществлять внештатное сотрудничество с полицией или проходить государственную службу в ОВД после окончания обучения.

Учитывая специфику и приоритетные направления деятельности молодежных объединений правоохранительной направленности, УУП может планировать совместные просветительские и профилактические мероприятия в образовательной организации. Это могут быть круглые столы, индивидуальные или групповые беседы, семинарские и лекционные занятия, направленные на информирование обучающихся о вреде здоровью вследствие потребления табачной и алкогольной продукции, НС и ПВ. Сюда же можно отнести коллективные просмотры видеосюжетов и документальных фильмов об экстремизме и экстремистских проявлениях в молодежной среде или истоках терроризма с последующим обсуждением имеющихся проблем в современном обществе и правовым информированием участников видеопросмотра о юридической ответственности за указанные деяния. Особую актуальность информационные занятия по противодействию экстремизму и терроризму приобретают в образовательных организациях, в которых обучаются студенты иностранных государств.

Другим приоритетным направлением профилактики, в котором также целесообразно использовать активных студентов, состоящих в общественных молодежных объединениях, является мониторинг социальных сетей, различных интернет-сайтов, групп популярных мессенджеров на предмет выявления лиц, осуществляющих разжигание межнациональной и религиозной розни или пропаганду экстремистской идеологии. В связи с этим нельзя не отметить работу студенческой молодежи в выявлении граждан, занимающихся пропагандой или сбытом НС и ПВ на территории образовательной организации, в том числе бесконтактным способом.

Взаимодействуя с перечисленными молодежными объединениями правоохранительной направленности, УУП имеет возможность опосредо-

ванно контролировать оперативную обстановку в образовательной организации, расположенной на административном участке, и своевременно реагировать в случае ее осложнения.

Наряду с этим, УУП участвует в мероприятиях по проверке объектов образовательной организации и мест массового пребывания обучающихся на предмет антитеррористической защищенности. В соответствии с действующим законодательством[1] под местом массового пребывания людей понимается «территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек». Постановлением Правительства Российской Федерации [2] также установлены три категории мест массового пребывания людей (первая категория – место, в котором при определенных условиях может одновременно находиться более 1000 человек; вторая категория – от 200 до 1000 человек; третья категория – от 50 до 200 человек).

Следовательно, все объекты, расположенные на обслуживаемой территории, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более 50 обучающихся, подлежат обязательному обследованию на предмет антитеррористической защищенности. К таким объектам относятся площади, прилегающие скверы, аллеи, сценические площадки, стадионы, бассейны, спортивные комплексы образовательных организаций, студенческих городков и кампусов. Несомненную ценность для установления на административном участке объектов с массовым пребыванием обучающихся имеют положения постановлений ОМСУ, определяющих перечень таких мест на территориях муниципальных образований.

Актуальной является деятельность УУП по проверке объектов образовательной организации на предмет их технической укрепленности. Следует обращать внимание на техническую укрепленность окон, дверей, запасных входов (выходов) лекционных залов, учебных аудиторий, кафедр, служебных кабинетов, выяснять в процессе обследования, сдаются ли они под охрану (сигнализацию) в ночное время. В отдельных случаях необходимо установить вид охраны объектов образовательной организации, наличие у сотрудников охраны оружия, соответствующих разрешительных документов на осуществление охранной деятельности.

---

[1] О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий): постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272. Там же.

Не могут остаться без внимания правовое информирование и разъяснительная работа с сотрудниками ведомственной охраны, профессорско-преподавательским составом и гражданами, работающими на объектах образовательной организации, о принятии мер по сохранности имущества, целесообразности установки охранной сигнализации, действиях в различных ЧС, а также при угрозе совершения террористического акта.

УУП при необходимости оказывает руководству и профессорско-преподавательскому составу образовательной организации организационно-методическую и правовую помощь по вопросам профилактики преступлений и АПН среди обучающихся. Такая деятельность может заключаться в проведении лекций и профилактических бесед по вопросам дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Обучающимся доводится актуальная информация о введении новых составов АПН, в том числе декриминализации отдельных составов преступлений, или иных изменениях, произошедших в федеральном законодательстве. Помимо этого, разъясняются новые виды мошеннических действий, совершаемых с использованием современных информационных технологий или в сети Интернет. Осуществляется демонстрация видеофильмов и презентаций, разрабатываются памятки по действиям в ЧС, распространяется печатная продукция, подготовленная ОВД для граждан.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. С какими службами и подразделениями ОВД участковые взаимодействует чаще всего?
2. Каким нормативным правовым документом регламентировано взаимодействие ФСИН России и МВД России по вопросам предупреждения совершения лицами, состоящими на учете УИК, преступлений и других правонарушений?
3. Как осуществляется координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью?
4. Перечислите основные права и обязанности народных дружинников.
5. Назовите направления деятельности полиции, в которых УУП может задействовать народных дружинников.
6. Может ли народный дружинник привлекаться для противодействия незаконному обороту наркотиков на территории административного участка?
7. Перечень документов, предоставляемых кандидатом при рассмотрении вопроса о его зачислении внештатным сотрудником полиции.
8. Какие ограничения не позволяют привлекать граждан к участию в ООП в качестве внештатного сотрудника полиции?
9. Определите поручения, которые УУП может дать внештатному сотруднику полиции.

10. Перечислите мероприятия, к которым запрещается привлекать внештатного сотрудника полиции.

11. Назовите общественные объединения правоохранительной направленности, которые могут создаваться в образовательных организациях.

12. Для каких совместных мероприятий УУП может задействовать студенческие оперативные отряды?

13. Каким образом УУП может использовать силы и средства молодежных формирований правоохранительной направленности на административном участке?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

2. Гришаков А.Г. Особенности взаимодействия участкового уполномоченного полиции с народными дружинами в сфере охраны общественного порядка на территории административного участка // Алтайский юридический вестник. 2020. № 1(29).

3. Гришаков А.Г. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции при проведении профилактического обхода в жилом секторе обслуживаемого участка // Алтайский юридический вестник. 2021. № 1(33).

РАЗДЕЛ III
ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ

Глава 7. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ И ЗАЯВЛЕНИЙ ГРАЖДАН

Содержание

§ 1. Правовые основы рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел.

§ 2. Порядок рассмотрения обращений граждан в территориальных органах МВД России.

§ 3. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении обращений граждан.

§ 4. Порядок приема, регистрации и разрешения участковыми уполномоченными полиции заявлений (сообщений) о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях.

§ 5. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

§ 1. Правовые основы рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел

Рассмотрение обращений граждан составляет значимую долю в правоохранительной деятельности УУП. На протяжении последних лет общее количество рассмотренных УУП заявлений превышает 13 млн, что составляет почти 40% от общего количества рассмотренных в ОВД сообщений, а на одного сотрудника службы ежегодно в среднем приходится 280 решений по таким сообщениям, т. е. по 1–2 материала каждый рабочий день. УУП ежегодно выносится около 4 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, что составляет примерно 70% от их общего количества, при этом на штатную единицу службы УУП в год приходится до 80 таких постановлений.

Несмотря на тенденцию снижения количества нарушений УУП учетно-регистрационной дисциплины, эти показатели остаются крайне неутешительными: ежегодно надзирающие инстанции признают незаконно принятыми до 0,5 млн вынесенных УУП решений, еще 0,25 млн наруше-

ний фиксируется на стадии приема заявлений. На долю УУП в целом приходится почти 50% от общего количества нарушений учетно-регистрационной дисциплины в полиции, их совершает почти каждый сотрудник службы (около 90%), при этом УУП в среднем минимум дважды за год привлекается к дисциплинарной ответственности: на 50 тысяч УУП приходится около 125 тысяч дисциплинарных проступков. Приведенные данные обусловливают особую актуальность и важность рассматриваемой темы.

Правовую основу работы УУП с обращениями и заявлениями граждан составляют:

- ✓ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
- ✓ УПК от 18.12.2001 № 174-ФЗ;
- ✓ УК от 13.06.1996 № 63-ФЗ;
- ✓ КоАП от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
- ✓ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1];
- ✓ совместный приказ Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»;
- ✓ приказ Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»;
- ✓ приказ МВД России от 22.08.2012 № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России»;
- ✓ приказ от 27.11.2024 № 808 «Об организации работы с обращениями граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»[2];
- ✓ приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и со-

[1] Далее – ФЗ № 59.
[2] Далее – приказ № 808.

общений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»[1].

Два последних подзаконных акта основываются на положениях ФЗ № 59, что обусловливает необходимость их рассмотрения во взаимосвязи друг с другом.

Для того чтобы перейти к детальному изучению вопросов учетно-регистрационной дисциплины в МВД России, необходимо дать определение правового института обращений граждан, а также сформулировать дефиницию понятия «обращение».

По мнению В.Г. Румянцевой, институт обращений граждан является самостоятельным комплексным правовым институтом, функционирование которого регламентировано национальным и международным правозащитным законодательством, закрепляющим право человека и гражданина, а также их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме в государственные органы или ОМСУ с целью обеспечения или защиты своих прав, свобод, а также законных интересов других лиц[2].

Институт обращений является одним из важнейших и содержит комплекс правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан на выражение своего мнения, защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Институт обращений – это совокупность определенных правомочий, составляющих его содержание, к которым относятся:

1) право на критический анализ деятельности органов власти;

2) право представлять рекомендации с целью улучшения деятельности органов власти и должностных лиц;

3) право добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод;

4) право на обращение за защитой нарушенных прав, свобод и законных интересов, как своих, так и других лиц;

5) право сообщать о ставших известными нарушениях законности, допущенных органами власти и их должностными лицами[3].

Понятие «обращение» является многозначным. В рамках рассматриваемой темы его можно определить как письменное или устное волеизъявление гражданина, направленное в государственный орган, ОМСУ или должностному лицу и содержащее определенную информацию, как свя-

---

[1] Далее – Инструкция № 736.

[2] Румянцева В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. 2008. № 14. С. 2.

[3] Попов Е.И. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2009. № 6.

занную с нарушением прав и свобод гражданина и необходимостью их защиты, так и имеющую публичное значение[1].

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в качестве основных видов обращений выделяет следующие:



Обращение гражданина *– направленные в государственный орган, ОМСУ или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, ОМСУ.*



Предложение *– рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и ОМСУ, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.*



Заявление *– просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, ОМСУ и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.*



Жалоба *– просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.*



Должностное лицо *– лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или ОМСУ.*

На практике широко распространены случаи, когда гражданин комбинирует в содержании сразу несколько видов обращений. В связи с этим необходимо разграничить основные виды обращений граждан. Так, предложение и жалоба четко различаются по предмету обращения. Если в первом случае предметом обращения является просьба или требование обратить внимание на несовершенство правового или организационного регулирования общественных отношений и принять меры, то в жалобе отража-

[1] Надыгина Е.В. Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращение граждан в Российской Федерации»: учеб. пособие. Н. Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2012. 50 с.

ется требование обратившегося о защите и восстановлении его нарушенных прав.

Разграничение понятий «жалоба» и «заявление» также требует более подробного разбора их предмета и содержания. Предметом заявления будет являться реализация через государственные и иные организации предоставленных гражданам действующим законодательством прав, свобод и законных интересов, а предметом жалобы – требование о защите и восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственным органам и организациям, ОМСУ или должностным лицам.

Рассматривая содержание заявлений и жалоб, необходимо отметить:

1) заявление – это обращение к указанным адресатам с просьбой личного или общественного характера, не связанной с нарушением субъективных прав и законных интересов заявителя;

2) заявление, поданное по поводу каких-либо нарушений нормальной деятельности адресатов, не затрагивает прав и интересов заявителя;

3) заявление может содержать сведения о каких-либо нарушениях, злоупотреблениях должностных лиц, не затрагивающих прав и интересов заявителя.

Для проведения объективной и всесторонней проверки законодатель дал определение нескольким видам обращений:

1) типовое – обращение одного и того же содержания, поступившее от разных граждан;

2) коллективное – совместное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, в том числе обращения членов одной семьи, обращения от имени трудовых коллективов, обращения, принятые на публичном мероприятии и подписанные участниками мероприятий или уполномоченными ими лицами;

3) неоднократное – обращение гражданина, содержащее вопрос, на который ему не менее 2 раз давались письменные аргументированные ответы на ранее направленные обращения, при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган или одному и тому же должностному лицу;

4) повторное – обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или гражданин не согласен с принятым по его обращению решением; не считаются повторными обращения одного и того же гражданина по разным вопросам;

5) аналогичное – второе (и последующие) обращение по одному и тому же вопросу при условии, что срок рассмотрения первого обращения не истек, в том числе копия или дубликат, поступившие из другого государственного органа или ОМСУ;

6) запрос информации – обращение (в том числе официальный запрос государственного органа, ОМСУ, редакции СМИ) о предоставлении

информации, созданной ОВД в пределах своих полномочий либо поступившей в ОВД;

7) безосновательное – неоднократное обращение, в котором гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке;

8) некорректное по изложению или форме – обращение неясного и невразумительного содержания, а также обращение, текст которого не поддается прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах;

9) анонимное – письменные обращения или интернет-обращения, в которых не указаны фамилия гражданина или почтовый либо электронный адрес, по которому должен быть направлен ответ (уведомление).

Кроме детального рассмотрения видов обращений, закон закрепляет определения субъектов, которым могут быть направлены обращения, к ним также относятся должностные лица.

Подводя итог, можно отметить, что основная цель института обращений граждан – обеспечить практический механизм реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и ОМСУ. При этом инициатива возникновения правоотношений в рамках института обращений граждан всегда исходит от гражданина или группы граждан, а должностное лицо или публичный орган не вправе отказать в принятии обращения и его своевременном рассмотрении, а в определенных случаях по результатам рассмотрения обращения обязательно принятие определенных мер (например, восстановить нарушенное право гражданина, принести извинения, наказать виновных в нарушении прав граждан и т. п.).

§ 2. Порядок рассмотрения обращений граждан в территориальных органах МВД России

Работа с обращениями граждан *– это особый вид административной деятельности, в ходе которой осуществляется ряд последовательных действий, выполняются обязанности, реализовываются права, которые конкретизируются системой процессуальных норм, регламентирующих процедуры работы с обращениями граждан.*

В органах внутренних дел данный вид деятельности регулируется приказом МВД России № 808, при этом его основные положения соответствуют нормам ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Ежегодное увеличение количества поступающих обращений и заявлений граждан требует детального подхода к процессу их

рассмотрения. Для того чтобы определить причины нарушений, допускаемых при разрешении обращений граждан, необходимо представить определение порядка рассмотрения обращений и более подробно остановиться на основных положениях ведомственного нормативного документа, регламентирующего данный процесс.

Порядок рассмотрения обращений граждан *– это урегулированная процессуальными нормами деятельность органов государственной власти, ОМСУ и должностных лиц, направленная на рассмотрение и разрешение предложений, заявлений, жалоб и других обращений граждан.*

Результаты действий на каждой стадии производства по обращениям граждан порождают новые правовые последствия, влекущие дальнейшее процессуальное движение материалов. Производство по обращениям граждан характеризуется «эстафетой субъектов» при смене стадий: одни работники осуществляют первичный прием и регистрацию обращений, другие рассматривают их, третьи – осуществляют контроль производства.

Приказом МВД России № 808 установлены последовательность мероприятий при рассмотрении обращений граждан, а также сроки этой процедуры.

Рассмотрение обращений граждан в системе МВД России включает в себя 8 этапов:

1) прием и первичная обработка обращения;

2) регистрация и учет обращения;

3) принятие организационного решения о порядке рассмотрения обращения;

4) рассмотрение обращения по существу;

5) подготовка и направление ответа на обращение;

6) контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращения;

7) хранение обращений и материалов по их рассмотрению;

8) анализ обращений и результатов их рассмотрения.

Отличительной чертой регистрации обращений в системе МВД России является их круглосуточный прием в дежурной части ТО МВД России и регистрация в КУСП.

Передача обращений может осуществляться различными способами:

1) непосредственно гражданином;

2) через почтовое отделение;

3) с использованием телеграфной связи;

4) с использованием факсимильной связи;

5) с использованием интернет-узла соответствующего органа;

6) электронной почтой;

7) фельдъегерской службой;

8) донесенное гражданином устно при личном приеме;

9) переданное на публичном мероприятии;

10) переданное через СМИ и др.

Обращения, не содержащие заявления о преступлении, об АПН или о происшествии, докладываются руководителю ТО МВД России и с его поручением передаются в подразделение делопроизводства для регистрации, срок которой не должен превышать 3 дней со дня их поступления. В КУСП оперативным дежурным делается отметка о дате и номере регистрации обращения в подразделении делопроизводства.

Отдельно необходимо рассмотреть регистрацию интернет-обращений. В последние годы многие государства, в том числе Российская Федерация, ставят приоритетной задачей своего развития переход к электронным формам управления, которые необходимы в информационном обществе. Все государственные органы, в том числе правоохранительные, в настоящее время представлены в сети Интернет на официальных порталах и сайтах с встроенными интерактивными сервисами. Это дает гражданам возможности по взаимодействию с властными структурами, в том числе посредством направления обращений и запросов в органы государственной власти и местного самоуправления через Интернет-порталы этих органов. Созданный механизм позволяет гражданам взаимодействовать с государственными службами 24 часа в сутки, 7 дней в неделю. Порядок регистрации поступившего в ТО МВД России обращения в форме электронного документа осуществляется в общем порядке. В интернет-обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество, адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Интернет-обращение распечатывается уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства. Дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением в общем порядке.

Зарегистрированные обращения докладываются руководителю, который определяет исполнителя и порядок рассмотрения обращения по существу (например, направляет в самостоятельное подразделение, ТО МВД России или иной государственный орган либо ОМСУ).



При определении исполнителя ***руководителю категорически запрещается:***

– направлять обращения на рассмотрение в ОВД, иной государственный орган, ОМСУ или должностному лицу, решение или действия (бездействие) которых обжалуются;

– направлять в подчиненные подразделения повторные обращения, а также обращения, за рассмотрением которых осуществляется текущий контроль.

Если невозможно направление жалобы на рассмотрение в ОВД или самостоятельное подразделение, иной государственный орган, ОМСУ или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, то жалоба должна быть возвращена гражданину с разъяснением его права обжаловать принятое решение или действия (бездействие) в суде.

Согласно п. 47 приказа № 808 поступившее в подразделение делопроизводства обращение, содержащее информацию о преступлении или об АПН (в том числе анонимное, содержащее информацию о совершенном или готовящемся террористическом акте), регистрируется, учитывается и докладывается руководителю.

Общие сроки рассмотрения обращений граждан *в системе МВД России определены следующим образом:*

✓ письменное обращение регистрируется в течение ***3 дней*** с момента поступления;

✓ в течение ***7 дней*** со дня регистрации принимается решение о принятии обращения, относящегося к компетенции ОВД, к рассмотрению по существу;

✓ в течение ***7 дней*** со дня регистрации подлежит направлению в государственный орган, ОМСУ или должностному лицу обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию ОВД;

✓ в течение ***7 дней*** со дня регистрации в государственные органы, ОМСУ или должностным лицам направляются копии обращения, содержащего вопросы, решение которых находится в компетенции нескольких государственных органов, ОМСУ или соответствующих должностных лиц; при этом у соисполнителя имеется только половина срока, отведенного для рассмотрения соответствующего обращения;

✓ в течение ***7 дней*** со дня регистрации обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, без рассмотрения с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;

✓ в течение ***7 дней*** со дня регистрации происходит приобщение аналогичного обращения к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено;

✓ в течение ***3 рабочих дней*** со дня регистрации жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги, не относящейся к компетенции МВД России и его

ТО, направляется в государственный орган, уполномоченный на ее предоставление;

✓ не позднее ***4 календарных дней*** с даты регистрации в случае неправильного определения головного исполнителя (и (или) соисполнителя) при принятии организационного решения обращение возвращается в подразделение делопроизводства (руководителю, принявшему организационное решение о порядке рассмотрения обращения) с мотивированным письмом руководителя подразделения, которому оно было первоначально направлено, для замены головного исполнителя и (или соисполнителя) и внесения соответствующих изменений в учетные формы;

✓ в течение ***30 дней со дня регистрации*** обращения рассматриваются;

✓ в течение ***15 дней с момента получения*** предоставляются ответы на запросы, направленные в связи с рассмотрением обращения;

✓ срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем ***на 30 дней*** компетентным должностным лицом.

Указанные сроки исчисляются с даты регистрации обращения в ОВД до даты подписания окончательного ответа гражданину. Срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней, при этом не позднее 3 дней до окончания срока на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, направляется мотивированный рапорт с указанием информации о проделанной работе, причинах продления и конкретных мероприятиях и сроках, необходимых для завершения рассмотрения обращения.

В случаях когда срок окончания проверки по обращению приходится на выходной или нерабочий праздничный день, рассмотрение обращения должно быть окончено в предшествующий рабочий день.

Руководитель, назначивший проведение проверки, вправе установить более сжатые сроки по рассмотрению обращений, что указывается в резолюции. Обо всех изменениях в сроках рассмотрения обращений заявитель уведомляется в установленный законом срок и регламентированной нормативными правовыми актами форме.

Остановимся на некоторых особенностях порядка рассмотрения отдельных видов обращений.

1. Повторные обращения докладываются руководителю ТО МВД России с приложением информационных карточек, материалов проверок по предыдущим обращениям либо с обобщенной справкой о результатах их рассмотрения. В случае признания неоднократного обращения безосновательным переписка с гражданином по вопросу, на который ему ранее

давался ответ, прекращается решением руководителя ОВД по мотивированному заключению, о чем гражданин уведомляется письменно.

2. Аналогичное обращение, поступившее из другого государственного органа или ОМСУ, являющееся копией или дубликатом первого обращения, срок рассмотрения которого истек, не рассматривается, а гражданину направляется письменное сообщение о ранее направленном ответе, в противном случае аналогичные обращения приобщаются друг к другу.

3. Последующие обращения проверяются на предмет отсутствия новых доводов и обстоятельств, требующих дополнительной проверки, и без рассмотрения по существу списываются в дело по докладной записке сотрудника подразделения, осуществлявшего рассмотрение предыдущих обращений, или сотрудника подразделения делопроизводства. Ответы на такие обращения не даются.

4. Рассмотрение обращений, содержащих аудио- и (или) видеозаписи, ссылку (гиперссылку) на контент интернет-сайтов, являющихся хранилищем файлов аудио- и (или) видеозаписей, иных информационных файлов, производится при изложении их сути в текстовой части. В ином случае гражданину направляется уведомление о невозможности рассмотрения его обращения как некорректного по изложению.

5. Анонимные обращения, содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, после регистрации подлежат направлению в подразделение системы МВД России или другой государственный орган в соответствии с их компетенцией. В учетных формах в графе об исполнении проставляется отметка «анонимное».

Анонимные заявления, содержащие информацию о совершенном или готовящемся террористическом акте, докладываются уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства руководителю ТО МВД России и в соответствии с его резолюцией передаются в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП.

Отдельно следует отметить случаи, когда проверка по обращению не проводится:

– если оно признано безосновательным и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена;

– если оно признано некорректным по изложению или форме.

После того как обращение принято, зарегистрировано и определен порядок его исполнения, начинается ***рассмотрение обращения по существу****. На данной стадии непосредственный исполнитель обязан:*

1) внимательно и всесторонне ***изучить содержание*** *обращения, необходимые сведения, документы и материалы;*

*2) **определить суть** заявления, предложения или жалобы;*

*3) **установить достаточность** изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для выработки и принятия решения;*

*4) **уточнить** при необходимости у гражданина дополнительные сведения или попросить представить отсутствующие документы (по телефону, при наличии в обращении сведений об абонентском номере) или пригласить его на личную беседу; в случае отказа гражданина предоставить требуемую информацию или документы направить ему ответ по результатам рассмотрения имеющихся материалов;*

*5) **подготовить запросы** для получения необходимых сведений, документов и материалов; запросы подписываются уполномоченным должностным лицом и направляются подразделением делопроизводства;*

*6) **внести** руководителю, давшему поручение о рассмотрении обращения, **предложения о выезде** на место для проверки изложенных в обращении фактов;*

*7) **изучить и проанализировать** полученные сведения, документы и материалы;*

*8) **установить факты и обстоятельства**, имеющие значение для принятия решения;*

*9) **оценить достоверность** сведений, являющихся основанием для принятия решения;*

*10) **установить обоснованность** доводов гражданина;*

*11) **подготовить заключение** о результатах проверки по жалобе и **представить** его на утверждение должностному лицу, уполномоченному на подписание ответа;*

*12) **подготовить и представить** на подпись уполномоченному должностному лицу **проект ответа** гражданину, а также при необходимости проекты ответов в государственный орган или должностному лицу, направившему обращение.*

Итоговым документом по результатам проверки по обращению является мотивированное заключение, которое составляется в произвольной форме и состоит из 3 частей: вводной, описательной и резолютивной.

Если в ходе проверки были выявлены нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности ОВД, злоупотребления должностных лиц служебным положением, а также необоснованность принятых ими решений, явившихся причиной жалобы, в

резолютивную часть заключения исполнитель вносит предложение о проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности. Заключение по результатам рассмотрения обращения не может быть заменено заключением служебной проверки.

Заключение по обращению подписывается сотрудником, проводившим проверку, и утверждается должностным лицом, назначившим ее проведение.



Результатом рассмотрения обращений, в том числе полученных в ходе приема граждан, являются:

1) письменный или направленный в форме электронного документа либо устный, данный на личном приеме, ***ответ*** *гражданину по существу всех поставленных им вопросов;*

2) письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме, ***уведомление*** *гражданина:*

– об ***оставлении*** *его обращения* ***без ответа*** *по существу с изложением причин;*

– ***о переадресации*** *обращения в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов;*

– ***о списании*** *обращения в номенклатурное дело без ответа на основании рапорта или докладной записки сотрудника, осуществляющего рассмотрение, или сотрудника подразделения делопроизводства в случаях, когда переписка с заявителем прекращена либо обращение признано необоснованным или анонимным.*

Ответ на обращение должен быть своевременным, полным, мотивированным, достоверным, а также содержать ссылки на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия решения. Ссылки на нормы права без приведения содержания нормативных положений не допускаются. Текст ответа составляется в официально-деловом стиле с указанием организации, откуда поступило обращение, а также всех обращений, объединенных в один материал, без нерасшифрованных служебных аббревиатур. Запрещается направлять ответы с исправлениями, ошибками (в том числе в реквизитах).



Ответ на обращение по существу поставленных вопросов не дается *(о чем в течение 7 дней со дня регистрации обращения письменно уведомляется гражданин, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению)* ***в случаях, когда****:*

1) обращение признано некорректным по содержанию, изложению или форме, при этом гражданин предупреждается о недопустимости злоупотребления правом на обращение;

2) обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию ОВД;

3) в обращении обжалуется судебное решение;

4) невозможно подготовить ответ без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну.

Ответ на интернет-обращение после регистрации подразделением делопроизводства направляется в письменном виде по почтовому адресу, указанному в обращении, или в электронном виде путем сканирования письменного ответа по указанному в обращении адресу электронной почты. В последнем случае оригинал ответа приобщается к материалу по обращению.

Следующие стадии, в частности хранение обращений и материалов по их рассмотрению, личный прием граждан и анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением, требуют более детального анализа и их исполнение не связано непосредственно с деятельностью УУП.

§ 3. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении обращений граждан

Изучение практики проведения УУП проверок по обращениям граждан позволило выявить ряд типичных нарушений.

1. *Необоснованное назначение проведения процессуальных проверок* по обращениям, не содержащим сведения о каком-либо преступлении, АПН, происшествии. Руководитель ОВД, принимающий организационное решение по обращению, обязан тщательно разобраться в обстоятельствах и причинах поступления обращения, определить должностное лицо, ответственное за его рассмотрение, указав об этом в резолюции. Вместе с тем нередко руководители ТО МВД России, получив письменное обращение заявителя, принимают решение о рассмотрении его в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК, перекладывая тем самым ответственность за принятие компетентного решения на исполнителя. Последний, в свою очередь, не вникая в суть заявления, принимает незаконное, но единственно верное, по его мнению, решение об отказе в возбуждении уголовного дела (списание в номенклатурное дело, направление по подследственности).

2. *Нарушение порядка приобщения обращений граждан* к ранее поступившим. Изучение материалов проверок по обращениям граждан в

ТО МВД России показывает, что у сотрудников полиции вызывает определенные трудности порядок их приобщения в случаях, когда обращение, зарегистрированное в соответствии с приказом МВД России № 808, приобщается к материалам, по которым уже проводится проверка в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК. В итоге:

1) к материалам КУСП фактически приобщен документ, не содержащий сведений о каком-либо преступлении или правонарушении;

2) проверка по обращению в соответствии с требованиями приказа МВД России № 808 не проведена;

3) заявитель не получает мотивированный ответ на свое обращение.

3. Нарушение сроков проверок по обращениям. Учитывая, что обращения граждан в большинстве случаев не содержат сведения о преступлениях, АПН и происшествиях, сотрудники полиции, в основном УУП, халатно относятся к качеству проведения проверок, а также к соблюдению установленных сроков. Только проверки надзорных органов позволяют выявить обращения, срок рассмотрения которых значительно нарушен, однако УУП объясняют это загруженностью процессуальными проверками, мероприятиями по выявлению и раскрытию преступлений и т. д. В то же время причина данного нарушения нередко скрывается в другом, а именно в отсутствии контроля со стороны руководителя, сотрудников отдела делопроизводства и режима, а также в грубом нарушении требований п. 56 приказа МВД России № 808, согласно которому рассмотрение обращения должно поручаться органу, организации, подразделению системы МВД России, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов. Зачастую нарушение срока объясняется простым непониманием исполнителем, что надо проверить по обращению и как это сделать.

4. Нарушение сроков уведомления заявителя по существу обращения. Согласно п. 63 приказа МВД России № 808 обращение, поступившее в ОВД в соответствии с его компетенцией, рассматривается в течение 30 календарных дней со дня присвоения ему регистрационного номера. Срок включает день регистрации обращения в ОВД и исчисляется до даты подписания и направления окончательного ответа гражданину. Проводимые прокуратурой проверки соблюдения законности показали, что ответ заявителю в лучшем случае направляется на 31–32 день после регистрации обращения. В то же время нередки случаи, когда ответ (согласно номеру в журнале исходящей несекретной корреспонденции ОВД) направляется адресату спустя месяц и более. Это может свидетельствовать только о том, что заключение о результатах проверки по обращению руководителем ТО МВД России утверждается «задним» числом. Данное нарушение является еще одной, вероятно наиболее частой, причиной повторных обращений граждан в полицию.

5. Несоблюдение правил оформления материалов проверки по обращениям граждан. Сотрудник полиции, являясь должностным лицом, обязан исполнять все законодательные и ведомственные нормативные акты в полном исчерпывающем объеме. В то же время практика показывает, что зачастую соблюдение требований, в частности по рассмотрению обращений граждан, ограничивается написанием заключения и направлением ответа, тогда как в подразделение делопроизводства материалы проверки сдаются в ненадлежащем виде. Вместе с тем каждое письменное обращение и все документы, относящиеся к его рассмотрению, формируются и сшиваются исполнителем в материал в следующей последовательности: титульный лист; опись документов, находящихся в материале по письменному обращению; лист резолюций по письменному обращению; письменное обращение, приложения к нему (при их наличии) и конверт; материалы проверки по письменному обращению (в случае ее проведения), а также копии уведомлений гражданину и рапорт о продлении срока рассмотрения (при наличии); заключение (докладная записка) по результатам рассмотрения жалобы; копия ответа гражданину с датой и номером регистрации, заверенная сотрудником подразделения делопроизводства.

В отделе делопроизводства материалы по письменным обращениям формируются в отдельные номенклатурные дела, где они не сшиваются между собой, располагаются в хронологическом порядке в соответствии с датой их списания или по регистрационным номерам.

§ 4. Порядок приема, регистрации и разрешения участковыми уполномоченными полиции заявлений (сообщений) о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях

За последние 20 лет в системе МВД России сменилось несколько ведомственных приказов, регламентирующих порядок приема, регистрации и разрешения в ТО МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях (приказы МВД России от 01.12.2005 № 985[1]; от 04.05.2010 № 333[2]; от 01.03.2012 № 140[1]). При этом каждый последующий

[1] Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД России от 01.12.2005 № 985 (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД России от 04.05.2010 № 333 (утратил силу). Там же.

нормативный акт не вносил кардинальных изменений, оставляя неразрешенными проблемные вопросы порядка приема, регистрации и разрешения в ТО МВД России заявлений граждан. Помимо этого, отсутствие методических рекомендаций, а также единого подхода к рассмотрению заявлений со стороны ОВД и прокуратуры как надзирающего органа порождает значительное количество вопросов и, как следствие, нарушений законодательства при проведении доследственных проверок по заявлениям граждан. С целью обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных заявлений граждан, принятия по ним решений и направления заявителям ответов в установленный законодателем срок, а также укрепления учетно-регистрационной дисциплины и законности в ОВД принята Инструкция № 736.

Рассмотрение УУП заявлений и иных сообщений в соответствии с данной Инструкцией можно разделить на 3 стадии (прием, регистрация и разрешение), помимо этого существует 3 разновидности сообщений (о преступлениях, об АПН и происшествиях).



Преступление *– виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК под угрозой наказания.*



Административное правонарушение *– противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об АПН установлена административная ответственность.*



Происшествие *– событие, угрожающее личной или общественной безопасности, в том числе несчастный случай, ДТП, авария, катастрофа, иное ЧС, массовое отравление людей, эпидемия, эпизоотия, стихийное бедствие, в отношении которого требуется проведение проверочных действий с целью обнаружения признаков преступления или АПН.*

1. Прием заявления (сообщения) выражается в получении первичной информации о деянии (явлении), предварительной его квалификации и фиксации в документах первичного учета. Исходя из оценки содержания обращения принимаемая УУП информация делится на следующие виды.

1. Заявления и иные сообщения о преступлении в форме:

– письменного заявления о преступлении, подписанного заявителем;

---

[1] Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 01.03.2012 № 140 (утратил силу). Там же.

– протокола принятия устного заявления о преступлении[1];

– заявления о явке с повинной;

– протокола явки с повинной;

– рапорта сотрудника ОВД об обнаружении признаков преступления;

– материалов, которые направлены налоговыми органами для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

– постановления прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании;

– поручения прокурора (следственного органа) о проведении проверки по сообщению, распространенному в СМИ;

– заявления потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения;

– анонимного заявления или иного сообщения, содержащего данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта;

– сообщения, изложенного в устной форме, в котором содержится информация об обстоятельствах, указывающих на признаки совершенного или готовящегося преступления.

2. Заявления и иные сообщения об АПН в форме:

– письменного заявления, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события АПН;

– рапорта сотрудника ОВД, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события АПН;

– сообщения, изложенного в устной форме, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события АПН;

– сообщения по телефону доверия, входящему в систему горячей линии МВД России по приему и учету сообщений граждан о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками ОВД.

3. Заявления и иные сообщения о происшествии в форме:

– письменного заявления;

– заявления, изложенного в устной форме;

– сообщения по телефону доверия.

Типичные недочеты и ошибки при составлении документов первичного учета, методические указания по их заполнению, рекомендуемые бланки и образцы рапорта и заявления представлены в имеющем гриф МВД России учебно-методическом пособии «Типовые ошибки сотруд-

[1] Рекомендуется составлять в присутствии понятых в случае, когда заявитель обращается лично, однако в силу неграмотности, отсутствия навыка письма на русском языке, болезни или травмы не может составить письменное заявление собственноручно.

ников полиции при составлении административно-процессуальных документов»[1].



Все поступившие в МВД России письменные и устные ***заявления о преступлениях, об АПН и о происшествиях принимаются и регистрируются в дежурной части независимо от территории оперативного обслуживания незамедлительно и круглосуточно.***

Заявления в электронной форме принимаются только с официальных сайтов, затем распечатываются на бумажном носителе, после чего передаются на регистрацию.

Письменные заявления, поступающие в ОВД любым видом связи, а также в ходе личного приема, регистрируются в следующем порядке:

1) регистрация сотрудником отдела делопроизводства и режима в журнале входящей корреспонденции;

2) передача заявления руководителю ОВД;

3) передача с резолюцией руководителя в дежурную часть ТО МВД России для незамедлительной регистрации в КУСП.

Вне пределов административных зданий ТО МВД России заявления и сообщения безапелляционно принимаются УУП, который незамедлительно передает любым возможным способом (лично, по телефону, факсимильной связью и т. д.) в дежурную часть для регистрации в КУСП следующую информацию: дата и время поступления (получения) заявления (сообщения); фамилия, имя и отчество заявителя; адрес места жительства (пребывания), контактный номер телефона; форма фиксации заявления (сообщения). Помимо этого, на каждом принятом заявлении УУП в обязательном порядке указывает свою должность, фамилию, инициалы, а также заверяет эти сведения своей подписью.

2. Регистрация заявления (сообщения) выражается во внесении данных о выявленном деянии (явлении) в служебную документацию и информационные системы МВД России с последующим контролем за своевременностью и полнотой рассмотрения такого заявления (сообщения). Данная процедура включает в себя присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера КУСП и фиксацию в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения). Этот документ, без всяких сомнений, является точкой отсчета в оценке учетно-регистрационной дисциплины в ОВД. Основная задача УУП на стадии регистрации сообщения в КУСП – незамедлительная передача информации о принятом обращении (сообщении) в дежурную часть ТО МВД России.

---

[1] Рыдченко К.Д., Никулин Р.В., Федотова О.А. Типовые ошибки сотрудников полиции при составлении административно-процессуальных документов: учеб.-метод. пособие. М., 2017. 97 с.

Не регистрируются в КУСП:

1) сообщения о ДТП, поступившие в подразделения ГИБДД, не требующие проверки для обнаружения возможных признаков преступления или АПН, единственным последствием которых являются механические повреждения транспортного средства;

2) анонимные заявления (сообщения), за исключением сообщений о террористических актах, содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем;

3) АПН, выявленные непосредственно сотрудниками ОВД, по которым назначено административное наказание без составления протокола об АПН в порядке, предусмотренном ч. 1 и 3 ст. 28.6 КоАП;

4) обращения о наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью[1], а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в связи с их участием в уголовном судопроизводстве[2].

КУСП является документом строгой отчетности, она оформляется, регистрируется и брошюруется в соответствии с Правилами делопроизводства[3], а также Инструкцией по делопроизводству[4]. Обязанности по ведению КУСП и регистрации в ней заявлений и сообщений возлагаются на оперативного дежурного. КУСП заполняется четко и разборчиво. Записи производятся от руки ручкой, без сокращений. Исправления не допускаются. Ошибочные записи зачеркиваются и удостоверяются подписью оперативного дежурного. По окончании КУСП передается из дежурной части в подразделение делопроизводства для последующего хранения.

---

[1] О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федер. закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: федер. закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477. Там же.

[4] Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 02.09.2024 № 515. Там же.

В КУСП отражаются следующие сведения:

✓ порядковый номер, присвоенный зарегистрированному заявлению (сообщению);

✓ дата, время и форма поступления заявления (сообщения);

✓ данные о сотруднике ОВД, принявшем заявление (сообщение);

✓ данные о заявителе;

✓ регистрационный номер талона-уведомления, выданного заявителю (в случае личного обращения заявителя, его законного представителя);

✓ краткое содержание (фабула) заявления (сообщения);

✓ данные о руководителе, которому доложено о заявлении (сообщении);

✓ результаты работы следственно-оперативной группы, наряда (сотрудника) полиции на месте происшествия;

✓ данные о руководителе, поручившем проверку заявления (сообщения);

✓ данные о сотруднике ОВД, которому поручена проверка заявления (сообщения);

✓ срок проверки и данные о должностных лицах, продливших срок проверки (если применялось);

✓ результаты рассмотрения заявления (сообщения).

При регистрации на свободном от текста месте лицевой или оборотной стороне зарегистрированного в КУСП документа (заявления, рапорта и т. д.) в обязательном порядке проставляется штамп, в оттиск которого оперативный дежурный вносит:

– регистрационный номер записи в КУСП;

– дату регистрации, наименование ТО МВД России;

– свои инициалы, фамилию;

– личную подпись дежурного.

В случае личного обращения заявителя в дежурную часть оперативный дежурный заполняет так называемый журнал личных обращений, который состоит из талона-корешка и талона-уведомления. Талон-уведомление вырывается из журнала и передается заявителю, а талон-корешок остается в журнале и хранится в дежурной части. Эта мера направлена на исключение возможности утраты либо уничтожения заявления. Персональная ответственность за нарушение правил ведения КУСП, неполноту регистрации заявлений (сообщений), а также необоснованный отказ в выдаче заявителю талона-уведомления возлагается на оперативного дежурного и руководителя ТО МВД России.

На стадии регистрации материала оперативный дежурный обязан принять комплекс организационно-управленческих мер неотложного реа-

гирования, направленных на установление события правонарушения (происшествия) и значимых для квалификации деяния обстоятельств. Зарегистрированные в КУСП материалы представляются по итогам дежурных суток или в течение дежурной смены руководителю ТО МВД России, при этом дежурный докладывает о принятых для установления обстоятельств правонарушения (происшествия) мерах и полученных результатах.

Непосредственную проверку зарегистрированного заявления (сообщения) УУП осуществляет на основании письменной резолюции (указываются исполнитель, срок проверки и порядок разрешения заявления (сообщения)) руководителя ТО МВД России, его заместителя, начальника отдела (отделения) полиции либо его заместителя, а равно иных сотрудников ТО МВД России, временно исполняющих обязанности указанных должностных лиц. Как правило, первичная резолюция адресована начальнику подразделения (службы) и не содержит данных о непосредственном исполнителе, он определяется дополнительной резолюцией руководителя подразделения, его заместителя или исполняющего обязанности начальника подразделения лица.

3. Разрешение заявлений и сообщений представляет собой проверку фактов, изложенных в зарегистрированном заявлении (сообщении), уполномоченным должностным лицом ТО МВД России и принятие в пределах его компетенции решения в установленном законодательством порядке.

1. По заявлениям (сообщениям) о преступлениях принимается одно из решений:

1) о возбуждении уголовного дела;

2) об отказе в возбуждении уголовного дела;

3) о передаче материалов по территориальности, подследственности или подсудности.

2. По заявлениям (сообщениям) об АПН принимается одно из решений:

1) о возбуждении дела об АПН;

2) об отказе в возбуждении дела об АПН;

3) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки на рассмотрение уполномоченного субъекта административной юрисдикции по подведомственности или подсудности;

4) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки в иной ОВД по территориальности.

3. По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях принимается решение:

1) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки по подведомственности;

2) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки в иной ОВД по территориальности;

3) о приобщении заявления (сообщения) и материалов проверки к материалам номенклатурного дела;

4) о приобщении заявления к розыскному делу;

5) о передаче заявления в подразделение делопроизводства.

Передача заявлений (сообщений) по подследственности, подсудности, подведомственности и территориальности осуществляется, если рассмотрение заявлений (сообщений) не относится к компетенции ОВД или само происшествие произошло на территории обслуживания другого ТО МВД России. Этому решению предшествуют заполнение так называемого журнала о передаче и проставлении отметки в КУСП с указанием даты и исходящего номера сопроводительного письма, которым отправлены заявление (сообщение) и материал проверки. Журнал о передаче состоит из талона-корешка, который остается в дежурной части, и талона-уведомления, который прикладывается к направляемому материалу, а затем возвращается в ОВД-отправитель после получения заявления (сообщения) в месте назначения. Эта мера гарантирует регистрацию заявления (сообщения) в органе, куда оно было направлено по территориальности, подведомственности, подследственности или подсудности.

Принятие решения о возбуждении уголовного дела или дела об АПН, равно как и решения об отказе в возбуждении уголовного дела, опирается на процессуальное законодательство соответствующей отрасли права и носит юрисдикционный характер.

Особенности разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях. Заявление (сообщение) о преступлении вправе проверять в том числе УУП, обладающий в соответствии с УПК статусом органа дознания. Если в ходе проверки заявления (сообщения) установлено, что в качестве заявителя указано лицо, не обращавшееся в ТО МВД России, либо в заявлении и сообщении зафиксированы вымышленные адрес и (или) фамилия, имя, отчество, то заявление (сообщение) признается анонимным. При этом заявления о преступлениях направляются руководителем ТО МВД России в оперативное подразделение, а сообщения об АПН и о происшествиях приобщаются к номенклатурному делу.

Если в ходе проверки любого заявления (сообщения) устанавливаются обстоятельства, указывающие на признаки иного преступления или АПН, сотрудник обязан незамедлительно подготовить рапорт, доложить об этом руководителю и зарегистрировать его в КУСП.

Если по одному и тому же событию поступили 2 и более заявления (сообщения), то после их регистрации в КУСП по решению руководителя ТО МВД России они приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению), о чем делается отметка в КУСП и уведомляется заявитель.



Согласно ст. 144–145 УПК ***общий срок проверки по сообщениям о преступлении составляет до 3 суток*** *со*

дня поступления. Исходя из принципа законности возможно предположить, что день регистрации сообщения является первым днем его проверки независимо от того, в какое время поступило сообщение.

Сроки проведения УУП проверочных мероприятий по сообщению могут быть продлены:

– до 10 суток (+ 7 суток к общему сроку) начальником органа дознания по мотивированному ходатайству рассматривающего заявление УУП;

– на срок до 30 суток (+ 20 суток к десятидневному сроку) прокурором по ходатайству дознавателя для проведения документальных проверок или ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий.

В случае принятия по заявлению (сообщению) *решения об отказе в возбуждении уголовного дела* материал проверки этого заявления (сообщения) незамедлительно регистрируется в журнале учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, ведение которого возлагается на подразделение анализа, планирования и контроля отдела (отделения, группы) информационного обеспечения. Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору.



В сопроводительном к постановлению письме заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования в порядке ст. 124, 125 УПК.

Материалы проверки заявлений и сообщений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, *направляются прокурору*:

− по письменному запросу – не позднее пяти суток с момента его поступления либо в срок, указанный прокурором;

− незамедлительно при наличии достаточных оснований для проведения дополнительных проверочных мероприятий, с ходатайством руководителя ТО МВД России об отмене постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

При отмене прокурором (руководителем следственного органа) незаконных или необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела материалы, возвращенные для проведения дополнительной проверки, незамедлительно регистрируются в журнале учета отказных материалов, возвращенных для проведения дополнительных проверочных мероприятий. Срок дополнительной проверки законодательно не определен, устанавливается прокурором и зачастую составляет 30 дней.

Сроки рассмотрения заявлений (сообщений) об АПН в Инструкции № 736 определены двусмысленно. С одной стороны, в п. 58 отмечается, что подобные заявления и сообщения подлежат рассмотрению в соот-

ветствии с КоАП. Согласно ч. 4 ст. 28.1 КоАП дело об АПН считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения АПН в сфере безопасности дорожного движения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об АПН (момент применения зависит от конкретной меры, но, как правило, предшествует составлению протокола об АПН);

3) составления протокола об АПН или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об АПН;

4) вынесения определения о возбуждении дела об АПН при необходимости проведения административного расследования – незамедлительно после установления обстоятельств, указывающих на возможность применения ст. 28.7 КоАП;

5) вынесения постановления по делу об АПН в случае, предусмотренном ч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП.

Таким образом, зачастую сроком рассмотрения заявления (сообщения) об АПН выступает период времени, которой дается должностному лицу полиции на составление протокола об АПН. Согласно ст. 28.5 КоАП этот документ составляется *немедленно* после выявления АПН, однако при необходимости выяснения дополнительных обстоятельств дела протокол об АПН может быть составлен *в течение 2 суток* с момента выявления АПН.

Логично предположить, что максимальный срок рассмотрения заявления (сообщения) об АПН равен 2 суткам, однако в п. 58 Инструкции № 736 закреплено следующее: «Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений… определяется… с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 ФЗ № 59-ФЗ…». *Данная норма определяет 30-дневный срок* (с возможностью его дополнительного продления на 30 дней) рассмотрения обращений граждан. При этом срок рассмотрения не должен допускать истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьёй 4.5 КоАП РФ.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу об АПН или об отказе в возбуждении дела об АПН, регистрируются в журнале учета материалов об АПН, ведение и хранение которого возлагаются на сотрудников отделов, отделений (групп) по исполнению административного законодательства.

Сроки и порядок проверки заявлений и сообщений о происшествиях определяются руководителем ТО МВД России с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». По аналогии с заявлениями об АПН решение о *передаче* заявления (сообщения) о происшествии по подведомственности или территориальности принимается *в течение 7 дней*.

Решение о приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к *номенклатурному делу* принимается на основа-

нии рапорта сотрудника полиции, не усмотревшего в сообщенной информации признаков преступления или АПН. Решение принимает руководитель ТО МВД России в течение суток с момента получения рапорта.

Решение о *заведении розыскного дела* принимается, если в итоге рассмотрения информации о безвестном исчезновении гражданина он не был обнаружен и не были получены данные, указывающие на совершение в отношении его преступления.

Решение о передаче письменного обращения *в подразделение делопроизводства* для регистрации принимается руководителем ОВД в случае, если оно принято в дежурной части непосредственно от заявителя (его законного представителя), но не содержит заявления о преступлении, об АПН или о происшествии (далее обращение рассматривается в порядке, предусмотренном ФЗ № 59).

О результатах рассмотрения заявлений и сообщений всех категорий информируются:

1) оперативный дежурный – в кратчайший срок, но не позже 24 часов с момента принятия решения путем представления копии такого решения;

2) заявитель – в течение 24 часов с момента принятия решения в письменной форме или в форме электронного документа.

§ 5. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

Весомый массив заявлений (сообщений) о преступлениях, об АПН, о происшествиях, поступающих в ТО МВД России, передается на рассмотрение УУП. Анализ учетно-регистрационной деятельности УУП России показал, что основным видом принимаемых ими решений являются именно решения об отказе в возбуждении уголовных дел.

Допускаемые участковыми уполномоченными полиции нарушения учетно-регистрационной дисциплины можно разделить на группы:

1) нарушение срока проведения проверки по материалу, зарегистрированному в КУСП;

2) нарушение срока уведомления заявителя и прокурора о результатах проверки;

3) волокита при проведении проверки и, как следствие, необоснованное продление срока;

4) принятие необоснованного (незаконного) решения об отказе в возбуждении уголовного дела;

5) нарушение сроков проведения дополнительной проверки, установленных надзирающим прокурором;

6) непривлечение к административной ответственности лиц, в отношении которых вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела;

7) необоснованное списание материалов в номенклатурное дело ОВД;

8) необоснованное приобщение материалов КУСП к ранее зарегистрированным, решение по которым уже принято;

9) нарушение положений ч. 1 и 3 ст. 28.8 КоАП при проведении административного производства.

Рассмотрим наиболее распространенные нарушения учетно-регистрационной дисциплины в рамках деятельности УУП.

1. Несоблюдение порядка и срока уведомления заявителя и прокурора о вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела[1]. Согласно действующему законодательству по окончании проверки по заявлению (сообщению), после принятия одного из решений, предусмотренных Инструкцией, исполнитель обязан в течение 24 часов уведомить заявителя, а в случае вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и надзирающего прокурора, предоставив ему копию итогового документа. Регистрация уведомлений происходит в отделе делопроизводства и режима ТО МВД России путем присвоения очередного порядкового номера в журнале несекретной исходящей документации, что позволяет проследить конкретную дату его отправления заявителю и прокурору. Факты несоблюдения законодательных требований порождают многочисленные обоснованные жалобы заявителей, поступающие в органы прокуратуры, МВД России и суд.

2. Законность и обоснованность продления срока проверки при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях также зачастую вызывают большие вопросы со стороны проверяющих органов. При определении срока досудебного производства, который включает в себя период со дня подачи заявления (сообщения) до принятия по нему решения, необходимо строго руководствоваться требованиями ст. 6.1 и пп. 1 и 3 ст. 144 УПК, допуская продление только в случаях и порядке, предусмотренных УПК. Проверки материалов, находящихся на исполнении у сотрудников полиции, выявляют повсеместное продление срока до 10 суток. При этом в мотивационной части ходатайства в качестве основания продления указывается необходимость: опроса заявителя, установления свидетелей и оче-

[1] Нарушение требований ч. 4 ст. 148 УПК, п. 2.4 приказа Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях».

видцев происшедшего, истребования справок о стоимости причиненного ущерба и т. д. (т. е. именно то, что в целях проведения объективной проверки и принятия законного решения должно быть сделано незамедлительно после получения заявления (сообщения)).

3. *Несвоевременное и незаконное (в том числе многократное) принятие решения* по заявлению (обращению) о преступлении влечет утрату доказательственной базы и невозможность установить совершивших его лиц. Контрольные проверки, проводимые прокуратурой, выявляют значительное количество материалов, по которым приняты решения об отказе в возбуждении дела, но в которых содержатся повод и достаточные основания для возбуждения дела. Вместе с тем такое решение не принимается в связи с истечением сроков процессуальных проверок.

4. Согласно ч. 6 ст. 148 УПК, признав постановление об отказе в возбуждении дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая при этом срок их исполнения, который исчисляется с момента регистрации материала дополнительной проверки в подразделении делопроизводства и режима. Обязанность УУП, получившего на исполнение данный материал, – выполнить указания прокурора в полном объеме, соблюдая при этом установленные им сроки.

Одним из решений, принимаемых по результатам рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии, является приобщение его и материалов проверки к материалам специального номенклатурного дела, прилагаемого к КУСП. По окончании срока проверки, установленного руководителем ТО МВД России, исполнитель готовит мотивированный рапорт, в котором отражает основания, свидетельствующие о том, что данное заявление (сообщение) не содержит информацию о преступлении, об АПН, о происшествии.

Как правило, к данной категории относятся следующие заявления (сообщения):

– о естественной смерти гражданина (исключения составляют сообщения об обнаружении: трупов с телесными повреждениями; трупов в общественных местах, неопознанных трупов; трупов иностранных граждан; трупов 2 и более лиц в одном месте; трупов, извлеченных из воды и вблизи водоемов; трупов несовершеннолетних; трупов женщин с признаками беременности; гнилостно-измененного, мумифицированного, скелетированного, расчлененного трупа; трупов со следами воздействия пламени, задымления, химических веществ; трупа лица, чья смерть наступила от несчастного случая на производстве; трупа лица, покончившего жизнь самоубийством; трупов граждан, смерть которых, исходя из личности погибшего и иных факторов, вызвала общественный резонанс);

– о семейно-бытовом конфликте, когда имели место личные неприязненные отношения между членами семьи без причинения какого-либо

вреда друг другу (при наличии сведений о причинении телесных повреждений либо высказывании угроз убийством в адрес заявителя решение по материалу проверки необходимо принимать в порядке ст. 144, 145, 151 УПК);

– о каком-либо подозрительном событии, которое видел или слышал заявитель, но которое было прекращено естественным образом, без вмешательства сотрудников полиции;

– о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом вневедомственной охраной полиции объекте, когда не выявлены признаки преступления или АПН.

Основания списания в номенклатурное дело строго категорированы, однако продолжают возникать вопросы при принятии данного решения. Реализуя право на обращение, граждане направляют свои заявления одновременно в несколько государственных структур, способных, по их мнению, разрешить имеющуюся у них проблему. Существующая практика показывает, что все заявления, особенно первичные, направляются для рассмотрения и принятия решения в нижестоящие подчиненные органы, о чем уведомляется заявитель. С учетом того, что в ОВД рассмотрение обращения начинается незамедлительно после его получения и регистрации, последующие заявления могут поступить в ТО МВД России уже после того, как будет принято решение по первоначальному.

В подобных ситуациях УУП часто допускают одну и ту же ошибку: без проведения проверки, ограничившись лишь рапортом, приобщают вновь поступившее заявление к материалу об отказе в возбуждении уголовного дела, которое может в этот момент находиться на проверке в прокуратуре или на архивном хранении. При этом сотрудники полиции объясняют свои действия исполнением положения п. 48 Инструкции, согласно которому: «Если по одному и тому же преступлению, административному правонарушению, происшествию поступили два и более заявления (сообщения), то в случае подтверждения в результате проверки этого факта все заявления и сообщения после регистрации в КУСП по решению руководителя ТО МВД России приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению)». При таком прочтении нормы возникает ряд вопросов относительно качества проведения проверочных мероприятий и законности принятого решения.

В отличие от положений п. 53.4 Руководства № 808, в соответствии с которыми аналогичное обращение рассматривается в рамках ранее поступившего обращения, если его рассмотрение не окончено, в Инструкции № 736 эта норма не конкретизирована, что дает возможность ее различного толкования. В то же время необходимо всегда помнить, что все проверочные и иные действия по материалу возможны только в рамках установленных законом сроков. По их окончании какие-либо действия не имеют юридической силы. Таким образом, можно сделать следующий вывод: приобщение повторного заявления (сообщения), зарегистрированного в КУСП, к ранее зарегистрированному возможно только в случае, когда срок проверки по первому не истек.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте развернутое определение понятий «обращение гражданина», «предложение», «заявление», «жалоба», «должностное лицо», «работа с обращениями граждан», «порядок рассмотрения обращений граждан».

2. Классифицируйте обращения граждан по различным критериям.

3. Перечислите этапы рассмотрения обращений граждан в МВД России.

4. Укажите сроки разрешения в системе МВД России обращений граждан, не связанных с сообщениями о происшествии, АПН или преступлении.

5. Укажите сроки приема и регистрации в системе МВД России обращений граждан, связанных с сообщениями о происшествии, АПН или преступлении.

6. Укажите сроки разрешения в системе МВД России сообщений о преступлениях, АПН, происшествиях.

7. Какие виды обращений не подлежат регистрации в полиции?

8. Кратко перечислите сведения, подлежащие занесению в КУСП.

9. Назовите решения, которые могут быть приняты УУП по результатам рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях, АПН, происшествиях.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. 88 с.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

3. Рыдченко К.Д., Жидконожкина О.Н., Герасимова Е.В. Рассмотрение участковыми уполномоченными полиции и инспекторами ПДН заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: метод. рекомендации. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. 89 с.

Глава 8. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СЕМЕЙНО-БЫТОВОЙ СФЕРЕ

Содержание

§ 1. Общая характеристика семейно-бытовой сферы.

§ 2. Правовая основа профилактики правонарушений в семейно-бытовой сфере.

§ 3. Административно-правовая характеристика правонарушений в семейно-бытовой сфере.

§ 4. Предупреждение административных правонарушений в семейно-бытовой сфере.

§ 5. Выявление и пресечение административных правонарушений в семейно-бытовой сфере.

§ 1. Общая характеристика семейно-бытовой сферы

Согласно п. «ж.1» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

1) защита семьи, материнства, отцовства и детства;

2) защита института брака как союза мужчины и женщины;

3) создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях.

ФЗ «О полиции» возлагает на УУП обязанности по проведению профилактической работы с использованием правовых средств, соответствующих запросам и ожиданиям современного общества, с целью выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и АПН. Именно в работе УУП во многом проявляется полицейская деятельность, значительное место в которой отводится противодействию правонарушениям, совершаемым в семейно-бытовой сфере.

В юридической литературе отмечается, что «в составах административных проступков и смежных с ними преступлений находят свое отражение одни и те же цепочки реально происходящих явлений. К какому виду правонарушений будет относиться та или иная цепочка, все зависит от того, на каком звене она обрывается: на формальном нарушении правил; на создании общественно опасной обстановки, содержащей угрозу причинения вреда; на реализации этой угрозы»[1]. Семейно-бытовые правонаруше-

[1] Лукьянов В.В. Административные правонарушения и преступления: в чем их различие? // Государство и право. 1996. № 3. С. 83.

ния относятся к числу сложных социальных проблем. Несмотря на соседские, родственные отношения между людьми в семье и быту, именно эта сфера наиболее подвержена конфликтам самого различного рода: от мелких правонарушений бытового плана до преступлений, направленных против жизни и здоровья.

Термин «семейно-бытовая сфера» является собирательным. В широком смысле быт – это уклад будничной, каждодневной жизни. В понимание быта включается не только и не столько совокупность вещей, а больше суждение о вещах, их связь с жизнью отдельного человека. Организация бытовой жизни может осуществляться через различные формы общности: группы сверстников (в общежитии), соседское общение (в населенном пункте), однако основной формой бытовой общности все же является семья.



Согласно ст. 1 Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» ***семья*** *– это лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство.*

Типичными *функциями семьи* считаются:

1) демографическая (сохранение жизни, деторождение);

2) экономическая (создание и поддержание определенной материальной базы для удовлетворения материальных потребностей человека);

3) социально-культурная (передача накопленного социального опыта и культуры от поколения к поколению).

Принципиальным в данной дефиниции следует считать признак обязательной связи прав и обязанностей, определенных брачно-семейным законодательством. Его следует считать основным, так как он определяет способы и особенности охраны семейных отношений государством. Для реальной правовой охраны семейно-бытовых отношений в современной России очень важно не допустить в определении семьи стирания ее границ. Не может считаться семьей естественная близость мужчины и женщины, не закрепленная в правовом отношении и не связанная общностью быта и воспитанием детей. Экономическое сотрудничество и взаимопомощь близких людей, если они не основаны на узах брака и родства, также являются не элементом семейных отношений, а только деловым партнерством.

В любой семье, индивидуальной по своему составу (количество членов семьи, разный уровень кровной связи и т. п.), присутствует специфичность взаимных отношений между отдельными ее членами, а именно наличие разных точек зрения, недопонимания между собой и конфликтов с представителями других семей. Семейно-бытовые правоотношения весьма разнообразны, они взаимообусловлены и нередко характеризуются наличием противоречий.

Принципиально важным для УУП является понимание баланса между интересами любого члена семьи или их группы и правовыми интересами государства и общества в целом. Выявление и знание такого рода иерархии имеет важнейшее значение для эффективной профилактической работы. Через административно-правовые нормативные акты государственная власть обозначает пределы проявления субъективных интересов на случай возникновения противоречий с объективными интересами общества.

А.Г. Гришаков на основании проведенного исследования приводит следующий причинный комплекс семейно-бытовых конфликтов:

у мужчин: чрезмерный «авторитет» жены (59%); неверность жены (34%); собственное пьянство (30%); неправильное распределение финансов в семье (25%); расхождение взглядов на распределение хозяйственных обязанностей в семье (25%); пьянство жены (22%); единоличное решение жены о рождении ребенка (11%); наличие у жены интимных добрачных связей (10%)»;

у женщин: неспособность мужа материально обеспечить семью (75%); пьянство мужа (44%); жилищная неустроенность (28%); больший заработок жены (22%); недостаточный авторитет мужа (16%)[1].

УУП должен понимать, что каждый член семьи – это личность, выражающая субъективные интересы, в связи с чем профилактика семейно-бытовых правонарушений требует от УУП внимательного изучения позиции и мнения каждой из конфликтующих сторон. Основными, но не исключительными причинами вхождения новых участников в семейно-бытовые отношения являются заключение брака и рождение (усыновление) детей. В результате каждый член играет определенную социально-бытовую роль. Будучи мужем или женой, мужчины или женщины сообразно претворяют в жизнь свои личные интересы, опосредованные интересами брачного союза. Дети взрослеют, и эволюционные периоды роста сменяются революционными, требующими значительных перемен как в родительском статусе, так и в семейно-бытовых отношениях в целом.

§ 2. Правовая основа профилактики правонарушений в семейно-бытовой сфере

В отличие от других государств, где имеются специальные службы или подразделения полиции по предупреждению правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере, в России таковых не создано, и вся тя-

[1] Деятельность участкового уполномоченного полиции: курс лекций / под ред. А.Г. Гришакова. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016. С. 61–64.

жесть работы по указанному направлению ложится на плечи сотрудников подразделения УУП и ПДН.

В авангарде всего комплекса нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу, следует рассматривать, ставший основой формирования нового полицейского законодательства ФЗ «О полиции», в ч. 1 ст. 1 которого определено назначение (цель) деятельности полиции – противодействие преступности. Средствами достижения данной цели являются предупреждение и пресечение правонарушений, привлечение виновных в совершении их лиц к ответственности.



Несомненно, к данному комплексу относятся нормы, закрепленные в гл. 12 СК РФ, а также ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119, 150, 151, 156 УК и ст. 6.1.1 КоАП.

Основными отраслевыми нормативными правовыми источниками выступают федеральные законы от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и от 21.03.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Кроме того, в Инструкции УУП используется бланкетная связь с основными положениями федеральных законов от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и т. д.

В целях систематизации отечественного опыта профилактики правонарушений, определения и разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления был принят Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Данным законом определены организационно-правовая основа системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики и лиц, в ней участвующих. Указанный федеральный закон подвел теоретико-правовую базу под уже имеющиеся общественные отношения, унифицировал и согласовал действие профилактико-ориентированных нормативных правовых актов.

По вопросам противодействия правонарушениям, совершаемым в семейно-бытовой сфере, УУП руководствуется также законами субъектов Российской Федерации, на территории большинства которых действует региональное административно-деликтное законодательство (например, Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»; Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» и т. д.). В то же время УУП необходимо учитывать, что ОВД обладают полномочиями по со-

ставлению протоколов об АПН, предусмотренных региональными законами, только по статьям, которые относятся к ООП и ООБ.

Рассматривая перспективные новации в регулировании семейно-бытовых отношений, следует отметить внесенный в 2016 г. в Государственную Думу законопроект «Об основах профилактики семейно-бытового насилия», в котором содержались значимые термины и определения.



Семейно-бытовое насилие *– умышленное деяние (действие или бездействие) одного лица в отношении другого (других) лиц, совершенное в сфере семейно-бытовых отношений, если это деяние нарушает права и свободы человека, и (или) причиняет ему физическую боль, и (или) наносит вред здоровью, и (или) причиняет нравственные страдания, и (или) причиняет ему имущественный вред. Семейно-бытовое насилие может совершаться в форме физического, психологического, сексуального и экономического насилия. Не является семейно-бытовым насилием реализация права на необходимую оборону.*



Семейно-бытовые отношения *– круг отношений между лицами, находящимися в семейных отношениях, отношениях свойства (отношения супруга с родственниками другого супруга, а равно между родственниками супруга) либо имеющими общего ребенка (детей), лицами, проживающими совместно либо ранее проживавшими совместно в пределах индивидуального жилого дома, квартиры или иного жилого помещения и ведущими (ведшими ранее) совместное хозяйство, а также между лицами, прекратившими семейные отношения и отношения свойства.*



Физическое насилие *– умышленные насильственные действия, причинившие вред здоровью и (или) физическую боль, любое иное использование физической силы (лишение свободы, понуждение к употреблению психоактивных веществ и т. д.), попытки такого насилия, а также умышленный противоправный отказ в удовлетворении основных потребностей в уходе, заботе о здоровье и личной безопасности пострадавшего, неспособного в силу возраста, болезни, инвалидности, материальной зависимости либо по иной причине защитить себя от насилия, что может привести к смерти, причинить вред его физическому или психическому здоровью, физическую боль, нанести ущерб чести и достоинству его личности, а*

также психическому, физическому или личностному развитию.

- ***Психологическое насилие*** *– умышленное унижение чести и (или) достоинства путем оскорбления или клеветы, высказывания угроз совершения семейно-бытового насилия по отношению к пострадавшему, его супругу или его родственникам, бывшим родственникам, свойственникам, знакомым, домашним животным, преследование, изъятие документов, удостоверяющих личность, принуждение посредством угроз либо шантажа к совершению преступлений и (или) правонарушений, аморальному поведению или действиям, представляющим опасность для жизни или здоровья пострадавшего, а также ведущим к нарушению психической или психологической целостности; умышленное уничтожение, повреждение или удержание имущества пострадавшего либо его родственников.*
- ***Сексуальное насилие*** *– деяние, посягающее на половую неприкосновенность или половую свободу пострадавшего, в том числе принуждение к половым отношениям посредством силы, угроз или шантажа, а также любые иные действия сексуального характера по отношению к несовершеннолетним.*
- ***Экономическое насилие*** *– умышленное лишение человека жилья, пищи, одежды, лекарственных препаратов, медицинских изделий или иных предметов первой необходимости, имущества, денежных средств, на которые он имеет предусмотренное законом право, умышленное уничтожение или повреждение имущества либо иное причинение имущественного вреда; запрет или создание препятствий во владении, пользовании общим имуществом; отказ содержать нетрудоспособных лиц, находящихся на иждивении; принуждение к тяжелому и вредному для здоровья труду, в том числе несовершеннолетнего члена семьи, а также иные подобные действия, вызывающие негативные материальные последствия для пострадавшего.*

Согласно ст. 11 законопроекта УУП предполагалось наделить правом вынесения в отношении лиц, достигших на момент совершения семейно-бытового насилия 16-летнего возраста, обязательных для исполнения защитных предписаний, в которых содержался запрет: совершать семейно-

бытовое насилие; преследовать пострадавшего; приобретать и пользоваться любыми видами оружия.

Несмотря на положительный зарубежный опыт применения аналогичных норм, рассматриваемый проект вызвал широкий общественный резонанс и не был поддержан законодателем, он не имеет юридической силы, однако может быть использован в качестве ориентира для дальнейшего развития нормативного регулирования и практики противодействия семейно-бытовому насилию.

На подзаконном уровне особое внимание следует обратить на нормы п. 33.3 Инструкции УУП, в котором определены категории состоящих на профилактическом учете граждан, с которыми следует проводить индивидуальную профилактическую работу по вопросам предупреждения преступлений и АПН в семейно-бытовой сфере, а также порядок осуществления такой работы.

Помимо этого, в п. 36.2. Инструкции указывается на необходимость участия УУП в осуществлении контроля за поведением несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН ТО МВД России. Порядок надзорно-профилактической работы УУП с указанными категориями отражен в подп. «а»–«г» указанного пункта Инструкции:

1) основанием для проведения работы является сообщение ПДН о постановке на учет указанных лиц;

2) УУП посещает несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН ТО МВД России, не реже раза в квартал;

3) результаты проверки размещаются в СООП и становятся доступными в ПДН по местонахождению на учете контролируемого лица;

4) работа с несовершеннолетними, родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, состоящих на учете, проводится до снятия с учета в ПДН ТО МВД России.

§ 3. Административно-правовая характеристика правонарушений в семейно-бытовой сфере

В массиве официальной полицейской статистики данные о правонарушениях в семейно-бытовой сфере на текущий момент не систематизируется. В криминальной статистике в качестве бытовых учитываются преступления, если они:

1) совершены по мотивам, возникающим вследствие семейных отношений или отношений, связанных с совместным проживанием либо совместным ведением хозяйства; при этом совместное проживание могло не сопровождаться семейными отношениями и совместным ведением хо-

зяйства (отношения, возникающие между соседями по квартире, подъезду, дому и т. п.);

2) совершены на почве конфликтов, возникающих по коммунальным вопросам (связанным с эксплуатацией помещений, прилегающей территории, соблюдением установленных правил поведения); при этом мотив противоправных действий не может быть корыстным[1].

В статистике МВД России начиная с 2015 г. в качестве «преступлений, совершенных на бытовой почве» выделяются составы, квалифицированные по ст. 105, 111, 115–117 и 119 УК. При этом согласно п. 33.3 Инструкции УУП к категории «допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере» отнесены лица, привлеченные к ответственности по ст. 6.1.1 КоАП или по ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК.

Согласно статистическим данным МВД России[2] за совершение преступления, предусмотренного ст. 112 УК «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью», ежегодно привлекается к уголовной ответственности 24–25 тыс. человек; аналогичные показатели усматриваются по ст. 119 УК «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью». На порядок меньше совершается преступлений, предусмотренных ст. 116 УК «Побои» и ст. 117 УК «Истязание»: по этим статьям ежегодно привлекается к ответственности 2–3 тыс. человек. Еще от 11 до 13 тыс. преступлений ежегодно квалифицируются по ст. 116.1 УК Ф «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость». Значительно больше регистрируется АПН, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП «Побои»: от 150 до 180 тыс. правонарушений в год.

Статистические данные указывают на заметное сокращение количества совершаемых преступлений в семейно-бытовой сфере. Вместе с тем, по данным правозащитных организаций и ученых-криминологов, для данной сферы характерен крайне высокий уровень латентности, вследствие чего бóльшая доля данных преступлений скрыта от правоохранительных органов. Более того, начиная с 2016 г. состав преступления, предусмотренный ст. 116 УК «Побои», был частично декриминализован[3], в настоящий

---

[1] О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Официальный сайт МВД России. Состояние преступности. URL: https://мвд.рф/folder/101762 (дата обращения: 20.01.2025).

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности: федер. закон от 03.07.2016 № 326-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

момент по этой статье предусмотрена ответственность за нанесение побоев или иных насильственных действий, причинивших физическую боль:

– из хулиганских побуждений;

– по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

– сопряженных с публичной демонстрацией, в том числе в СМИ или Интернет.

Бытовые же побои приобрели статус административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП, за повторное совершение которого в течение года одним лицом предусмотрена уголовная ответственность по ст. 116.1 УК.

По данным федеральных судов общей юрисдикции, по ст. 6.1.1 КоАП: в 2020 г. рассмотрено 172 391 дело, подвергнуто наказанию 107 947 чел.; в 2021 г. – 176 166 дел и 109 801 чел.; в 2022 г. – 170 608 дел и 108 420 чел.; в 2023 г. – 146 702 дела и 91 956 чел., соответственно.

Существенным недостатком состава ст. 6.1.1 КоАП является невозможность прекращения производства по инициативе потерпевшего и предусмотренная ст. 28.7 КоАП обязанность проведения по делам данной категории административного расследования.

К административным правонарушениям, совершенным в семейно-бытовой сфере, помимо побоев, относятся противоправные деяния, посягающие на здоровье, личную свободу, честь и достоинство людей, в основе которых лежат длящиеся неприязненные взаимоотношения либо внезапно возникшие конфликты между членами семьи (либо с их участием).

Потерпевшими при совершении АПН в семейно-бытовой сфере являются жены или сожительницы (48,1%), несовершеннолетние дети (15,6%) либо родители (14,2%) правонарушителя. Значительно меньше АПН совершается в отношении мужей и сожителей (5,1%), сестер и братьев (3,8%). Каждое десятое семейно-бытовое правонарушение совершается в отношении несовершеннолетних членов семьи, из них в 53,3% – в отношении малолетних (до 14 лет) детей; 11,6% – в отношении членов семьи в возрасте 51–60 лет[1].

Наиболее типичными АПН, совершающимися в данной сфере, являются следующие.

1. Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП). Субъектами рассматриваемого правонарушения являются родители (лица, записанные отцом или матерью ребенка), иные законные представители несовершеннолетних (усыновители,

[1] Гаспарян В.А. Общая административно-правовая характеристика правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4. С. 114–117.

опекуны, попечители, приемные родители, должностные лица воспитательных, медицинских и иных учреждений).

2. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10 КоАП). В ч. 2 данной статьи идет речь о действиях, совершенных родителями (опекунами, попечителями) несовершеннолетних, т. е. субъекты в составе данного правонарушения закреплены в самой норме.

3. Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака (ст. 6.23 КоАП). В качестве специального субъекта выделяются родители и иные законные представители несовершеннолетнего, оказывающие повышенное влияние на формирование ценностных установок и привычек несовершеннолетнего.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП, выступают общественные отношения, обращенные на охрану прав и законных интересов несовершеннолетних. Родовым объектом данного состава АПН являются права и законные интересы несовершеннолетних, видовым – права несовершеннолетних на достойное содержание и воспитание. Непосредственным объектом посягательства выступает право несовершеннолетних на содержание, воспитание, обучение, защиту их прав и законных интересов, а также право на общение с родителями и близкими родственниками.

Признаки объективной стороны состава, указанного в ст. 5.35 КоАП, предопределили его уникальность. Во-первых, диспозиция конструкции ст. 5.35 КоАП является бланкетной, что предполагает при ее применении обращение к нормам семейного и гражданского законодательства, законодательству об опеке и попечительстве и иному законодательству, закрепляющему основные обязанности родителей и лиц, их заменяющих. Во-вторых, анализируемая административная норма имеет смежный состав, предусмотренный уголовным_законодательством – ст. 156 УК «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего».

Объективную сторону АПН, предусматривающего ответственность за неисполнение обязанности родителей или лиц, их заменяющих, по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, характеризуют поступки в поведении указанных участников отношений и охватывают такие признаки, как незаконные действия (либо бездействия), возникшие негативные последствия, причинно-следственную связь между поступком и возникшими негативными результатами. В подавляющем большинстве случаев бездействие со стороны родителей сопровождается поддержанием безнравственного стиля жизни, направленного на злоупотребление алкоголем, наркотиками и т. п.

Субъект неисполнения обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних – специальный, так как наделен особыми обязанностями, предусмотренными законодательством, и предполагает две категории. К первой категории, безусловно, относятся родители несовершенно-

летнего, которыми, в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации, признаны отец и мать, записанные в книге записей рождений по заявлению любого из них. Вторую категорию образуют законные представители несовершеннолетних.

Анализ субъективной стороны состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.35 КоАП, позволяет заключить, что данная категория дел зачастую является совершенной по неосторожности. В то же время характер действий родителей, предусмотренных в диспозиции ч. 2 ст. 5.35 КоАП, позволяет утверждать, что они совершаются умышленно.

Ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ предусмотрена ст. 6.10 КоАП, которая в качестве объекта предполагает здоровье населения. Предметом правонарушения выступают алкогольная и спиртосодержащая продукция, понятие которой закреплено в Федеральном законе от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», а также одурманивающие вещества, перечень которых нормативно закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.2021 № 1259 «Об утверждении перечня одурманивающих веществ».

Объективная сторона данного состава правонарушения предполагает склонение несовершеннолетнего к употреблению таких напитков или веществ, может выражаться в уговорах, угощении, обещании какой-либо выгоды, угрозе, обмане и т. д. Вовлечение в систематическое употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ квалифицируется по ч. 1 ст. 151 УК.

Субъект состава АПН, регламентированного ч. 2 ст. 151 УК, – специальный: родители (лица, их заменяющие), лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних. Субъективная сторона состава рассматриваемого правонарушения предполагает прямой умысел.

Ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака предусмотрена ст. 6.23 КоАП, объектом данного противоправного деяния выступает здоровье населения. Одной из обязанностей граждан в сфере охраны здоровья от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака является забота о формировании у детей отрицательного отношения к потреблению табака, а также о недопустимости их вовлечения в процесс потребления табака. Под потреблением табака понимается курение табака, сосание, жевание, нюханье табачных изделий. Одновременно ст. 20 Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» устанавливает запрет продажи табачной продукции несовершеннолетним и несовершеннолетними, вовле-

чения детей в процесс потребления табака путем покупки для них либо передачи им табачных изделий или табачной продукции, предложения, требования употребить табачные изделия или табачную продукцию любым способом.

Общий субъект состава данного правонарушения предусмотрен в ч. 1 ст. 6.23 КоАП, им выступает вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста. В ч. 2 ст. 6.23 КоАП субъектами являются именно родители и лица, их заменяющие, которые в первую очередь должны формировать негативное отношение детей к потреблению табака. Субъективная сторона выражается в форме умысла.

§ 4. Предупреждение административных правонарушений в семейно-бытовой сфере

В соответствии с ФЗ «О полиции» и Инструкцией УУП участковые обладают компетенцией, позволяющей целенаправленно и позитивно воздействовать на значительную часть причин и условий совершения правонарушений в семейно-бытовой сфере. В п. 2 ст. 2 ФЗ «О полиции» в перечне основных направлений ее деятельности указывается предупреждение и пресечение преступлений и АПН, в п. 9.1. Инструкции УУП содержится аналогичное направление деятельности по предупреждению и пресечению преступлений и иных правонарушений.

Предупреждение АПН в семейно-бытовой сфере представляет собой целенаправленную деятельность по их недопущению путем обнаружения, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению. В значительной степени совершение АПН в рассматриваемой сфере обусловлено сугубо личным характером супружеских отношений и отношений с близкими родственниками. Вследствие этого нелегко увидеть тот предел, за которым административно-правовое предупредительное вмешательство в личную жизнь граждан является нарушением законности со стороны УУП. Требуется согласовывать действия с конституционным требованием о неприкосновенности жилища и личности. Соответственно, специфика предупреждения семейно-бытовых правонарушений требует высокого профессионализма от УУП, предполагает знание им основ психологии, педагогики и семейного права.

Большинство указанных АПН совершается по месту совместного жительства правонарушителя или потерпевшего: в изолированных квартирах, в общих квартирах, в общежитиях, на улице и в других общественных местах. В то же время для обследования мест совершения правонарушений, в том числе помещений, зданий, сооружений, участков местности, УУП основывается на полномочиях, предусмотренных п. 1–5, 7, 8, 11, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 34, 36, 37 ч. 1 ст. 13, ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 1

ст. 18 ФЗ «О полиции». Именно профилактический обход административного участка включает в себя посещение зданий, строений и сооружений, посещение лиц, состоящих на профилактическом учете ОВД, а также знакомство с населением административного участка.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» и нормам раздела V Инструкции УУП индивидуальную профилактическую работу необходимо проводить с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере. Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы в данном случае является привлечение лица к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП или к уголовной ответственности по ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК, а также принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного дела по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере по так называемым нереабилитирующим основаниям (п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25, ст. 25.1, ч. 1 и 5 ст. 319 УПК), по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере.

Посещать допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере лиц по месту их жительства или пребывания УУП обязан не реже раза в 3 месяца в течение года с момента постановки лица на профилактический учет. Срок индивидуальной профилактической работы может быть продлен в случае совершения подучетным правонарушения в семейно-бытовой сфере. Целями индивидуальной профилактической работы в данном случае являются: снятие психологического напряжения в семейно-бытовых отношениях; предупреждение противоправного поведения; закрепление положительных результатов профилактической работы.

Инструкция УУП четкой модели действий при выявлении рассматриваемого вида АПН не содержит. Ведомственным нормативным правовым актом в данном случае определяются только формы проведения индивидуальной профилактической работы, которыми являются: проведение профилактических бесед; наблюдение за поведением лиц, их образом жизни, кругом общения; осуществление опроса родственников подучетных лиц, и их соседей; применение мер административной ответственности к лицам, состоящим на профилактическом учете и совершающим АПН.

Так как постановка на учет лиц данной категории носит в большей степени ведомственный информативный характер и никаких репрессивных мер по не предусматривает, постановка на профилактический учет осуществляется решением начальника ТО МВД России при поступлении рапорта УУП. Значительную роль в оценке степени опасности играет объем информации о лицах, участвующих в различных семейно-бытовых конфликтах на административном участке.

Со всеми обнаруженными несовершеннолетними правонарушителями в присутствии их законных представителей УУП обязан провести профилактическую беседу, в ходе которой необходимо выяснить обстоятель-

ства совершения правонарушения. Полученная информация анализируется, устанавливаются места, где допускается продажа несовершеннолетним алкогольной и спиртосодержащей продукции, взрослые, вовлекающие несовершеннолетних в распитие спиртных напитков, и организуются мероприятия по устранению причин и условий, способствовавших совершению несовершеннолетними правонарушений.

В неблагополучных семьях проблемы детей и родителей взаимосвязаны, поэтому работа ведется с ними одновременно. Выбор стратегий профилактики, коррекции семейного неблагополучия и девиаций в поведении детей зависит от причин семейного неблагополучия и факторов, ему способствующих, степени отклонений в поведении детей. Чаще всего именно в результате насилия в семье наблюдается разрушение нравственных основ семейного воспитания, прогрессируют детская безнадзорность и беспризорность, несовершеннолетние все активнее вовлекаются в потребление спиртных напитков, наркотиков или в проституцию. Побои, причиняемые супругами, также очень часто связаны с злоупотреблением алкоголем.

Очевидную проблему образует то, что данного вида правонарушения очень часто совершаются в результате нахождения в нетрезвом состоянии как правонарушителей, так и потерпевших, совместного употребления лицами спиртных напитков в квартирах, становящихся притонами, ревности одного из супругов или сожителей, стихийно возникающих ссор и драк, затяжных конфликтов между членами семей, соседями, родственниками и другими близкими лицами.

Для данного вида правонарушений симптоматично совершение в рамках конфликта семьи с соседями. АПН и являющиеся логичным следствием безнаказанности за их совершение преступления в семейно-бытовой сфере совершаются в основном в нерабочее время. Несколько больше правонарушений совершается в праздничные и выходные дни. Такие данные о времени, месте и других обстоятельствах совершения анализируемых правонарушений свидетельствуют о том, что профилактическая работа УУП в жилом секторе должна активизироваться в вечернее время, а также в предвыходные, выходные и праздничные дни.

§ 5. Выявление и пресечение административных правонарушений в семейно-бытовой сфере

В соответствии со ст. 12 ФЗ «О полиции» обязанностью полиции является установление причин и условий совершения преступлений и АПН, а также лиц, имеющих намерение совершить противоправные действия. Выявление УУП граждан указанной категории является одним из основных методов устранения причин совершения правонарушений в семейно-бытовой сфере. В работе УУП правонарушение считается выявленным с

момента принятия процессуально опосредованного решения в порядке, предусмотренном КоАП.

Своевременное выявление правонарушений в семейно-бытовой сфере выступает одной из основных задач УУП. Существует три стадии развития конфликтов в данной сфере: ранняя, характеризующаяся возникновением противоречий; стадия затяжного конфликта; критическая стадия, требующая оперативного разрешения. Каждой стадии соответствуют специфическая форма и тактика воздействия на стороны семейно-бытового конфликта.

В каждом случае обнаружения признаков преступления или АПН УУП принимает необходимые меры по изобличению лица или лиц, виновных в его совершении. Выявленные признаки правонарушения нуждаются в документировании, т. е. процессуальном оформлении и закреплении информации об обстоятельствах совершения АПН в официальных документах, имеющих доказательственное значение при рассмотрении дела об АПН.

Признаки правонарушений могут быть установлены путем наблюдения за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете, их образом жизни, кругом общения. Информацию о подобных фактах и лицах, совершающих АПН в семейно-бытовой сфере, возможно получить: из управляющих компаний, органов опеки и попечительства; из приговоров суда по лицам, осужденным за бытовые преступления условно или к мерам наказания, не связанным с лишением свободы; из материалов суда по делам о выселении за невозможностью совместного проживания; из постановлений о прекращении уголовных дел или об отказе в их возбуждении по фактам правонарушений бытового характера; из рапортов сотрудников различных служб полиции; из сообщений больниц, пунктов неотложной медицинской помощи, травматологических пунктов об обращении или доставлении туда лиц с травмами, полученными в семейно-бытовых конфликтах, и т. д.

Условиями, требующими особого внимания УУП, выступают: пьянство; употребление наркотиков; увлечение лица азартными играми; глубокие разногласия по поводу форм и методов воспитания детей; возвращение одного из родителей (других лиц) в семью из мест отбывания наказания; грубое нарушение общественного порядка в действиях соседей и т. п.

Участвуя в пределах компетенции в пресечении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, УУП обязан выявлять несовершеннолетних, самовольно ушедших из семьи или из специальных учебно-воспитательных учреждений органа управления образованием, а также участвовать в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, НС и ПВ и одурманивающих веществ, занятие бродяжничеством и попрошайничеством. Выявление несовершеннолетних, проживающих в ненадлежащих условиях,

предполагает незамедлительное информирование об этом ПДН ТО МВД России.

Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закреплен термин «семья, находящаяся в социально опасном положении».



Семья, находящаяся в социально опасном положении, *– семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.*

В этой категории принято выделять семьи с открытой формой неблагополучия и со скрытой формой неблагополучия (внутренне неблагополучные). Семьи с открытой формой неблагополучия имеют низкий социальный статус в какой-либо из сфер жизнедеятельности или в нескольких одновременно, не справляются с возложенными на них функциями, родители ведут аморальный, противоправный образ жизни. Жилищно-бытовые условия такой семьи не отвечают элементарным санитарно-гигиеническим требованиям, а воспитанием детей, как правило, никто не занимается. Дети оказываются безнадзорными, становятся жертвами насилия со стороны как родителей, так и других лиц. К этой же категории относятся конфликтные семьи, которым присущи супружеские скандалы, грубость, взаимные угрозы, оскорбления, отсутствие уважения.

Второй тип неблагополучной семьи может попасть в поле зрения УУП при официальном обращении отдельных членов семьи или представителей образовательных организаций по вопросам деструктивного влияния на личностное формирование ребенка. Реальное отражение работа УУП в семейно-бытовой сфере находит в состоянии оперативной обстановки на его административном участке. Данная работа включает в себя предупреждение и пресечение преступлений и АПН, объективное и своевременное разрешение вопросов, содержащихся в обращениях членов неблагополучных семей.

Под административным пресечением в деятельности полиции принято понимать «предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права юридические способы и средства психического или физического воздействия, применяемые сотрудниками полиции для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства в действия (деятельность) правонарушителя»[1].

[1] См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 35.

Наиболее типичными для служебной деятельности УУП являются следующие особенности мер административного пресечения:

– меры административного пресечения не включены в процесс реализации института административной ответственности, т. е. не сопряжены с наказанием;

– меры административного пресечения, в особенности административно-процессуального, являются предпосылками применения административного наказания.

Подавляющее большинство противоправных деяний в семье совершается в условиях очевидности, им предшествуют длительные конфликты, хорошо известные окружающим и проявляющиеся в действиях, которые создают правовую основу для вмешательства сотрудников полиции. Еще до вхождения в квартиру или другое жилое помещение в целях соблюдения требований личной безопасности УУП необходимо связаться с дежурной частью ТО МВД России, получить данные о зарегистрированных по указанному адресу лицах и по возможности заручиться поддержкой ближайшего наряда ППС либо другого УУП. Информацию также возможно детализировать в соответствующем модуле СООП.

Прибыв к месту семейно-бытового правонарушения (чаще всего это место жительства правонарушителя либо потерпевшего), УУП в соответствии с ФЗ «О полиции» имеет право потребовать прекращения противоправных действий. Императивность требования УУП о прекращении семейно-бытового конфликта обеспечена административной ответственностью, предусмотренной в ст. 19.3 КоАП. Если же УУП будет отказано в возможности пройти в жилое помещение, то согласно ст. 15 ФЗ «О полиции» с учетом оценки обстоятельств и при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается преступление, он обладает полномочиями проникнуть в жилое помещение помимо воли проживающих там граждан в целях его пресечения.

Для пресечения АПН, когда исчерпаны другие меры воздействия, в соответствии со ст. 27.3–27.6 КоАП участковым может быть применено административное задержание лица, в действиях которого очевидны признаки АПН.

Как только для УУП становится очевидным, что в действиях какого-либо участника семейно-бытового конфликта присутствуют признаки АПН, следует официально определить и зафиксировать его статус как лица, в отношении которого ведется производство по делу, что обеспечит сдерживающий и профилактический эффект.

С учетом того что к числу правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений, могут быть отнесены общественно опасные противоправные деяния, посягающие на жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан, являющееся, как правило, результатом неправомерного разрешения возникающих межличностных конфликтов, вызванных в основном неприязнью, местью, ревностью или хулиганским побуждениями правонарушителя, действия по их пресечению являются одним из приоритетных

направлений противодействия совершению преступлений, обеспечивающих нейтрализацию или блокирование причин их совершения. Целью пресечения выступает непосредственное прекращение противоправного деяния. Оно должно быть оперативным, в связи с чем часто осуществляется в условиях дефицита информации об обстановке, характере противоправного деяния.

В случаях когда в ходе семейно-бытового конфликта правонарушитель не реагирует на требования УУП, продолжая насильственные действия, с соблюдением требований ст. 19 и на основании ст. 20 и 21 ФЗ «О полиции» он имеет право применить физическую силу и специальные средства, которые относятся к административно-правовым средствам пресечения. Физическая сила и специальные средства должны применяться УУП с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, характера и силы оказываемого ими сопротивления. Применение указанных средств необходимо прекратить, как только поставленная цель пресечения правонарушения будет достигнута.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение семейно-бытовой сферы. В чем специфика этой сферы правоотношений?
2. Перечислите основные нормативные правовые акты, образующие правовую основу деятельности УУП по профилактике правонарушений в семейно-бытовой сфере.
3. Перечислите и разберите по составу административные правонарушения, совершаемые в семейно-бытовой сфере.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Гаспарян В.А. Общая административно-правовая характеристика правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4. С. 114–117.
2. Деятельность участкового уполномоченного полиции: курс лекций / под ред. А.Г. Гришакова. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016.
3. Занина Т.М. и др. Проблемы профилактической работы сотрудников полиции с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: региональный опыт применения административного законодательства к лицам, допускающим правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: учеб. пособие. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. 110 с.
4. Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. 245 с.
5. Хабибова Л.Д. Совершенствование деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений в семейно-бытовой сфере // Право и государство: теория и практика. 2023. № 8. С. 116–118.

Глава 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБОРОТА ОРУЖИЯ

Содержание

§ 1. Правовые основы регулирования оборота оружия в Российской Федерации.

§ 2. Контроль за обеспечением гражданами условий хранения и сохранностью оружия, боеприпасов и патронов к оружию.

§ 1. Правовые основы регулирования оборота оружия в Российской Федерации

Законодательство об обороте гражданского и служебного оружия формируется исключительно на федеральном уровне. За последние несколько лет законодательные изменения привели к ужесточению контроля за оборотом оружия в сторону его индивидуальной профилактической составляющей, недопущению утрат и хищений оружия, повышенной юридической ответственности за несоблюдение требований разрешенной деятельности[1].

Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»[2] нормативно закрепил основные термины и определения в данной сфере:

Оружие *– устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов.*

Огнестрельное оружие *– оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии метаемым снаряжением, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.*

Холодное оружие *– оружие, предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте с объектом поражения.*

Метательное оружие *– оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии, метаемое с использованием мускульной силы человека (метательное бросковое оружие), а также оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядами, метаемыми с использовани-*

[1] Сургутсков В.И. О совершенствовании правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере оборота оружия // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1. С. 122–126.

[2] Далее – ФЗ «Об оружии».

ем механической энергии (метательное стрелковое оружие).

Пневматическое оружие *– оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии сжатого, сжиженного или отвержденного газа.*

Газовое оружие *– оружие, предназначенное для временного химического поражения живой цели путем применения слезоточивых или раздражающих веществ.*

Боеприпасы *– предметы вооружения и метаемое снаряжение, предназначенные для поражения цели и содержащие разрывной, метательный, пиротехнический или вышибной заряды либо их сочетание.*

Сигнальное оружие *– оружие, конструктивно предназначенное только для подачи световых, дымовых или звуковых сигналов.*

Огнестрельное оружие ограниченного поражения *– короткоствольное оружие и бесствольное оружие, предназначенное для механического поражения живой цели на расстоянии метаемым снаряжением патрона травматического действия, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда, и не предназначенное для причинения смерти человеку.*

Оружие и боеприпасы к нему, равно как и содержащиеся в них взрывчатые вещества, являются объектом повышенной опасности, что требует особого внимания в рамках действующего законодательства. Нарушение правил оборота и эксплуатации этих предметов создает угрозу для общественной безопасности, жизни и здоровья граждан.

Оружие классифицируется в зависимости от его назначения, технических параметров и особенностей использования на три основные группы.

1. Гражданское оружие (ст. 3 ФЗ «Об оружии»), подразделяющееся на следующие виды.

1. Оружие самообороны:

– огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие с патронами к нему, в том числе с патронами травматического действия;

– огнестрельное оружие ограниченного поражения (пистолет, револьвер, огнестрельное бесствольное устройство отечественного производства) с патронами травматического действия, патронами газового действия и патронами светозвукового действия;

– газовое оружие: газовые пистолеты и револьверы, в том числе патроны к ним, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, разрешенными к применению федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения;

– электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие обязательным требованиям, установленным на основании законодательства о техническом регулировании.

2. Спортивное оружие:

– огнестрельное с нарезным стволом;

– огнестрельное гладкоствольное;

– холодное клинковое;

– метательное;

– пневматическое с дульной энергией свыше 3 Дж.

3. *Охотничье оружие*:

– огнестрельное длинноствольное с нарезным стволом;

– огнестрельное гладкоствольное длинноствольное;

– огнестрельное комбинированное (нарезное и гладкоствольное) длинноствольное, в том числе со сменными и вкладными нарезными стволами;

– пневматическое с дульной энергией не более 25 Дж;

– холодное клинковое;

– охотничье метательное стрелковое оружие, не имеющее механизмов фиксации упругих элементов в напряженном состоянии (лук), сила дуги которого составляет более 27 кгс, либо имеющее механизм фиксации упругих элементов в напряженном состоянии (арбалет), сила дуги (дуг) которого составляет более 43 кгс.

4. *Сигнальное оружие*.

5. *Холодное клинковое оружие*, предназначенное для ношения с казачьей формой, а также с национальными костюмами народов России, атрибутика которых определяется Правительством Российской Федерации.

6. *Оружие, используемое в культурных и образовательных целях*: оружие, имеющее культурную ценность; старинное (антикварное) оружие; копии старинного (антикварного) оружия; реплики старинного (антикварного) оружия; списанное оружие.

2. Служебное оружие (ст. 4 ФЗ «Об оружии»), предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательно разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции. К служебному оружию относится огнестрельное гладкоствольное и нарезное короткоствольное оружие отечественного производства с дульной энергией не более 300 Дж, огнестрельное гладкоствольное длинно-

ствольное оружие, а также огнестрельное оружие ограниченного поражения с патронами травматического действия.

3. Боевое ручное стрелковое, включая холодное, оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач принявшими его на вооружение органами власти Российской Федерации: Минобороны, МВД, МЧС, Росгвардии, ФСБ, Федеральной службы разведки, Федеральной службы охраны, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной таможенной службы, Государственной фельдъегерской службы, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации.

К данной разновидности относится также оружие, отнесенное к продукции военного назначения в соответствии с законодательством о военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами.

Порядок оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях определяется Правительством Российской Федерации[1].

Особый правовой статус оборота оружия выражен через систему специальных организационно-технических требований и правил, охватывающих порядок производства, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации, приобретения, хранения, ношения, экспонирования и использования оружия. Такие требования предъявляются как к самим экземплярам оружия и боеприпасов к нему, так и к лицам, допускаемым к оружию.

На территории Российской Федерации ***запрещаются***:

1) оборот в качестве гражданского и служебного оружия:

– огнестрельного длинноствольного оружия с емкостью магазина (барабана) более десяти патронов, за исключением спортивного оружия, имеющего длину цельного ствола от его казенной части или длину цельного ствола со ствольной коробкой менее 500 мм и общую длину оружия менее 800 мм, а также имеющего конструкцию, которая позволяет сделать его длину менее 800 мм без потери возможности производства выстрела;

– огнестрельного оружия, которое имеет форму, имитирующую другие предметы;

– огнестрельного гладкоствольного оружия, изготовленного под патроны к огнестрельному оружию с нарезным стволом;

– метательного бросового оружия, кистеней, кастетов и других специально приспособленных для использования в качестве оружия предме-

[1] Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях: постановление Правительства РФ от 15.10.1997 № 1314. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

тов ударно-дробящего и метательного действия, за исключением спортивных снарядов и указанных предметов, имеющих культурную ценность и используемых в культурных и образовательных целях;

– патронов с пулями, или пуль, или метаемых снарядов к метательному стрелковому оружию бронебойного, зажигательного, разрывного или трассирующего действия, а также патронов с дробовыми снарядами для газовых пистолетов и револьверов;

– оружия и иных предметов, поражающее действие которых основано на использовании радиоактивного излучения и биологических факторов;

– оружия и иных предметов, поражающее действие которых основано на использовании электромагнитного, светового, теплового, инфразвукового или ультразвукового излучения, которые имеют выходные параметры, превышающие величины, установленные законодательством о техническом регулировании и стандартизации, соответствующие нормам Минздрава России, а также указанных оружия и предметов, произведенных за пределами территории Российской Федерации;

– газового оружия, снаряженного нервно-паралитическими, отравляющими, а также другими веществами, не разрешенными к применению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения;

– оружия и патронов к нему, имеющих технические характеристики, не соответствующие криминалистическим требованиям МВД России, согласованным с Росгвардией и Росстандартом, за исключением оружия, имеющего культурную ценность, в том числе старинного (антикварного) оружия, копий старинного (антикварного) оружия и реплик старинного (антикварного) оружия;

– электрошоковых устройств и искровых разрядников, имеющих выходные параметры, превышающие величины, установленные законодательством о техническом регулировании и стандартизации и соответствующие нормам Минздрава России, а также указанных видов оружия, произведенных за пределами территории Российской Федерации;

– холодного клинкового оружия и ножей, клинки и лезвия которых либо автоматически извлекаются из рукоятки при нажатии на кнопку или рычаг и фиксируются ими, либо выдвигаются за счет силы тяжести или ускоренного движения и автоматически фиксируются, при длине клинка и лезвия более 90 мм, за исключением холодного оружия, имеющего культурную ценность, в том числе старинного (антикварного) холодного оружия, копий старинного (антикварного) холодного оружия и реплик старинного (антикварного) холодного оружия;

– гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения с дульной энергией свыше 91 Дж и служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения с дульной энергией свыше 150 Дж;

2) хранение или использование вне спортивных объектов:

– спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом, спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и калибра более 4,5 мм;

– спортивного холодного клинкового и спортивного метательного оружия, за исключением хранения спортивного огнестрельного длинноствольного оружия с нарезным стволом либо спортивного длинноствольного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и калибра более 4,5 мм, приобретенного гражданами Российской Федерации в соответствии со ст. 13 ФЗ «Об оружии»; луков и арбалетов для проведения научно-исследовательских и профилактических работ, связанных с иммобилизацией и инъецированием объектов животного мира;

3) ношение и перевозка в границах населенных пунктов пневматического оружия в заряженном или снаряженном состоянии, а также использование такого оружия в границах населенных пунктов вне помещений и участков местности, специально приспособленных для спортивной стрельбы в соответствии с требованиями, установленными Минспорта России и согласованными с Росгвардией;

4) установка на гражданском и служебном оружии приспособлений для бесшумной стрельбы и прицелов (прицельных комплексов) ночного видения, за исключением прицелов для охоты, а также их продажа;

5) пересылка оружия;

6) ношение гражданами оружия при проведении публичных и иных массовых мероприятий;

7) ношение огнестрельного или метательного стрелкового оружия в состоянии опьянения;

8) ношение гражданами огнестрельного оружия ограниченного поражения:

– на территориях образовательных организаций, за исключением образовательных организаций, уставные цели и задачи которых предусматривают использование оружия,

– во время нахождения в организациях, предназначенных для развлечения и досуга, осуществляющих работу в ночное время и реализующих алкогольную продукцию, за исключением случаев ношения такого оружия лицами, осуществляющими в соответствии с законодательством охрану указанных организаций;

9) ношение гражданами в целях самообороны огнестрельного длинноствольного оружия, холодного оружия и метательного стрелкового оружия, за исключением случаев перевозки или транспортирования указанного оружия;

10) продажа, передача, приобретение оружия и патронов к нему, производимых только для экспорта в соответствии с техническими условиями, отвечающими требованиям стран-импортеров;

11) продажа или передача патронов к гражданскому оружию лицам, не владеющим на законном основании таким гражданским оружием, за исключением случаев, установленных ФЗ «Об оружии», а также передачи патронов лицам, занимающимся в спортивных организациях видами спорта, связанными с использованием огнестрельного оружия, или проходящим стрелковую подготовку в образовательных организациях;

12) хранение юридическими и физическими лицами патронов к гражданскому оружию, право на приобретение которых они не имеют, за исключением случаев, установленных ФЗ «Об оружии»;

13) уничтожение оружия, имеющего культурную ценность, либо приведение его в негодность посредством применения методов и технологий, разрушающих его конструкцию или художественное оформление;

14) приобретение гражданами Российской Федерации в целях коллекционирования спортивного огнестрельного короткоствольного оружия с нарезным стволом и патронов к нему;

15) продажа или передача инициирующих и воспламеняющих веществ и материалов (пороха, капсюлей) для самостоятельного снаряжения патронов к гражданскому огнестрельному длинноствольному оружию гражданам, не имеющим разрешения на хранение и ношение такого оружия;

16) хранение юридическими лицами (за исключением государственных военизированных организаций) оружия в помещениях, предназначенных для его хранения, не оборудованных охранной сигнализацией с выводом на пульт охраны организаций, имеющих право осуществлять охрану соответствующих помещений;

17) хранение списанного оружия гражданами и юридическими лицами без уведомления Росгвардии по месту жительства гражданина либо по месту нахождения юридического лица;

18) переделка оружия.

Право на приобретение оружия гражданами Российской Федерации нормативно закреплено в ст. 13 ФЗ «Об оружии». Оно дифференцируется в зависимости от вида оружия и личности соискателя на его получение.

Право на приобретение гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения, охотничьего оружия, огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны имеют граждане Российской Федерации:

– достигшие возраста 21 года;

– не достигшие возраста 21 года, прошедшие либо проходящие военную службу, а также граждане, проходящие службу в государственных военизированных организациях и имеющие воинские звания либо специальные звания или классные чины юстиции.

По достижении возраста 18 лет имеют право приобретать охотничье оружие граждане Российской Федерации:

– относящиеся к коренным малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами в местах традиционного проживания;

– занимающиеся профессиональной деятельностью, связанной с охотой;

– работники юридических лиц с особыми уставными задачами.

Право на приобретение газового оружия, спортивного оружия, охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия и охотничьего огнестрельного длинноствольного оружия с нарезным стволом для занятий спортом, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет.

В исключительных случаях возраст приобретения охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия может быть снижен не более чем на два года по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации имеют право приобретать на основании лицензии с последующей регистрацией в Росгвардии в двухнедельный срок:

а) газовые пистолеты и револьверы;

б) сигнальное оружие;

в) холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой.

По лицензии на приобретение оружия допускается регистрация не более пяти единиц указанных видов оружия. Лицензия выдается Росгвардией по месту жительства гражданина и одновременно является разрешением на хранение и ношение указанных видов оружия. Срок действия лицензии составляет пяти лет и может быть продлен.

Не требуется получение лицензии на приобретение совершеннолетними гражданами Российской Федерации:

– механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами;

– электрошоковых устройств и искровых разрядников отечественного производства;

– пневматического оружия с дульной энергией не более 7,5 Дж и калибра до 4,5 мм включительно;

– списанного оружия.

Граждане, имеющие лицензию на коллекционирование оружия, вправе приобретать:

а) старинное (антикварное) оружие;

б) копии старинного (антикварного) оружия;

в) реплики старинного (антикварного) оружия;

г) холодное оружие, имеющее культурную ценность.

Гражданам, получившим лицензию на приобретение гражданского огнестрельного длинноствольного оружия, до истечения первых двух лет владения таким оружием не разрешается приобретать в целях самообороны или охоты огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, имеющее более двух стволов или магазин (барабан).

Спортивное и охотничье огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, охотничье пневматическое и охотничье метательное стрелковое оружие имеют право приобретать граждане Российской Федерации, которым выданы охотничьи билеты.

Спортивное огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, спортивное пневматическое оружие с дульной энергией свыше 7,5 Дж и охотничье огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие имеют право приобретать для занятий видами спорта, связанными с использованием огнестрельного оружия, граждане Российской Федерации, которым спортивной организацией или образовательной организацией, в соответствии с выполняемыми этими организациями уставными задачами в сфере физической культуры и спорта, выдан документ, подтверждающий занятие видами спорта, связанными с использованием огнестрельного оружия.

Лицензию на приобретение охотничьего огнестрельного длинноствольного оружия с нарезным стволом имеют право получать граждане Российской Федерации, которые имеют охотничий билет, при наличии одного из следующих условий:

1) занимаются профессиональной деятельностью, связанной с охотой;

2) владеют непрерывно не менее пяти лет охотничьим огнестрельным длинноствольным оружием на основании разрешения на его хранение и ношение;

3) владеют охотничьим огнестрельным длинноствольным оружием с нарезным стволом на основании разрешения на его хранение и ношение, которое было приобретено на основании лицензии на приобретение такого оружия;

4) владели непрерывно не менее 5 лет охотничьим огнестрельным длинноствольным оружием на основании разрешения на его хранение и ношение, если со дня истечения срока действия указанного разрешения или его аннулирования на основании добровольного отказа гражданина от указанного разрешения прошло не более года;

5) владели охотничьим огнестрельным длинноствольным оружием с нарезным стволом на основании разрешения на его хранение и ношение, которое было приобретено на основании лицензии на приобретение такого оружия, если со дня истечения срока действия указанного разрешения или

его аннулирования на основании добровольного отказа гражданина от указанного разрешения прошло не более года.

Гражданам не разрешается иметь в собственности свыше следующего количества гражданского оружия отдельных категорий, если оно не является предметом коллекционирования:

1) 5 единиц огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия;

2) 10 единиц общего количества охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия и (или) охотничьего огнестрельного длинноствольного оружия с нарезным стволом;

3) 5 единиц спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом;

4) 5 единиц охотничьего метательного стрелкового оружия;

5) 2 единицы огнестрельного оружия ограниченного поражения;

6) 10 единиц общего количества оружия, указанного в пунктах 1 и 2.

Охотничье холодное клинковое и охотничье метательное стрелковое оружие имеют право приобретать граждане Российской Федерации, имеющие разрешение Росгвардии на хранение и ношение охотничьего оружия. Охотничье холодное клинковое оружие регистрируется торговой организацией при продаже этого оружия.

Приобретенные гражданином Российской Федерации огнестрельное оружие и охотничье пневматическое оружие с дульной энергией свыше 7,5 Дж, охотничье метательное стрелковое оружие подлежат регистрации в органе Росгвардии по месту жительства в течение 2 недель со дня его приобретения. В этот же период времени гражданин должен проинформировать орган Росгвардии в случае изменения места жительства.

Для получения лицензии на приобретение оружия гражданин обязан представить в Росгвардию:

– заявление, составленное по установленной форме;

– документ, удостоверяющий гражданство Российской Федерации;

– документы о прохождении соответствующей подготовки, периодической проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием;

– другие документы, предусмотренные ФЗ «Об оружии».

Лицензия на приобретение, экспонирование или коллекционирование оружия не выдается гражданам Российской Федерации:

1) не достигшим установленного возраста;

2) не имеющим медицинского заключения об отсутствии медицинских противопоказаний к владению оружием и медицинского заключения об отсутствии в организме человека НС и ПВ и их метаболитов;

3) имеющим неснятую или непогашенную судимость за умышленное преступление;

4) имеющим снятую или погашенную судимость за тяжкое или особо тяжкое преступление, а также за умышленное преступление средней тяжести,

совершенное с применением (использованием) оружия, предметов, используемых в качестве оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных или имитирующих их устройств, специально изготовленных технических средств, НС и ПВ, сильнодействующих, ядовитых и радиоактивных веществ, лекарственных и иных химико-фармакологических препаратов;

5) имеющим снятую или погашенную судимость за умышленное преступление, связанное с незаконным оборотом оружия и патронов к нему, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств;

6) имеющим снятую или погашенную судимость за преступление террористического характера и (или) экстремистской направленности, а также за преступление, совершенное в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма;

7) имеющим снятую или погашенную судимость за умышленное преступление, совершенное с применением насилия в отношении несовершеннолетнего (несовершеннолетней);

8) два и более раза осужденным за совершение преступления;

9) подозреваемым или обвиняемым в совершении умышленного преступления;

10) освобожденным судом от уголовной ответственности за совершение умышленного преступления с назначением судебного штрафа либо по основаниям, не дающим права на реабилитацию в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, – до истечения 2 лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда;

11) отбывающим наказание за совершенное преступление;

12) повторно привлеченным в течение года к административной ответственности за совершение АПН:

– посягающего на общественный порядок и общественную безопасность или установленный порядок управления;

– связанного с нарушением правил охоты;

– в области оборота НС и ПВ их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, или их частей, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, за исключением АПН, связанных с потреблением НС и ПВ или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, – до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

13) привлеченным к административной ответственности за совершение АПН, предусматривающего административный арест в качестве одного из видов административного наказания, а также привлеченным к административной ответственности за потребление НС и ПВ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, за управление транспортным средством в состоянии опьянения, передачу управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии

опьянения, либо невыполнение водителем транспортного средства законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил НС и ПВ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, – до истечения года со дня окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

14) не имеющим места жительства;

15) не представившим в Росгвардию документов о прохождении соответствующей подготовки и других требуемых документов;

16) лишенным по решению суда права на приобретение оружия;

17) в отношении которых по результатам проверки, проведенной органами внутренних дел и (или) органами федеральной службы безопасности, имеется заключение о наличии опасности нарушения прав и свобод граждан, угрозы государственной или общественной безопасности.

§ 2. Контроль за обеспечением гражданами условий хранения и сохранностью оружия, боеприпасов и патронов к оружию

Правила хранения принадлежащего гражданам Российской Федерации оружия и патронов к нему закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации». Основополагающими из них являются:

– хранение по месту жительства;

– соблюдение условий, обеспечивающих их сохранность и безопасность хранения;

– исключение вероятности доступа к ним посторонних лиц;

– хранение в запирающихся на замок (замки) сейфах, сейфовых шкафах или металлических шкафах для хранения оружия, ящиках из высокопрочных материалов либо в деревянных ящиках, обитых железом.

Примечательно, что обязательного требования относительно крепления сейфа или шкафа к полу или стене в Правилах не содержится.

Согласно положениям Указа Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» и Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» лицензионно-разрешительные и контрольно-надзорные полномочия в сфере оборота оружия возложены на Росгвардию, однако совместным приказом

МВД России № 652 и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 18.08.2017№ 360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан» ОВД наделены правом проверять сохранность и условия хранения зарегистрированного оружия по месту жительства (пребывания) его владельцев.

Основная нагрузка при этом ложится на УУП, на это указывают положения п. 10.3 Инструкции № 205, согласно которым именно УУП на обслуживаемом административном участке в пределах своей компетенции участвует в контроле за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан.

Основными задачами взаимодействия ОВД и Росгвардии являются:

а) защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, ООП, собственности, ООБ;

б) обеспечение согласованного выполнения действий в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области оборота оружия;

в) оптимальное сочетание сил, средств и методов при осуществлении федерального государственного контроля за соблюдением законодательства в области оборота оружия;

г) эффективное осуществление мероприятий при осуществлении федерального государственного контроля за соблюдением законодательства в области оборота оружия.

Необходимость взаимодействия полиции с территориальными органами Росгвардии при осуществлении федерального государственного контроля за соблюдением законодательства в области оборота оружия обусловлена следующими основными причинами:

– наличие у полиции широкого круга правовых и организационных возможностей по решению задач в сфере ООП и ООБ;

– отсутствие территориального органа Росгвардии в отдельных местностях;

– невозможность проведения Росгвардией проверочных мероприятий самостоятельно без содействия полиции;

– общая трудоемкость деятельности по осуществлению федерального государственного контроля за соблюдением законодательства в области оборота оружия.

Сотрудники полиции участвуют в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранности) оружия и патронов гражданами:

– являющимися соискателями лицензий на приобретение оружия;

– являющимися владельцами оружия.



Контрольные мероприятия проводятся ***на основании мотивированных письменных запросов*** *подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии и ее территориальных органов.*

При этом в случае непосредственного выявления УУП нарушений правил оборота оружия при выполнении ими функциональных обязанностей, в том числе в рамках профилактического обхода административного участка или проведения индивидуальной профилактической работы с гражданами, ими принимаются меры по пресечению и документированию соответствующих правонарушений. Если в деянии усматривается признак состава АПН, отнесенного к компетенции полиции, УУП вправе применять весь спектр мер обеспечения производства по делам об АПН.

Запрос Росгвардии направляется в ТО МВД России на районном уровне, если ***местом жительства гражданина является сельское поселение либо отдаленная, труднодоступная местность, в которых отсутствует подразделение территориального органа Росгвардии***, при невозможности проведения проверочных мероприятий самостоятельно в случаях обращения граждан в Росгвардию или ее территориальный орган.

Сельское поселение представляет собой один или несколько сельских населенных пунктов (таких как поселки, села, деревни, станицы, хутора, кишлаки, аулы и другие), объединенных общими границами. В пределах этих территорий местное самоуправление реализуется либо напрямую населением, либо через избранные органы власти. Кроме того, статус отдаленных и труднодоступных территорий устанавливается решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проверка должна быть проведена по общему правилу в течение пяти дней с момента получения письменного запроса по вопросам:

1) продления срока действия или переоформления разрешений (лицензий) на хранение, хранение и ношение оружия и патронов;

2) приобретения (получения во временное пользование) оружия и патронов;

3) нарушения условий хранения (сохранности) оружия и патронов, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан.

При проведении проверки устанавливается:

– соответствие условий хранения оружия и патронов требованиям Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации;

– соответствие моделей, количества, серий, номеров оружия, а также калибра патронов и их количества учетным данным, указанным в лицензиях на приобретение оружия и (или) патронов либо разрешениях на хранение или хранение и ношение оружия.

Результаты проверки оформляются актом обследования условий хранения оружия и патронов, который составляется в двух экземплярах, один из которых по завершении проверки вручается гражданину – владельцу оружия лично (под роспись), а второй – должностному лицу Росгвардии, инициировавшему проверку.

УУП необходимо тщательно заполнять бланк акта. В документе обязательно должны быть указаны дата и место его оформления. Далее вносятся личные данные владельца оружия или заявителя, включая его адрес. Также требуется указать адрес, где проводится проверка условий хранения оружия. Затем происходит обследование условий, в которых хранятся оружие и патроны: указываются сведения о наличии сейфов, сейфовых шкафов или металлических шкафов, ящиков из высокопрочных материалов либо деревянных ящиков, обитых железом. В акте обследования необходимо указывать их размеры и способы крепления (при наличии). В дальнейшем указывается количество единиц оружия и точное количество патронов.

Далее заполняется раздел, в котором отражаются: серии, номера разрешений на хранение, хранение и ношение оружия и патронов либо лицензий на приобретение соответствующего оружия и патронов.

После фактической сверки оружия и документов дается заключение, соответствует ли оно указанному в вышеперечисленных разрешениях на его хранение, хранение и ношение либо нет.

В заключительном разделе содержатся подписи проверяемого лица и проверяющего. В случае соблюдения всех необходимых пунктов Правил, обеспечивающих условия хранения оружия, в акте делается отметка о том, что нарушений не выявлено.

Если в результате проверки выявлены нарушения Правил, то в акте обследования они подробно перечисляются с указанием конкретных пунктов. Затем делается отметка о составлении протокола об АПН с указанием части и статьи КоАП.

При проведении повторной проверки в заключительной части отмечается степень выполнения предложений по результатам предыдущей проверки: когда и кем проведена последняя проверка, выполнены или не выполнены предложения, какие остались невыполненными.

При выявлении в процессе проверки нарушений условий хранения (сохранности) оружия и патронов, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, за которые КоАП предусмотрена ответственность, либо в случае смерти собственника оружие и патроны изымаются в установленном порядке. Изъятые предметы подлежат передаче в территориальные органы Росгвардии либо в ОВД. Оружие и патроны, изъятые и признанные вещественными доказательствами по уголовным делам, передаются в ТО Росгвардии только после окончания рассмотрения дел в судебном порядке.

Должностные лица полиции не наделены правом рассмотрения дел об АПН данной категории, однако уполномочены возбуждать (следовательно, и применять) меры административного обеспечения по достаточно широкому перечню административных деликтов, объективная сторона которых сопряжена с нарушением правил оборота оружия:

ч. 1–1.3 ст. 8.37 КоАП (нарушение правил охоты);

ч. 4 ст. 20.8 КоАП (нарушение правил хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему гражданами);

ч. 4.1 ст. 20.8 КоАП (ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения);

ч. 4.2 ст. 20.8 КоАП (невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения);

ч. 6 ст. 20.8 КоАП (нарушение правил приобретения или передачи оружия, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния);

ст. 20.9 КоАП (установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения);

ст. 20.10 КоАП (незаконные изготовление, приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка, транспортирование, ношение или использование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к оружию);

ст. 20.12 КоАП (пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему);

ст. 20.13 КоАП (стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах);

ст. 20.15 КоАП (продажа механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии).

Преимущественно данные полномочия реализовывают УУП: по ст. 20.8 и 20.13 КоАП ими пресекается 9 из 10 АПН, учтенных в официальной статистике МВД России, по ст. 20.12 – более чем ¾ от общего количества.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте основные термины и определения, содержащиеся в ФЗ «Об оружии».

2. На какие классификационные группы может быть подразделено оружие согласно действующему отечественному законодательству?

3. При наличии каких условий и обстоятельств УУП может быть привлечен к контролю за обеспечением гражданами условий хранения и сохранности оружия, боеприпасов и патронов к оружию?

4. Какова процедура привлечения УУП к контролю за обеспечением гражданами условий хранения и сохранности оружия, боеприпасов и патронов к оружию?

5. Какие данные должны содержаться в акте осмотра, составляемого в рамках контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия?

6. Перечислите и разберите по составу АПН, связанные с нарушением правил оборота оружия.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Гоман О.С. Применение административной ответственности за правонарушения в сфере оборота гражданского оружия // Научный портал МВД России. 2023. № 3(63).

2. Гоман О.С., Сургутсков В.И. Приоритетные направления совершенствования правового регулирования деятельности подразделений Росгвардии и полиции в сфере оборота гражданского оружия // Общество и право. 2022. № 3(81).

Глава 10. ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ

Содержание

§ 1. Правовые подходы к определению сущности и содержания общественной безопасности и общественного порядка.

§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

§ 3. Особенности предупреждения и пресечения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

§ 1. Правовые подходы к определению сущности и содержания общественной безопасности и общественного порядка

В Конституции Российской Федерации термин «безопасность» употребляется несколько раз. Так, в ч. 5 ст. 13 основного закона запрещаются «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства», в ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации речь идет об условиях допустимости ограничения прав и свобод человека, среди которых называются безопасность государства и граждан. Статья 72 основного закона относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обеспечение общественной и экологической безопасности (п. «б» и «д»), в ст. 83 закреплены полномочия главы государства, среди которых полномочие по формированию и руководству Советом Безопасности Российской Федерации. Пункт «д» ст. 114 Конституции Российской Федерации относит осуществление мер по обеспечению государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью к ведению Правительства Российской Федерации. Охрана правопорядка также отнесена к полномочиям ОМСУ (ст. 132).

В Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» термин «безопасность» не раскрывается. Согласно данному нормативному акту деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;

2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;

3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координацию деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, ОМСУ в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.



Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства.

Изложенное позволяет утверждать, что в российском законодательстве выделяется три уровня безопасности: личная, общественная и государственная, – которые охватываются категорией «национальная безопасность».

В качестве объектов безопасности следует указать:

1) личность – ее права и свободы;

2) общество – его материальные и духовные ценности;

3) государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации от 14.11.2013 № Пр-2685, под таковой понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от ЧС природного и техногенного характера. Данное определение может быть уточнено и изложено в следующей редакции:



Общественная безопасность – *состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, связанных с оборотом и эксплуа-*

тацией объектов, предметов и веществ, представляющих повышенную опасность, а также с наступлением чрезвычайных обстоятельств и возникновением ЧС природного, техногенного и социального характера.

В юридической литературе, наряду с безопасностью, исследуются также понятия «общественный порядок» и «правопорядок». Конституция Российской Федерации относит обеспечение правопорядка к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Глава 20 КоАП и раздел IX УК содержат нормы, устанавливающие ответственность за противоправные деяния, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, не давая четких критериев разделения этих понятий.

Сходство понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» определяется тем, что они имеют сложную социальную природу, представляют собой наиболее существенные и многочисленные связи в сфере общественной жизни. Кроме того, содержание этих понятий составляют однородные общественные отношения.

И.И. Веремеенко определяет общественный порядок как систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает их личную и общественную безопасность и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни[1].

В.В. Лазарев, Л.Л. Попов и Л.М. Розин трактуют общественный порядок как определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных связей, которое ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их обоснованных интересов, общественному и личному спокойствию[2].

Ю.Н. Ольховников и Ф.Е. Колонтаевский к результатам надлежащей ООП относили также создание благоприятных условий для функционирования предприятий, учреждений и организаций, труда и отдыха граждан[3].

Общественный порядок *– это регламентируемая социальными нормами система общественных отношений, складывающихся в общественных местах и в публичном сегменте виртуального пространства в процессе*

---

[1] Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: учеб. М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. С. 21.

[2] Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы ООП: учеб. пособие. М., 1987. С. 9.

[3] Ольховников Ю.Н. Управление деятельностью служб общественной безопасности: учеб. / под ред. Ю.Н. Ольховникова, Ф.Е. Колонтаевского. М., 2000. С. 8.

общения людей, неприкосновенность которой гарантирована государством в целях:

– обеспечения безопасности личности;

– охраны нравственности, чести и достоинства;

– создания нормальных условий для труда и отдыха;

– обеспечения нормального функционирования органов власти, общественных объединений и организаций.

***Охрана общественного порядка** – осуществляемая преимущественно в общественных местах деятельность по надзору за соблюдением действующего законодательства и защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных, административно наказуемых посягательств и общественно опасных событий.*

В отличие от правопорядка общественный порядок образуется под воздействием не только правовых, но и иных социальных норм: морали, обычаев, корпоративных, религиозных норм и т. д.[1]

Поскольку рассматриваемые понятия общественной безопасности и общественного порядка связаны с местом, где складываются общественные отношения между людьми, возникает вопрос о том, что следует понимать под общественным местом. В юридической литературе, а также во многих нормативных актах можно встретить термин «общественное место». В то же время законодательное закрепление в нормативных правовых актах данного понятия отсутствует.

В законодательстве об административной ответственности в ряде статей термин «общественное место» является обязательным элементом состава нескольких правонарушений. Так, в ч. 1 ст. 20.1 КоАП предусмотрена ответственность за нецензурную брань в общественных местах, в ст. 20.2.2 КоАП – за организацию и участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, в ст. 20.20 КоАП – за распитие алкогольной продукции либо за потребление НС и ПВ в общественных местах, в ст. 20.21 КоАП – за появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

В ст. 20.20 КоАП приводится перечень некоторых видов общественных мест: улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования. В то же время по смыслу этой нормы перечень видов общественных мест в законодательстве приводится не совсем полный, поскольку в диспозиции содержится оговорка «в других общественных местах». Легальное определение «общественное место» на сегодняшний день от-

[1] Перевалова В.Д. Теория государства и права. М. 2005. С. 456.

сутствует. По мнению В.С. Егорова, под общественным местом следует понимать место, постоянно или временно открытое для посещения широкого круга лиц в соответствии с его культурным, социально-бытовым или производственным назначением. Главным признаком общественного места является возможность нахождения в нем широкого круга лиц, т. е. общества. В.С. Егоров полагает, что только в таком случае можно назвать его общественным[1]. Критериями признания места общественным выступают:

1) возможность свободного доступа для посещения;

2) предназначенность данного места для удовлетворения различных потребностей в формах и способах, не запрещенных законом.

Наиболее полное толкование термина «общественное место» дано в примечании к ст. 14.1 одного из проектов КоАП[2]:

*Под **общественными местами** следует понимать места общего пользования, в том числе:*

– улицы, парки, скверы;

– транспортные магистрали, аэропорты, вокзалы, пристани, прилегающие к ним территории;

– транспорт общего пользования городского и пригородного сообщения, остановки общественного транспорта;

– жилые микрорайоны, места общего пользования в жилых домах (подъезды, лестницы, лестничные площадки, лифты жилых домов, крыши, чердаки, технические этажи, подвалы и иные места);

– территории, прилегающие к жилым домам, в том числе детские площадки, спортивные сооружения;

– детские, образовательные и медицинские организации, организации культуры, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения;

– места, предназначенные для использования в сфере развлечения, досуга, торговли, отдыха;

– места общественного питания;

– места в период проведения публичных, зрелищных, официальных спортивных, религиозных и иных массовых мероприятий;

– иные места, независимо от их формы собственности, постоянно, временно или эпизодически открытые для

---

[1] Егоров В.С. Уголовная ответственность за хулиганство: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 17.

[2] Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. ID проекта 02/04/05-20/00102447. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447 (дата обращения: 11.11.2024).

свободного доступа неограниченного круга лиц, в том числе места, предполагающие возможность появления (нахождения) в них неопределенного круга лиц.

Классификацию общественных мест можно проводить по различным критериям.

1. По времени использования:

1) общественные места постоянного использования – места в пределах населенного пункта с открытым свободным доступом в любое время года и суток:

– улицы, площади, проспекты, бульвары, набережные, мосты, подземные переходы, путепроводы, эстакады, остановки;

– парки, скверы, переулки, тупики, дворы (за исключением частных владений), пустыри, нежилые помещения с открытым доступом (развалины), неогороженные стройки;

– лесопарковые зоны, специально оборудованные пляжи (за исключением ведомственных и закрывающихся на определенные срок), берега открытых водоемов, непосредственно водоемы, а также прилегающие к ним зоны отдыха и зеленые насаждения;

2) общественные места периодического использования – помещения и территории учреждений, предприятий, организаций, предназначенных для обслуживания населения в установленные часы работы:

– зрелищные предприятия (музеи, выставочные залы, картинные галереи, казино, дискотеки, ипподромы, кинотеатры, театры и т. п.);

– городской транспорт (включая метрополитен), а также железнодорожный, водный и воздушный транспорт;

– предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания: рынки, магазины, другие торговые точки, рестораны, бары, дома отдыха, санатории, пансионаты, отделения связи, общественные туалеты, аптеки, ателье, парикмахерские, бани, химчистки, библиотеки и т. п.;

– спортивные сооружения и объекты;

– территории, находящиеся вне пределов населенного пункта, во время проведения на них массовых мероприятий (слет, фестиваль, спортивные соревнования и т. п.).

2. По наличию охраны: без охраны; охраняемые МВД России, вневедомственной охраной Росгвардии; частными охранными организациями.

3. По доступности: со свободным доступом; с количественным ограничением числа участников; с ограничением доступа по другим основаниям.

Отдельного внимания заслуживает пространство, относящееся к территориям в пределах населенного пункта, вне зданий, которое в узком понимании не относится к местам общего пользования и проведения досуга гражданами. К таким местам относятся: тупики, дворы (за исключением частных владении), пустыри, нежилые помещения с открытым доступом (развалины), неогороженные стройки, отдаленные лесопарковые зоны, бе-

рега открытых водоемов, непосредственно водоемы, а также прилегающие к ним зоны зеленых насаждений. Так как данные территории находятся в пределах населенного пункта, то рядом имеются жилые и нежилые помещения с высокой плотностью населения, что обусловливает высокую вероятность появления в указанных местах посторонних лиц. Данные места ввиду близости от жилищ также могут использоваться гражданами для удовлетворения своих потребностей, не запрещенных законом (например, выгул собак на пустыре, игра детей на развалинах, занятие спортом в лесопосадках и т. д.).

Уличное пространство является общественным местом постоянного использования в пределах населенного пункта с открытым свободным доступом в любое время года и суток. К уличному пространству, помимо улиц, в традиционном понимании относятся: площади, проспекты, бульвары, набережные, мосты, подземные переходы, путепроводы, эстакады, остановки, парки, скверы, переулки, тупики, дворы (за исключением частных владений), пустыри, нежилые помещения с открытым доступом (развалины), неогороженные стройки и т. д.

Предлагается не считать общественными следующие места:

1) территории с ограниченным доступом, для посещения которых необходимы специальные разрешения, пропуски или разрешение владельца территории или объекта;

2) территории и объекты со свободным доступом, если они находятся вне пределов населенного пункта (т. е. возможность появления посторонних лиц в данных местах незначительна) и специально не оборудованы и не предназначены для массового удовлетворения различных потребностей граждан, выполнения работ или оказания услуг.:

– общественные места периодического использования в неустановленные часы работы (например, закрытый на ремонт магазин, метрополитен в ночное время и т. п.);

– жилища граждан – индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное для временного проживания;

– производственные помещения; нахождение на производстве посторонних лиц без соответствующих документов и разрешений, подтверждающих принадлежность к данному производственному коллективу, практически невозможно, так как производственные организации осуществляют контрольно-пропускной режим на свою территорию;

– территории частных владений и территории охраняемых объектов и т. п.; как правило, такие территории огорожены, имеют охранные систе-

мы и пропускной режим и закрыты для свободного посещения, поэтому не могут признаваться общественным местом;

– транспортные средства, не являющиеся общественным транспортом.

В определенных случаях на указанных территориях могут проводиться массовые мероприятия со свободным посещением любыми желающими, такие как: проведение собрания жильцов в подъезде дома; фестиваль бардовской песни в лесу и т. п. В этих случаях данное место следует считать общественным.

§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Комплексный характер сфер общественного порядка и общественной безопасности обусловливает необходимость различных способов их охраны.

ООП как административно-правовая деятельность ОВД – это:

– упорядочение системы общественных отношений, функционирование которой обеспечивает личную и общественную безопасность;

– поддержание ритмичности наиболее значимых социальных процессов в рамках правового государства;

– создание обстановки общественного спокойствия;

– соблюдение уважения к гражданскому обществу, чести, национальному равноправию и достоинству личности в соответствии с международными стандартами прав и свобод человека и гражданина посредством реализации организационных и правовых норм.

В зависимости от специфики правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере и характера мер, посредством которых охраняются общественный порядок и общественная безопасность, различают следующие способы охраны: административно-правовой, оперативно-розыскной, уголовно-правовой и гражданско-правовой. Одним из правовых средств ООП и ООБ является институт административной ответственности.

В соответствии со ст. 2 ФЗ «О полиции» предупреждение и пресечение АПН, производство по таким делам, а также ООП и ООБ являются одними из основных направлений деятельности ОВД. Анализ правоприменительной практики и статистических данных показывает, что нарушения общественного порядка и общественной безопасности относятся не только к наиболее часто совершаемым, но и к самым распространенным и разнообразным по форме проявлениям АПН. Среди органов исполнительной власти, обладающих юрисдикционными полномочиями в рассматриваемой сфере, ОВД занимают главенствующее положение.

Для раскрытия сущности деятельности ОВД и подразделения УУП по предупреждению и пресечению АПН, посягающих на общественный

порядок и общественную безопасность, важно определить понятие и объект рассматриваемых правонарушений.

Основываясь на анализе признаков АПН, содержащихся в ст. 2.1 КоАП, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность деликтами следует признавать противоправные, виновные и наказуемые деяния, включенные в гл. 20 КоАП.

Родовые объекты данных правонарушений – общественный порядок и общественная безопасность. Рассматриваемые АПН относятся к числу наиболее распространенных правонарушений. Так, ежегодно должностными лицами полиции пресекается около 700 тыс. АПН, предусмотренных ст. 20.1 КоАП, более 1 млн АПН, предусмотренных ст. 20.20 КоАП, и более 600 тыс. АПН, предусмотренных ст. 20.21 КоАП[1].

Существенно, что по характеру данные АПН приближаются к преступлениям, одни из них имеют сходные составы с преступлениями (например, мелкое хулиганство – ст. 20.1 КоАП и хулиганство – ст. 213 УК), другие предшествуют либо способствуют совершению преступлений (в частности, нарушение антиалкогольного законодательства – ст. 20.20, 20.21 КоАП). В подтверждение изложенного обратим внимание на то, что гл. 20 КоАП называется «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», а раздел IX УК – «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка».

Посягающие на общественный порядок АПН содержатся в ст. 20.1, 20.20, 20.21 и 20.22 КоАП.

АПН, посягающие на общественную безопасность, могут быть разделены на несколько подгрупп:

1) правонарушения экстремистского характера, содержащиеся в ст. 20.3–20.3.3, 20.28, 20.29 и 20.33 КоАП;

2) нарушения специальных требований безопасности и требований особых правовых режимов, представленные в ст. 20.4–20.7, 20.17–20.19, 20.26, 20.27, 20.30, 20.34–20.36 КоАП;

3) нарушения правил оборота оружия, влекущие ответственность по ст. 20.8–20.15 КоАП;

4) нарушения правил осуществления частной детективной и охранной деятельности, предусмотренные ст. 20.16, 20.23, 20.24 КоАП.

Особое место в классификации занимают АПН, связанные с организацией и проведением публичных и иных массовых мероприятий (ст. 20.2, 20.2.2, 20.2.3, 20.31, 20.32 КоАП). Они посягают одновременно на обще-

[1] Показатели приведены на основании анализа статистических данных раздела I «Сведения о пресеченных административных правонарушениях, предусмотренных КоАП, учет которых осуществляется в модуле "Административная практика" Сервиса обеспечения охраны общественного порядка» статистических сборников ГИАЦ МВД России за 2020–2025 годы.

ственный порядок и общественную безопасность. Чуждым для главы является состав АПН, предусмотренный ст. 20.25 КоАП, регламентирующий ответственность за уклонение от исполнения административного наказания. Это правонарушение посягает на порядок управления, а не на общественный порядок и общественную безопасность.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП участковые вправе возбуждать дела об АПН, предусмотренных ст. 20.1–20.3, 20.3.3, 20.5, 20.5.1, 20.6, ч. 4–4.2 и 6 ст. 20.8, ст. 20.9, 20.10, 20.12, 20.13, 20.15, 20.17–20.19, ст. 20.22, ч. 2 ст. 20.23, ст. 20.25, 20.29, 20.31, 20.32 и 20.35 КоАП.

Помимо этого, УУП в соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП вправе не только возбуждать, но и самостоятельно рассматривать дела об АПН, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 20.1, ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП.

Самый распространенный вид правонарушений, совершаемых в общественных местах, – *мелкое хулиганство (ч. 1 и 2 ст. 20.1 КоАП)*. Проявляется оно в гипертрофированном желании самовыразиться, зачастую противопоставляя себя обществу, окружающим людям.

Формы проявления хулиганских действий чрезвычайно разнообразны. Это умышленные действия, при которых нарушитель сознает антиобщественный характер своего поведения, желая или допуская нарушение общественного порядка и спокойствия. Примерами нарушения общественного порядка служат: повреждение оборудования в общественном транспорте; нанесение нецензурных надписей в местах общего пользования; демонстрирование непристойных жестов; оскорбительное приставание к гражданам и т. д.

Нецензурная брань – одна из грубых форм неуважения, проявляемая нарушителем норм общественной нравственности. Используемый филологами термин «ненормативная лексика» подразумевает циничные слова, фразы, речь в грубой форме, обозначающие сферу сексуальных отношений. Нецензурная брань нарушает общепризнанные нормы, и ее можно признать правонарушением. В соответствии со ст. 20.1 КоАП произнесение нецензурных слов совершается с умыслом, т. е. лицо сознает неправомерность своих действий, произносит слова достаточно громко, знает о неприемлемости такой речи именно в этом общественном месте.

В целом большинством ученых не оспаривается отнесение к нецензурным словам грубых и вульгарных лексем, обозначающих женщину распутного поведения, половой акт, мужской и женский половой орган. Нецензурными следует признавать и обороты, производные от указанных лексем или содержащие их частично[1].

Следует отличать нецензурную брань от оскорбления, т. е. сознательного унижения достоинства конкретных людей (ст. 5.61 КоАП).

---

[1] Административная деятельность полиции: учеб.: в 2 ч. / под ред. М.Е. Труфанова и К.Д. Рыдченко. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2022. Ч. 2. С. 172.

Оскорбительное приставание к гражданам – поведение, унижающее достоинство и содержащее высказывания, действия оскорбительного характера в форме издевательства, грубости. Оскорбительное приставание следует отличать от назойливого приставания.

При мелком хулиганстве возможно причинение материального ущерба путем уничтожения или повреждения чужого имущества. Под уничтожением чужого имущества следует понимать такое внешнее воздействие на предметы, в результате которого они прекращают свое существование либо приводятся в полную непригодность для использования по целевому назначению. Повреждение имущества – причинение вещи такого вреда, в результате которого она без восстановительных работ не может быть использована по целевому назначению. При этом размер ущерба должен быть незначительным, в противном случае виновный может быть привлечен к ответственности по ст. 167 УК. При оценке ущерба учитываются не только стоимость, но и материальное положение потерпевшего, значение уничтоженного или поврежденного имущества для потерпевшего, возможность его восстановления.

Как правило, мелкое хулиганство совершается в присутствии граждан, однако признак публичности обязателен не всегда (например, при написании непристойных фраз в ночное время на заборе в общественном месте).

Квалифицированным видом мелкого хулиганства служит совершение тех же действий, сопряженное с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по ООП или пресекающего нарушение общественного порядка. Неповиновение предполагает не только пассивное поведение (отказ проследовать в ОВД, неподчинение требованиям о прекращении хулиганских действий), но не исключает и активного поведения правонарушителя.

Объективная сторона является критерием отграничения мелкого хулиганства от уголовно наказуемых действий, ответственность за которые предусмотрена ст. 213 УК «Хулиганство». Грубые нарушения общественного порядка, выражающие явное неуважение к обществу, сопровождающиеся применением оружия либо предметов, используемых в качестве оружия, являются преступлением, а не АПН. При этом необходимо учитывать не только место и степень нарушения общественного порядка, но и способ, интенсивность, продолжительность совершения противоправных действий.

Субъективная сторона рассматриваемого противоправного деяния представляет собой внутреннее отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и характеризуется в большинстве случаев виной в форме умысла. Субъектом мелкого хулиганства может быть физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление НС и ПВ в общественных местах и появление в общественном месте в состоянии опьянения не только являются самыми распространенными АПН, но и оказывают наибольшее негативное влияние на общественный порядок и нравственность, создают угрозу для здоровья населения.

Статьей 20.20 КоАП предусмотрена ответственность за распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление НС и ПВ в общественных местах. Объектом данного правонарушения является общественный порядок, общественная нравственность, а также здоровье населения. С объективной стороны рассматриваемые противоправные действия выражаются в распитии пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах; потреблении НС и ПВ без назначения врача либо потреблении иных одурманивающих веществ в общественных местах.

Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» устанавливает запрет потребления НС и ПВ без назначения врача. Правонарушение, связанное с таким потреблением, посягает на законный оборот НС и ПВ, а также здоровье населения.

Для привлечения граждан к административной ответственности за рассматриваемое правонарушение достаточно самого факта распития пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах (кроме организаций торговли и общественного питания, в которых разрешена продажа алкогольной продукции на розлив), а также потребления НС и ПВ, иных одурманивающих веществ. Правонарушение считается оконченным не только тогда, когда спиртные напитки или часть их уже распиты, а наркотическое средство или психотропное вещество употреблено, но и когда они подготовлены к употреблению.

Субъектом правонарушения может быть вменяемый гражданин, достигший 16-летнего возраста. С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Статья 20.21 КоАП предусматривает ответственность за появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Объект правонарушения – общественный порядок, общественная нравственность, человеческое достоинство. С объективной стороны противоправные действия выражаются в появлении в общественных местах в состоянии опьянения. При этом для квалификации данного правонарушения не имеет значения, где употреблялась алкогольная, спиртосодержащая продукция. В случае если указанная продукция распивалась или употреблялась в общественном месте, сотрудникам полиции необходимо учиты-

вать, что в действиях граждан имеет место и правонарушение, предусмотренное ст. 20.20 КоАП.

Особенность объективной стороны рассматриваемого состава заключается в том, что гражданин находится в общественном месте в такой степени опьянения, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность (неприятный, вызывающий брезгливость и отвращение внешний вид, грязная, мокрая одежда; неустойчивая, шатающаяся походка; пребывание в общественном месте в бесчувственном (лежачем) состоянии, наличие рвотных масс на одежде и т. п.).

Субъектом правонарушения может быть гражданин, достигший 16-летнего возраста. С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Статья 20.22 КоАП предусматривает ответственность за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах. Объект правонарушения – общественный порядок, человеческое достоинство, общественная нравственность, здоровье и нравственное воспитание несовершеннолетних.

С объективной стороны ответственность законных представителей несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет наступает в случае, когда он, находясь в общественном месте: появляется в состоянии опьянения; распивает пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; потребляет наркотическое средство или психотропное вещество, новое потенциально опасное психоактивное или одурманивающих веществ без назначения врача, иные одурманивающие вещества. Таким образом, объективной стороной данного правонарушения являются действия (бездействие) законных представителей, послужившие причиной подобного поведения несовершеннолетнего.

Субъектом правонарушения являются родители или иные законные представители (усыновители, опекуны, попечители) несовершеннолетних. С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

§ 3. Особенности предупреждения и пресечения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Обязанность противодействия правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, возложена на ОВД, которые должны обеспечивать надежную ОПП, прав и законных интересов

граждан от преступных и иных антиобщественных действий, быстро и полно их раскрывать, выявлять и всемерно содействовать устранению причин и условий, способствующих совершению противоправных действий. В соответствии с этим ОВД обеспечивают систематический надзор за исполнением гражданами и должностными лицами решений органов государственной власти и управления по вопросам противодействия данным видам АПН, задержание лиц, совершающих противоправные действия, и принятие к ним мер воздействия, установленных действующим законодательством. Кроме того, они осуществляют широкий комплекс мероприятий по профилактике хулиганства, пьянства и других правонарушений, взаимодействуя с другими государственными органами и общественными организациями.

Посягающие на общественный порядок и общественную безопасность административные правонарушения совершаются зачастую в общественных местах, в связи с чем их предупреждение и пресечение осуществляют преимущественно сотрудники ППС и УУП.

Несмотря на большое разнообразие административных деликтов, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, тактика их пресечения представляет собой строго определенную последовательность действий. Используемая сотрудниками полиции совокупность средств, приемов и способов носит универсальный характер и позволяет достигать поставленной цели (пресечения правонарушения) вне зависимости от совершаемого проступка. Так, УУП при выявлении правонарушения:

1) принимают меры по немедленному его прекращению;

2) фиксируют факт противоправного деяния;

3) устанавливают личность правонарушителя;

4) устанавливают и записывают данные о свидетелях либо опрашивают их на месте.

Кроме того, при невыполнении лицом предъявленных к нему требований о прекращении мелкого хулиганства (а также с учетом иных обстоятельств содеянного) при невозможности произвести разбирательство на месте сотрудник полиции доставляет правонарушителя в ТО МВД России. При этом действия УУП должны быть тактически продуманы и обоснованы, лишены самонадеянности и грубости, но одновременно носить уверенный характер и завершаться вынесением конкретного решения: составить протокол на месте его совершения либо доставить правонарушителя в ОВД или участковый пункт полиции.

При привлечении к административной ответственности лица, совершившего мелкое хулиганство, важно обеспечить доказательственную базу. В этих целях УУП фиксирует действия нарушителя, выявляет и производит опрос очевидцев, документирует их сообщения и сведения о них.

Для привлечения к административной ответственности за нарушение антиалкогольного законодательства сотруднику полиции необходимо пре-

сечь АПН, удалить из общественного места лиц, находящихся в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, изъять приобретенные спиртные напитки. В этих целях следует применять предусмотренные п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» меры административного принуждения.

Административное задержание применяется в целях пресечения совершаемых правонарушений, когда другими средствами невозможно добиться желаемого результата, а также если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения соотвествующего дела, исполнения вынесенного по нему постановления. Согласно ст. 27.3 КоАП административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица. Об административном задержании составляется протокол. По просьбе задержанного о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются его родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. О задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или законные представители.

Срок административного задержания по общему правилу не может превышать 3 часов. Он начинается с момента доставления нарушителя для составления протокола в ОВД, а если нарушитель находится в состоянии опьянения – со времени его вытрезвления, при этом общий срок задержания не может превышать конституционно определенного лимита – 48 часов. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, влекущем в качестве одной из мер наказания административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Перечисленные методы, приемы и способы борьбы с правонарушениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность, находят конкретное проявление в следующих организационно-тактических формах:

– на основе анализа информации оптимальная расстановка сил и средств полиции и организация их взаимодействия с другими государственными органами и общественными формированиями;

– координация деятельности всех служб, органов и подразделений, разработка и осуществление комплексных мероприятий;

– повышение уровня работы специальных учреждений полиции, укрепление их материально-технической базы;

– вынесение вопросов на рассмотрение коллегий, оперативных совещаний;

– изучение, обобщение и внедрение передового опыта.

Оптимальная расстановка имеющихся сил и средств в соответствии с реально складывающейся на обслуживаемой территории обстановкой, оперативное управление ими с учетом происходящих изменений и постоянный кон-

троль за их работой – важные формы борьбы с правонарушениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность, и в то же время один из путей последовательного улучшения ООП и повышения эффективности работы по предупреждению и пресечению данных проявлений.

Таким образом, пресечение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, включает комплекс действий, от правильности осуществления которого зависит уровень правопорядка на административных участках, обслуживаемых УУП.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие основные нормативные правовые акты регламентируют охрану общественного порядка и общественной безопасности?
2. Что означает термин «безопасность»?
3. Что является общественным порядком?
4. Какие уровни безопасности выделены в российском законодательстве?
5. Какие элементы выделяют в определении общественного порядка и общественной безопасности?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Журавлев Р.А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Российский следователь. 2012. № 9.
2. Казак Б.Б., Михайлова Н.В., Столяренко В.М. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2012. № 2.
3. Конин В.Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. 2013. № 1.
4. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

РАЗДЕЛ IV
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ПРЕСЕЧЕНИЕ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Глава 11. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ

Содержание

§ 1. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности.

§ 2. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности.

§ 3. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны собственности.

§ 1. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности

Конституция Российской Федерации закрепляет в числе основных прав граждан право собственности – право каждого иметь в собственности имущество, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться им. Государство гарантирует гражданам защиту их прав и свобод. Кроме того, отношения собственности являются одной из фундаментальных основ, обеспечивающих нормальное функционирование экономики. Экономические отношения являются основополагающими для существования отдельного человека, общества и государства в целом. Они определяют характер социальных, политических, культурных и нравственных компонентов отношений, складывающихся в обществе на всех его уровнях. Правоохранительная деятельность в сфере охраны собственности подразделяется на уголовно-правовую и административно-правовую. Административно-правовая охрана права собственности осуществляется в рамках КоАП и направлена на предотвращение и пресечение менее тяжких по своей общественной опасности проступков. В связи с этим УУП осуществляет в первую очередь административно-профилактическую работу.

Профилактика правонарушений рассматривается как специфический вид социально-управленческой деятельности, имеющей целью достижение совершенно определенных последствий в виде укрепления безопасности охраняемых ценностей. Всякая управленческая деятельность, тем более призванная решать конфликты на социальном уровне, осуществляется путем взаимодействия и функционирования определенной системы институ-

тов (органов) государства, наделенных необходимыми полномочиями для решения поставленных задач.

Профилактическая деятельность УУП регламентируется и детализируется приказом МВД России № 205. Данным ведомственным нормативным актом предусмотрены формы несения службы, включающие в себя профилактические мероприятия, в том числе в сфере охраны собственности: профилактический обход административного участка; рассмотрение обращений граждан; индивидуальная профилактическая работа; прием граждан.

Помимо этого, к числу общих форм профилактической деятельности УУП можно отнести следующие.

1. Противодействие криминогенным процессам на административном участке, обеспечение сдерживания и сокращения правонарушений. Данная задача может быть достигнута посредством активизации работы с населением, государственными структурами, СМИ и т. д.

2. Выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений против собственности на административном участке, принятие мер по их устранению или нейтрализации.

3. Установление лиц, действия которых не содержат признаков правонарушения, но дают основания для принятия к ним мер профилактического воздействия.

4. Привлечение к работе по профилактике правонарушений против собственности общественных объединений правоохранительной направленности и граждан.

К числу специальных профилактических мероприятий по защите собственности, осуществляемых УУП, следует отнести:

– ежемесячный анализ оперативной обстановки на обслуживаемых участках, представление руководству ОВД предложений по повышению эффективности профилактической работы на административном участке, расстановке нарядов ППС, призванных осуществлять естественное наблюдение за жилыми домами, а также способных задерживать лиц, совершивших правонарушения и завладевших чужим имуществом;

– доклад руководству ОВД о необходимости направления руководителям организаций информации о выявленных недостатках в их деятельности по обеспечению сохранности имущества и принятии конкретных мер по их устранению;

– выявление среди населения обслуживаемого участка лиц, допускающих противоправное поведение, организаторов и содержателей притонов для потребления НС и ПВ (ввиду их склонности к совершению правонарушений против собственности) и своевременное принятие к ним установленных законодательством мер, постановка таких лиц на профилактический учет в целях последующего контроля за их поведением.

– привлечение населения обслуживаемого административного участка, общественных объединений правоохранительной направленности, граждан и частных охранных предприятий к работе по предупреждению правонарушений против собственности, проведению индивидуальных воспитательных мероприятий в отношении лиц, их допускающих;

– информирование населения о способах и средствах правомерной защиты от попыток несанкционированного завладения имуществом путем проведения среди граждан соответствующей разъяснительной работы, выступлений в СМИ.

Индивидуальная профилактика УУП сводится в рассматриваемой сфере к выявлению лиц, от которых, судя по достоверно установленным фактам их антиобщественного и (или) противоправного поведения, можно ожидать совершения правонарушений, и оказанию на них, а также на их окружение воспитательного воздействия в целях предупреждения правонарушений. Особое значение имеет виктимологическая профилактика, нацеленная на информирование наименее защищенных слоев населения о рисках и угрозах, связанных с совершением в отношении граждан имущественных правонарушений.

Объектом индивидуальной профилактики является конкретный гражданин с присущими ему отрицательными нравственно-психологическими признаками, которые, проявляясь тем или иным образом в определенной среде, могут свидетельствовать о его предрасположенности к совершению преступлений данного вида.

К числу нравственно-психологических характеристик лиц, свидетельствующих об их предрасположенности к совершению правонарушений, могут быть отнесены алкоголизм, пристрастие к употреблению наркотиков, стремление уклониться от общественно полезных занятий, в первую очередь труда, вынужденная безработица, общение с лицами, ранее судимыми за имущественные преступления.

Индивидуальная профилактика может включать следующие этапы:

– систематический сбор информации об этих лицах и их окружении;

– оценка информации с точки зрения вероятности осуществления данными лицами преступных намерений и определение уровня общественной опасности личности;

– определение способов предупредительного воздействия, в том числе с использованием специальных методов работы ОВД;

– организация контроля за указанными лицами и работа по их исправлению мерами социального воздействия.

Эффективная индивидуальная профилактическая работа с лицами, прибывающими к месту постоянного жительства после отбытия наказания или условно-досрочного освобождения, не может успешно проводиться без информационного обеспечения, а для этого необходимо получить сведения:

– о личности профилактируемого (характер, темперамент, способности, мотивы деятельности, увлечения, интересы, уровень интеллектуального развития, образование, судимости);

– об условиях его жизни (женат, холост, дети, жилье, материальная обеспеченность, место и условия работы и т. п.);

– о ближайшем окружении профилактируемого (характер связей с друзьями, соседями, сослуживцами, родственниками, кто оказывает влияние на оценку жизненных ситуаций и приспособленность к условиям свободы, что может вызвать неудовлетворенность, озлобленность и т. д.);

– о вредных привычках (склонность к пьянству, наркотикам, бродяжничеству).

При проведении профилактических мероприятий УУП в пределах своей компетенции осуществляют профилактическую работу в отношении лиц, состоящих в ОВД на профилактическом учете, а также под надзором.

Подводя итог, следует отметить, что при осуществлении индивидуальной профилактической работы с лицами, совершающими правонарушения против собственности, должен применяться индивидуальный подход с приоритетом реализации мер убеждения.

§ 2. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности

Меры, применяемые УУП для пресечения правонарушений против собственности, многообразны, что подразумевает их закрепление в различных нормативных правовых актах. Это обстоятельство требует особого внимания и учета при осуществлении правоприменительной деятельности[1].

К числу наиболее распространенных мер, применяемых для пресечения правонарушений в области охраны собственности, можно отнести следующие.

Проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Правовую основу проникновения в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как меры административно-правовой защиты представляют: ст. 15 Федерального закона «О полиции»; ст. 8 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; п. 11 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; п. 3 ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[1] Дизер О.А. Законодательство Российской Федерации в области охраны общественной нравственности // Административное и муниципальное право. 2009. № 7(19). С. 44.

Осуществляя деятельность по охране собственности, УУП вправе проникать в жилые помещения с согласия проживающих там граждан. Наличие согласия проживающих не требует дополнительных правовых оснований нахождения в жилище. К проживающим в жилом помещении можно отнести граждан, постоянно или временно в нем проживающих на законных основаниях. В их число не входят граждане, по каким-либо причинам оказавшиеся в помещении (гости, друзья, родственники и т. п.).

Часть 2 ст. 15 ФЗ «О полиции» уполномочивает сотрудников полиции проникать в жилые помещения помимо воли проживающих в них граждан[1]. Проникновение может сопровождаться использованием специальных средств, огнестрельного оружия, подручных и различных вспомогательных средств, транспортных средств, специальной техники.

Территорию можно определить как земельный участок, принадлежащий конкретному гражданину или организации, с обозначением каким-либо образом его границ. Осмотр оформляется, как правило, актом или протоколом осмотра, производится в присутствии двух понятых и по возможности собственника или его представителя.

Остановка транспортного средства. В соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право останавливать транспортные средства. Порядком осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства о безопасности дорожного движения, утвержденным приказом МВД России от 02.05.2023 № 264[2], определены основания остановки транспортного средства сотрудниками ОВД. Такими основаниями являются факты выявления правонарушений в области охраны собственности.

Осмотр и досмотр транспортного средства и перевозимого груза. ФЗ «О полиции» наделил УУП правом осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта (п. 20 ч. 1 ст. 13). Процедура осмотра транспортного средства закреплена в Порядке осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, утвержденном приказом МВД России от 02.05.2023 № 264. В данном нормативном акте определены основания остановки транспортного средства и его досмотра сотрудниками полиции. Необходимость самостоятельного существования подобной меры пресечения правонарушений в области охраны собственности определяется правоприменительной практикой.

---

[1] Аврутин Ю.Е. и др. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М., 2012. С. 360–361.

[2] Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 02.05.2023 № 264. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

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

Регистрация (постановка на учет) в полиции. Учет служит информационной базой для успешного выполнения задач в сфере защиты собственности. Ему отводится организующая роль в создании необходимых условий для целенаправленного и планомерного воздействия на конкретных лиц, осуществления за их поведением социального и правового контроля.

Ввиду возможности при постановке на соответствующие виды учетов необоснованного вторжения в сферу личной жизни целесообразно выделить следующие основания для этого:

1) совершение правонарушения в области защиты собственности;

2) получение документальных сведений из других правоохранительных органов о совершении лицом правонарушения в области защиты собственности;

3) непосредственное установление сотрудником полиции факта совершения правонарушения в рассматриваемой области.

Важно, что регистрация имеет своей целью не только постановку на соответствующий учет полиции, но и обеспечение установления личности подозреваемых в совершении правонарушений, главным образом в области защиты собственности.

Опечатывание помещений. Необходимость существования данной меры административного принуждения определяется обязанностью органов, осуществляющих противодействие в области охраны собственности, при выявлении правонарушений принимать меры к их предотвращению. В данном случае речь идет о нейтрализации правонарушений в области охраны собственности, средством которой выступает опечатывание помещений.

Выдача постановления (предписания, представления) по устранению причин и условий, способствующих совершению АПН. Ни законодательные, ни ведомственные нормативные акты не предусматривают реквизитов постановлений (предписаний, представлений) по устранению причин и условий, способствующих совершению АПН. Статья 19.6 КоАП закрепляет административную ответственность за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению АПН. В данной статье регламентируются случаи непринятия мер по постановлению (представлению). Несмотря на это остается открытым вопрос о форме и содержании постановлений (предписаний, представлений). По нашему мнению, необходимо закрепить в нормативных правовых актах единые формы постановлений (предписаний, представлений) по устранению причин и условий, способствующих совершению АПН.

§ 3. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны собственности

Важной формой предупреждения и пресечения УУП правонарушений в области охраны собственности является реализация принципа *неотвратимости наказания* за совершение АПН, посягающего на отношения собственности. Данный принцип предлагает следование требованиям нормы ч. 1 ст. 3.1 КоАП, в соответствии с которой наказание назначается в целях предупреждения совершения новых АПН как самим правонарушителем, так и другими лицами (частная и общая превенция).

В соответствии с приказом МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об АПН и осуществлять административное задержание» старшие УУП, УУП и иные должностные лица подразделений УУП наделяются правом составлять протоколы об АПН, посягающих на отношения собственности, предусмотренных п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП, а именно: ч. 1 ст. 7.3 «Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо нарушение условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований, утвержденных в установленном порядке технических проектов», ст. 7.5 «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней», ст. 7.17 «Уничтожение или повреждение чужого имущества», ст. 7.19 «Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа»; ст. 7.20 «Самовольное подключение к централизованным системам водоснабжения и водоотведения и (или) самовольное пользование такими системами»; ст. 7.27 «Мелкое хищение» и ст. 7.27.1 «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием».

Объектом административно-правовой охраны в приведенных составах АПН являются отношения собственности (родовой объект административно-правовой охраны), непосредственный объект характеризуется особенностями, отраженными в конструкции состава АПН, предусмотренного гл. 7 КоАП. Наиболее распространенными составами АПН, находящихся в производстве старших УУП, УУП и должностных лиц подразделений УУП, являются составы, закрепленные в ст. 7.17 и 7.27 КоАП.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны общественных отношений, предусмотренных ст. 7.17 КоАП, выступают общественные отношения частной, государственной и муниципальной форм собственности. Предметом противоправного посягательства выступает *чужое* имущество, под которым понимается имущество, не находящееся в пользовании и (или) владении, в собственности лица, причинившего ущерб любому чужому имуществу.

Объективная сторона состава АПН, предусмотренного ст. 7.17 КоАП, находит выражение в противоправных действиях, приведших к уни-

чтожению или повреждению чужого имущества, если они не повлекли причинение значительного ущерба.



В соответствии с п. 2 примечания к ст. 158 УК ***значительным ущербом*** *признается ущерб, определенный с учетом имущественного положения лица; значительный ущерб не может составлять менее 5 000 рублей.*

Это означает, что незначительным ущербом следует признать ущерб имуществу лица, не превышающий в любом случае 5 000 рублей. Характер ущерба позволяет разграничить рассматриваемый состав АПН и преступление, регламентированное ст. 167 УК. Противоправным уничтожением чужого имущества является такое поведение правонарушителя, в результате которого он приводит имущество в полную негодность, не позволяющую использовать его по назначению. В свою очередь, под *противоправным повреждением* имущества понимается уменьшение его хозяйственной целостности, которая может быть восстановлена в результате ремонта (реставрации).

Субъектом АПН, закрепленного в ст. 7.17 КоАП, является физическое лицо (гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства), достигшие 16-летнего возраста.

Субъективная сторона состава АПН, предусмотренного ст. 7.17 КоАП, характеризуется *прямым умыслом*, что подтверждается и судебной практикой. Административное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий.

Устанавливая элементы состава АПН, предусмотренного ст. 7.17 КоАП, необходимо ориентироваться на нормы ст. 26.1 КоАП, определяющие предмет доказывания по делу об АПН, который включает в себя данные, характеризующие: наличие события АПН; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие); виновность лица в совершении АПН; обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, причиненного АПН; обстоятельства, исключающие производство по делу об АПН, предусмотренные ст. 24.5 КоАП; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия, способствующие совершению АПН.

Элементы предмета доказывания по рассматриваемому делу об АПН могут быть установлены следующими доказательствами, виды которых определяются нормами гл. 26 КоАП: протоколом об АПН; показаниями потерпевшего и свидетелей; рапортом УУП; актом оценки причиненного ущерба объекту собственности, заключением экспертизы и иными материалами дела об АПН.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны в рамках ст. 7.27 КоАП выступают общественные отношения собственности. В административно-правовой науке отмечается, что «предметом мелкого хищения может быть любое имущество, участвующее в гражданском обороте. Мелким хищением признается хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при следующих условиях:

1) если стоимость похищенного имущества не превышает 2 500 рублей;

2) если отсутствуют признаки преступлений, перечисленных в ст. 7.27 КоАП и устанавливающих ответственность за его совершение»[1].

Объективная сторона состава АПН, предусмотренного ст. 7.27 КоАП, выражается в совершении кражи, мошенничества, присвоения или растраты имущества, не влекущих применения мер уголовной ответственности.



Кражей *является тайное, не только для потерпевшего, но и для других лиц, хищение чужого имущества.*



Мошенничество *заключается в хищении чужого имущества или приобретении права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием.*



Присвоение *чужого имущества представляет собой удержание чужого имущества, вверенного виновному, с намерением обратить его в свою пользу.*



Растрата *чужого имущества заключается в потреблении, отчуждении чужого имущества, вверенного виновному лицу собственником или иным владельцем.*

Хищение чужого имущества является оконченным в момент, когда лицо, совершившее хищение, может распорядиться или определить иным образом правовую судьбу похищенного имущества. Хищение не признается административно наказуемым, если имеются признаки преступлений, предусмотренных ст. 158–160 УК.

Субъективная сторона мелкого хищения характеризуется прямым умыслом и корыстной целью совершения противоправного деяния. При этом следует признать, что изъятие чужого имущества с целью его уничтожения, например по мотиву мести (если оно не повлекло причинения значительного ущерба потерпевшему), квалифицируется как АПН, предусмотренное ст. 7.17 КоАП (умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества). Правонарушение, предусмотренное ч. 1 и 2 ст. 7.27 КоАП, совершается как с прямым, так и с косвенным умыслом. При этом, как отмечается в судебной практике, для квалификации преступления и

[1] Филиппов О.Ю., Юрицин А.Е. Мелкое хищение: проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 4. С. 128.

АПН, совершенного в форме кражи, имеет значение направленность умысла лица, совершающего противоправное деяние. Так, если карманный вор вместо бумажника вытащил у потерпевшего старую записную книжку, не представляющую материальной ценности, его действия следует квалифицировать как покушение на кражу по ч. 3 ст. 30 и ч. 1 ст. 158 УК.

Субъектом мелкого хищения может быть любое вменяемое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите и разберите по составу основные АПН против собственности.
2. Что такое административная преюдиция? Для каких правонарушений против собственности она характерна?
3. Охарактеризуйте административно-юрисдикционные полномочия УУП в сфере охраны собственности.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.
3. Филиппов О.Ю., Юрицин А.Е. Мелкое хищение: проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 4. С. 128.
4. Шапоренко А.А. Профилактический учет как средство предупреждения правонарушений в исправительном учреждении // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 3. С. 24–25.
5. Шарапов Р.Д. Квалификация мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом // Законность. 2013. № 7.

Глава 12. КОНТРОЛЬ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ И МИГРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Содержание

§ 1. Понятие и значение паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации и миграционных правил въезда, выезда, пребывания и транзитного следования иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

§ 2. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению осуществления паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации.

§ 3. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по осуществлению миграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

§ 1. Понятие и значение паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации и миграционных правил въезда, выезда, пребывания и транзитного следования иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Паспортно-регистрационная система *– совокупность правовых норм, регулирующих порядок выдачи, обмена, изъятия паспортов, а также правила регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации.*

Паспортно-регистрационная система играет существенную роль в учете населения, в реализации прав и обязанностей граждан, в ООП и ООБ, в противодействии правонарушениям, в розыске лиц, совершивших правонарушение или пропавших без вести, и т. п.

Паспортно-регистрационная система включает в себя следующие административно-правовые режимы:

1) административно-правовой режим паспортизации населения;

2) административно-правовой режим регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания;

3) административно-правовой режим регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства.

Контроль за функционированием указанных административно-правовых режимов осуществляется должностными лицами ПВМ совместно с иными сотрудниками полиции, особая роль в данной деятельности

принадлежит УУП, которые действуют в соответствии с приказами МВД России № 205 и № 479[1].

В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2023 № 2267 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца и описания бланка паспорта гражданина Российской Федерации», паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина на территории России. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории России. Отметим, что обязанность иметь паспорт не означает необходимость иметь его всегда при себе. Такое требование является ограничением прав и свобод граждан, а следовательно, может устанавливаться лишь федеральным законом в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и общественной и государственной безопасности (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Так, в условиях чрезвычайного положения, согласно Федеральному конституционному закону от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», уполномоченные на то органы исполнительной власти могут вводить комендантский час (т. е. запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выдаваемых пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан).

В паспорт гражданина Российской Федерации вносятся сведения и производятся отметки, установленные Положением о паспорте гражданина. По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения в паспорте может производиться запись о его группе крови и резус-факторе. При выдаче нового паспорта в него могут быть внесены также сведения о ранее выданном паспорте. Другие сведения, отметки и записи вносить в паспорт запрещается. Срок действия паспорта гражданина: от 14 лет – до достижения 20-летнего возраста; от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста; от 45 лет – бессрочно. По достижении гражданином 20- и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. Замена паспорта осуществляется также в следующих случаях: изменились фамилия, имя или отчество; документ непригоден к использованию; в документе обнаружена ошибка; изменилась внешность; изменились дата или место рождения; закончилось место для штампов; документ украден или утрачен. Выдача и замена паспортов входят в функции ТО МВД России. Паспорт

[1] Об утверждении Инструкции по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: приказ МВД России от 03.07.2023 № 479. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

умершего гражданина сдается в органы записи актов гражданского состояния по месту регистрации смерти.

Другими административно-правовыми режимами паспортно-регистрационной системы являются регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания и регистрация по месту жительства на территории Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории России, имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст. 27). В то же время в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом Законом Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713[1], в России установлен административно-правовой режим регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства.

Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, являются ТО МВД России, в остальных населенных пунктах – ОМСУ. Органом государственного управления в сфере миграции признается единая федеральная централизованная система в лице:

– МВД России, где в структуре центрального аппарата указом Президента Российской Федерации от 02.04.2025 № 205 «О совершенствовании государственного управления в сфере миграции» на базе ГУВМ МВД России создана Служба по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан;

– территориальные управления (отделы) по вопросам миграции МВД России на региональном уровне;

– территориальные управления (отделы, отделения) по вопросам миграции МВД России на районном (городском) уровнях.

[1] Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по мету пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

К документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации и необходимым для осуществления регистрационного учета, относятся:

а) паспорт; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста;

б) заграничный паспорт – для постоянно проживающих за границей граждан, которые временно находятся на территории России;

в) удостоверение личности – для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов);

г) военный билет – для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту;

д) справка об освобождении из мест лишения свободы – для лиц, освободившихся из мест лишения свободы;

е) иные выдаваемые ОВД документы, удостоверяющие личность гражданина.

Граждане Российской Федерации, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении указанного срока зарегистрироваться по месту пребывания. Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению: с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда; с собственниками жилых помещений; с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений. Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе производится по их прибытии администрацией этих учреждений.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают следующие документы:

1) документ, удостоверяющий личность;

2) заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания;

3) документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

По желанию гражданина Российской Федерации свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено органом регистрационного учета по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении о регистрации по месту пребывания. Собственнику (нанимателю) жилого помещения направляется в трехдневный срок уведомление о регистрации этого гражданина. Регистрация несовершеннолетних осуществляется по месту пребывания родителей (усыновителей, опекунов). Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе, а также в ином подобном учреждении осуществляется по их прибытии администрацией этих учреждений на основании документов, удостоверяющих личность. Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к соответствующим должностным лицам ТО МВД России, уполномоченного в сфере миграции, для регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации. При этом он должен представить: документ, удостоверяющий личность; заявление о регистрации по месту жительства; документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение.

К основаниям снятия гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства закон относит: изменение места жительства; призыв на военную службу; осуждение к лишению свободы; признание безвестно отсутствующим; смерть или объявление решением суда умершим; выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением; обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации гражданина по месту жительства.

В целях обеспечения безопасности граждан Российской Федерации, предотвращения угрозы их жизни и здоровью, охраны государственных тайн, обеспечения режима Государственной границы Российской Федерации права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в соответствии с федеральными законами могут быть ограничены. Так, право граждан на регистрацию по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации может быть ограничено в пограничной полосе, в закрытых военных городках и административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территории действия режима чрезвычайного положения, а также на территориях, где существует опасность распространения массовых заболеваний людей.

Правовое регулирование порядка въезда, выезда, пребывания и транзитного следования через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства образует систему миграционных административно-правовых режимов внешнего (международного) характера. Миграционные административно-правовые режимы:

– административно-правовой режим въезда иностранных граждан (лиц без гражданства) на территорию Российской Федерации;

– административно-правовой режим выезда иностранных граждан (лиц без гражданства) с территории Российской Федерации;

– административно-правовой режим пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории Российской Федерации;

– административно-правовой режим миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

– административно-правовой режим миграционного учета иностранных граждан (лиц без гражданства) по месту жительства на территории Российской Федерации;

– административно-правовой режим транзитного проезда иностранных граждан (лиц без гражданства).

Миграционный учет *иностранных граждан и лиц без гражданства урегулирован:*

1) Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

2) Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

3) Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

4) постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

5) постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 77 «Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении»;

б) приказом МВД России от 10.12.2020 № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг».

Порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства установлен Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно этому закону иностранные граждане могут въезжать в Россию и выезжать из России при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации. Эти требования касаются и лиц без гражданства.

Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации. В случае если иностранные граждане или лица без гражданства намерены въехать в Россию по приглашению российского физического или юридического лица, порядок оформления такого приглашения устанавливается Министерством иностранных дел Российской Федерации[1]. Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без граж-

[1] Об утверждении Положения о порядке оформления Министерством иностранных дел Российской Федерации приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также принятия решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства: приказ МИД России от 17.07.2012 № 12077. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

данства является также надлежащим образом оформленный договор о туристической поездке. Въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам или лицам без гражданства *может быть не* разрешен, если они:

1) при обращении за российской визой не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории России и выезда из России или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации [1];

2) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила ее пересечения, таможенные правила, санитарные нормы – до устранения нарушения;

3) сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения.

Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусматривается, что въезд в иностранных граждан или лиц без гражданства не разрешается, в том числе в следующих случаях:

1) когда это необходимо в целях обеспечения безопасности государства;

2) если в отношении таких лиц вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии, – в течение 5 лет со дня исполнения указанных решений;

3) если иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

4) если они не предъявили документы, необходимые для получения российской визы в соответствии с законодательством Российской Федерации – до их представления;

5) если иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, – до его представления;

6) если в отношении указанных лиц принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

7) если иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы;

8) если иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расхо-

[1] О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 24.03.2003 № 167. Там же.

ды, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объеме[1].

Законом предусмотрено ограничение выезда из Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства. *Ограничение* может быть применено в следующих случаях:

1) если в соответствии с российским законодательством они задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых – до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;

2) если они осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

3) если они уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

4) если они не выполнили предусмотренные российским законодательством обязательства по уплате налогов – до выполнения этих обязательств.

Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определен порядок проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию России, что является содержанием административно-правового режима транзитного следования иностранных граждан (лиц без гражданства). Транзитный проезд осуществляется, как правило, без права на остановку. Проезд в государство назначения всеми видами пассажирского транспорта разрешается при предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из России проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

Транзитный проезд без визы разрешается иностранному гражданину или лицу без гражданства в следующих случаях:

1) если они совершают беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

2) если они следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории России и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и

[1] См.: Об утверждении Правил погашения иностранными гражданами и лицами без гражданства задолженности по уплате налога или административного штрафа либо возмещения ими расходов, связанных с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией: постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 710.

авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории России в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки;

3) если они проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

Вынужденной остановкой признается пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие наступления следующих обстоятельств: стихийных бедствий, задерживающих движение поездов, автотранспортного средства, судна или самолета; необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия; болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья; непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане (лица без гражданства) могут въезжать на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации, на основании разрешения на временное проживание, вида на жительство, удостоверения беженца и других документов, предусмотренных указанным законом или международным договором (например, в порядке реадмиссии).

Въезд на территорию Российской Федерации производится через пункты пропуска на Государственной границе Российской Федерации. Прибывшие на территорию Российской Федерации иностранные граждане обязаны кратчайшим путем следовать по установленному маршруту проезда в пункт, указанный во въездной визе, свидетельстве (телеграмме) о приглашении либо в другом документе, подтверждающем цель поездки. Лица, которым предоставлено право на безвизовый въезд, следуют в пункт, названный ими представителям пограничных войск при пересечении Государственной границы Российской Федерации, согласно цели поездки.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и по месту жительства – вид административно-правовых режимов, включающий в себя режим миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и режим регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства. Миграционно-правовой режим *миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации* осуществляется в отношении временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих иностранных граждан и лиц

без гражданства, при этом две последние категории иностранных граждан и лиц без гражданства подлежат регистрации по месту пребывания, если они изменили место своего проживания. Режим регистрации по месту пребывания указанных категорий мигрантов реализуется посредством оценки следующих фактических обстоятельств:

1) фактическое пребывание иностранного гражданина или лица без гражданства в месте пребывания;

2) наличие документа, удостоверяющего личность, а при временном пребывании на территории Российской Федерации – миграционной карты;

3) уведомление принимающей стороны о прибытии иностранного гражданина и лица без гражданства;

4) отсутствие постоянного места проживания и фактическое пребывание в местах, предназначенных для временного пребывания;

5) соблюдение сроков постановки на учет: для постоянно проживающих иностранных граждан и лиц без гражданства – 7 рабочих дней; для временно проживающих – 3 рабочих дня;

6) принимающая сторона (если она есть) в течение суток должна уведомить миграционный орган о прибытии.

Миграционно-правовой режим *миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства на территории Российской Федерации* характеризуется следующей спецификой. К числу фактических обстоятельств, необходимых для принятия административного правоприменительного решения о регистрации, следует отнести:

1) наличие обращения иностранного гражданина или лица без гражданства в территориальный или местный миграционный орган по месту нахождения жилища, где данное лицо подлежит регистрации;

2) наличие документов, признаваемых в Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность;

3) наличие вида на жительство или разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации;

4) наличие законных оснований для проживания в жилом помещении в соответствии с российским законодательством.

Статья 14 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» закрепляет общее правило, предусматривающее обязанность иностранных граждан регистрироваться по адресу места нахождения жилого помещения, которым он имеет право пользоваться. Правомочия иностранного гражданина или лица без гражданства в отношении жилого помещения могут основываться на праве собственности иностранного гражданина на указанное жилое помещение, праве аренды, субаренды, найма, поднайма, договора пожизненного наследуемого владения, ренты и т. п. Это правило распространяется не на всех иностранных граждан и лиц без гражданства, а лишь на тех, кто обладает правом посто-

янного проживания или временного проживания на территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранным гражданином, имеющим право на временное проживание на территории Российской Федерации, является лицо, получившее в пределах квоты, устанавливаемой Правительством Российской Федерации, разрешение на временное проживание, которое выдается на 3 года. Вне пределов квоты, установленной Правительством Российской Федерации, разрешение на временное проживание предоставляется:

1) лицу, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;

2) лицу, признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;

3) лицу, имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

4) лицу, состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;

5) лицу, осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;

6) лицу, поступившему на военную службу, на срок его военной службы;

7) лицу, являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российской Федерации;

8) лицу, имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

9) лицу, имеющему сына или дочь, достигших возраста 18 лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности;

10) лицу, не достигшему возраста 18 лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином;

11) лицу, не достигшему возраста 18 лет, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина Российской Федерации;

12) лицу, достигшему возраста 18 лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином, получившим в Российской Федерации разрешение на временное проживание;

13) лицу, достигшему возраста 18 лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина Российской Федерации;

14) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин приобретает право на постоянное проживание при условии получения им вида на жительство, который выдается, если лицо проживало на территории Российской Федерации не менее года на основании разрешения на временное проживание.

При подаче иностранным гражданином или лицом без гражданства заявления о регистрации по месту жительства должностному лицу органа миграционного учета предъявляются:

1) постоянно или временно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином:

– документ, удостоверяющий его личность и признаваемый в Российской Федерации в этом качестве;

– вид на жительство или разрешение на временное проживание;

– документы, подтверждающие право пользования жилым помещением;

2) постоянно или временно проживающим в Российской Федерации лицом без гражданства:

– вид на жительство или разрешение на временное проживание;

– документы, подтверждающие право пользования жилым помещением.

Орган миграционного учета, осуществляющий регистрацию иностранного гражданина (лица без гражданства) по месту жительства, при предъявлении данным иностранным гражданином (лицом без гражданства) заявления о регистрации по месту жительства и необходимых документов в тот же день проставляет соответствующую отметку в виде на жительство или в разрешении на временное проживание данного иностранного гражданина и не позднее следующего рабочего дня фиксирует сведения о месте жительства данного иностранного гражданина (лица без гражданства) в своих учетных документах и в государственной информационной системе миграционного учета.

Снятие иностранного гражданина (лица без гражданства) с регистрационного учета по месту жительства осуществляется в случае:

1) регистрации иностранного гражданина (лица без гражданства) по иному месту жительства;

2) прекращения у иностранного гражданина (лица без гражданства) права пользования жилым помещением;

3) прекращения у иностранного гражданина (лица без гражданства) права на постоянное или временное проживание в Российской Федерации;

4) вступления в законную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной;

5) смерти иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации либо вступления в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина (лица без гражданства), находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

Снятие иностранного гражданина (лица без гражданства) с регистрации по месту жительства включает внесение соответствующих сведений в вид на жительство или в разрешение на временное проживание данного иностранного гражданина (лица без гражданства), а также в учетные документы органа миграционного учета и в государственную информационную систему миграционного учета.

§ 2. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению осуществления паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации

В соответствии с ФЗ «О полиции», Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», приказами МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» и от 03.07.2023 № 479 «Об утверждении Инструкции по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» УУП наделяются полномочиями по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами, предоставляющими гражданам Российской Федерации жилые помещения, принадлежащие им на праве собственности или по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Кроме того, УУП обладают административно-

юрисдикционными полномочиями по возбуждению, рассмотрению и принятию решения по делу об АПН, предусмотренном ст. 19.15 КоАП.

Объектами проверки соблюдения правил указанных административно-правовых режимов являются:

– граждане Российской Федерации, обязанные зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства в пределах Российской Федерации;

– граждане Российской Федерации, являющиеся нанимателями (собственниками) жилых помещений, предоставляющими такие помещения для постоянного (преимущественного) или временного проживания другим лицам;

– должностные лица администраций гостиниц, санаториев, домов отдыха, пансионатов, кемпингов, туристских баз, медицинских организаций или иных подобных учреждений, предоставляющие такие помещения для постоянного (преимущественного) или временного проживания другим лицам;

– должностные лица учреждений уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, осуществляющих регистрацию граждан по месту пребывания;

– должностные лица органов государственной власти в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, ОМСУ в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда;

– должностные лица многофункциональных центров, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги по регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации.

Участковые уполномоченные полиции при осуществлении функций по контролю за соблюдением правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации выявляет:

1) граждан, проживающих по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

2) нанимателей (собственников) жилых помещений, допустивших проживание гражданина по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

3) нанимателей (собственников) жилых помещений, нарушивших без уважительных причин срок уведомления органа регистрационного учета о

проживании гражданина без регистрации по месту пребывания или по месту жительства или представивших в органы регистрационного учета заведомо недостоверные сведения о регистрации гражданина по месту пребывания или по месту жительства;

4) лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, нарушивших установленные сроки представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства либо представивших в орган регистрационного учета заведомо недостоверные документы для регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства;

5) нанимателей (собственников) жилых помещений, удостоверивших своей подписью в заявлении о регистрации по месту пребывания или в заявлении о регистрации по месту жительства вселение гражданина в жилое помещение без намерения предоставить ему это жилое помещение для пребывания (проживания);

6) администрацию учреждения, нарушившего без уважительных причин установленный срок предоставления информации о регистрации граждан по месту пребывания.

При осуществлении УУП контроля за соблюдением правил регистрации должностными лицами проводится сверка:

1) по учетам базы данных ведомственного сегмента МВД России государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность:

– действительности представленного паспорта гражданина Российской Федерации, заграничного паспорта гражданина Российской Федерации, в том числе содержащего электронный носитель информации;

– тождественности лица, изображенного на фотографии в представленном паспорте, заграничном паспорте либо заграничном паспорте, содержащем электронный носитель информации, и лица, изображенного на фотографии в электронной копии заявления о выдаче (замене) паспорта, заявления о выдаче заграничного паспорта либо заявления о выдаче заграничного паспорта, содержащего электронный носитель информации;

– регистрации по месту жительства (по месту пребывания);

2) по учетам Службы по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан МВД России, ТО МВД России на региональном и районном уровнях в случае отсутствия сведений в ведомственном сегменте МВД России системы «Мир»: тождественности лица, изображенного на фотографии в представленном паспорте, заграничном паспорте либо заграничном паспорте, содержащем электронный носитель информации, и

лица, изображенного на фотографии в заявлении о выдаче (замене) паспорта, заявлении о выдаче заграничного паспорта либо заявлении о выдаче заграничного паспорта, содержащего электронный носитель информации; регистрации по месту жительства (по месту пребывания).

Взаимодействие УУП с должностными лицами ПВМ и должностными лицами других подразделений полиции, Росгвардии, ФСБ России, иных федеральных и региональных органов исполнительной власти, ОМСУ, военных комиссариатов, жилищно-эксплуатационных организаций, юридическими лицами, а в пограничной зоне – с подразделениями органов пограничной службы ФСБ России выражается в следующем:

1) при выявлении лиц, проживающих без документов (с недействительными документами), удостоверяющих их личность, без регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства, а также физических и должностных лиц, допускающих проживание в принадлежащих им жилых помещениях либо иных помещениях граждан Российской Федерации без регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства, в целях обеспечения профилактической работы информирование о них ОВД по месту их нахождения;

2) уведомление в письменной форме в установленном порядке сотрудников заинтересованных служб ОВД о лицах, которые могут представлять для них интерес;

3) проведение совместно с ПВМ проверок соблюдения гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

При несении службы на административном участке УУП, осуществляя контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами, предоставляющими им жилые помещения, принадлежащие им на праве собственности или по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, применяет следующие формы несения службы:

1) профилактический обход административного участка;

2) рассмотрение обращений граждан;

3) индивидуальная профилактическая работа;

4) прием граждан.

В случае выявления УУП нарушений правил регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства, содержащих признаки преступления или АПН, принятие решений по которым не относится к его компетенции, УУП сообщает об этом в дежурную

часть ТО МВД России; имеющиеся материалы регистрируются в КУСП. При установлении УУП указанных нарушений, за которые УК предусмотрена ответственность, материалы, свидетельствующие о признаках уголовно наказуемых деяний, незамедлительно докладываются в письменном виде руководителю (начальнику) ТО МВД России для принятия решения об их регистрации в КУСП и рассмотрении в порядке, предусмотренном УПК.

Основаниями для составления протокола об АПН и возбуждения соответствующего дела участковым являются:

1) проживание или пребывание гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства (ст. 19.15 и 19.15.1 КоАП);

2) допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства (ст. 19.15.2 КоАП).

§ 3. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению соблюдения миграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации

Наибольшую актуальность в настоящее время приобретает деятельность ОВД в сфере внешней миграции, заключающаяся в контроле за соблюдением иностранными гражданами (лицами без гражданства) миграционно-правовых режимов въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, миграционного учета по месту пребывания или по месту жительства иностранных граждан (лиц без гражданства), их пребывания и трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Важную роль в данной деятельности занимают УУП, которые действуют как самостоятельно, так и с иными подразделениями и службами ОВД, прежде всего ПВМ районного уровня.

ПВМ совместно с УУП осуществляют:

1) проверки соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил въезда в Российскую Федерацию, вы-

езда из Российской Федерации, режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, правил миграционного учета, порядка осуществления трудовой деятельности, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, а также соблюдения юридическими лицами и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в Российской Федерации и (или) пребыванием его на территории Российской Федерации, правил и (или) порядка их исполнения;

2) проверки в отношении юридических лиц, вне зависимости от форм собственности (включая иностранные компании, их филиалы и представительства), и индивидуальных предпринимателей, привлекающих к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующих труд иностранных граждан, в целях контроля соответствия правоотношений, возникающих между иностранными гражданами и указанными организациями либо индивидуальными предпринимателями, требованиям законодательства в сфере миграции;

3) проверки соблюдения физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями и привлекающими к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующими труд иностранных граждан, требований законодательства в сфере миграции.

УУП при осуществлении контроля за соблюдением иностранными гражданами (лицами без гражданства) миграционных правил должны основываться на следующих принципах:

– приоритет прав и свобод человека и гражданина;

– законность;

– гласность при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны;

– независимость и самостоятельность в реализации собственных полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю и надзору в установленной сфере деятельности;

– сотрудничество с другими подразделениями ТО МВД России и иными заинтересованными органами власти.

Участковый уполномоченный полиции при осуществлении контроля за соблюдением миграционных правил руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «О полиции», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без граж-

данства в Российской Федерации» и комплексом ведомственных нормативных правовых актов[1].

С учетом характеристики закрепленного за УУП административного участка он взаимодействует с сотрудниками иных подразделений ТО МВД России в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений иностранными гражданами (лицами без гражданства).

При проведении мероприятий по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции УУП обязан:

1) знать действующее миграционное законодательство;

2) владеть информацией об административном участке, его особенностях, предприятиях, находящихся на его территории;

3) знать и использовать формы и методы предупреждения преступлений и иных правонарушений, порядок производства и оформления неотложных следственных действий, производства по делам об АПН, посягающих на миграционные отношения.

Объектами проверки соблюдения миграционных правил являются физическое лицо (иностранный гражданин или лицо без гражданства), а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, заказчик работ (услуг), транспортное средство, включая транспортные маршруты международных направлений автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта, место пребывания (проживания) иностранных граждан (лиц без гражданства).

Предметом федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, осуществляемого УУП самостоятельно или совместно с должностными лицами ТО МВД России, уполномоченного в сфере миграции, за соблюдением положений миграционного законодательства иностранными гражданами (лицами без гражданства) являются:

---

[1] См.: Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг: приказ МВД России от 10.12.2020 № 856; Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: приказ МВД России от 28.06.2022 № 468. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

– федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации;

– федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Участковые уполномоченные полиции самостоятельно или совместно с должностными лицами ТО МВД России осуществляет проверку:

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) правил въезда на территорию Российской Федерации;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) режима пребывания (проживания) на территории Российской Федерации;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) правил миграционного учета, достоверности предоставляемой им при этом информации;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) правил передвижения и порядка выбора места пребывания или жительства на территории Российской Федерации;

– соблюдения лицами, выступающими в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства) принимающей стороной, правил миграционного учета по месту пребывания и надлежащего исполнения ими обязанностей принимающей стороны, достоверности предоставляемой ими информации об иностранных гражданах (лицах без гражданства), подлежащих миграционному учету;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) порядка транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) правил постановки на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) установленного срока и порядка выезда за пределы территории Российской Федерации;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) ограничений в соответствии с разрешенной (заявленной) целью въезда в Российскую Федерацию в период пребывания в России;

– исполнения иностранным гражданином (лицом без гражданства) установленной процедуры идентификации личности;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) условий осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации и ограничений на занятие отдельными видами деятельности;

– соблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) установленного порядка медицинского освидетельствования;

– исполнения иностранным гражданином (лицом без гражданства) обязанности проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном ПВМ для временного пребывания, а равно соблюдения правил проживания в указанных местах;

– соблюдения прав и законных интересов иностранных граждан (лиц без гражданства), привлекаемых работодателями, заказчиками работ (услуг) со стороны работодателя;

– соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства по оформлению разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и условий, установленных таким разрешением;

– соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ограничений на допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами;

– соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями порядка обязательного уведомления уполномоченных органов государственной власти о приеме на работу иностранных граждан;

– соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных условий для допуска иностранных граждан (лиц без гражданства) к выполнению работ или оказанию услуг;

– соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства о миграционном учете в случаях, когда они, являясь работодателем для иностранного гражданина (лица без гражданства), выступают также принимающей стороной, требований к направлению достоверной информации, необходимой для осуществления миграционного учета, и надлежащее исполнение обязанностей принимающей стороны;

– соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями иных условий и ограничений в случае, если эти требования являются обязательными для работодателей, заказчиков работ (услуг), привлекающих иностранных работников в Российской Федерации, и лиц, использующих их труд;

– исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязанности по обеспечению соблюдения требований законодательства в сфере миграции третьими лицами;

– исполнения приглашающей стороной требований к достоверности сведений, направляемых в ПВМ и иные органы государственной власти.

В процессе осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением положений законодательства в сфере внешней трудовой миграции иностранными гражданами (лицами без гражданства) и за соблюдением правил привлечения в Российской Федерации работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных граждан (лиц без гражданства) должны быть достигнуты следующие цели:

1) обеспечение выполнения требований законодательства в сфере миграции;

2) выявление преступлений и АПН в сфере миграции;

3) привлечение лиц, виновных в совершении АПН в сфере миграции, к ответственности;

4) обеспечение прав и законных интересов иностранных граждан (лиц без гражданства);

5) выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и АПН в сфере миграции.

При проведении проверки УУП имеет право требовать у лиц, находящихся по месту расположения проверяемого объекта, документы, удостоверяющие их личность, и документы, подтверждающие законность их пребывания на территории Российской Федерации, а также при необходимости документы, подтверждающие право на осуществление ими трудовой деятельности; документы о государственной регистрации проверяемого объекта и иные установленные законодательством сведения; сведения об иных юридических и физических лицах, осуществляющих деятельность на проверяемом объекте, и всю необходимую информацию, позволяющую определить, в чьих интересах и по поручению кого на объекте проверки осуществляется трудовая деятельность иностранными гражданами (лицами без гражданства), с ведома кого они проживают (находятся) по данному адресу; установленные законодательством документы и сведения, подтверждающие надлежащее исполнение положений миграционного законодательства в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства) и иностранных работников; иные документы и сведения, необходимые для целей проверки.

Эффективная деятельность УУП по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением иностранными гражданами (лицами без гражданства) миграционного законодательства будет способствовать повышению уровня защиты прав и свобод человека и гражданина, предотвращению преступлений и иных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите нормативные акты, образующие основу миграционного законодательства.

2. Назовите основные меры государственного принуждения, применяемые УУП с целью предупреждения и пресечения правонарушений в сфере внутренней (социально-экономической) миграции.

3. Назовите основные меры государственного принуждения, применяемые УУП с целью предупреждения и пресечения правонарушений в сфере внешней и внешней трудовой миграции.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. для вузов / под ред. А.Н. Жеребцова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. 437 с.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 13. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ, СВЯЗАННЫМ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

Содержание

§ 1. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

§ 2. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

§ 3. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны общественных отношений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

§ 1. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ

Центральным органом системы, осуществляющим антинаркотическую деятельность, является МВД России. В структуре центрального аппарата МВД России образовано Главное управление по контролю за оборотом наркотиков.

Основными задачами МВД России в рассматриваемой сфере являются:

1) обеспечение контроля за оборотом НС и ПВ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

2) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об АПН, которые отнесены к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом НС и ПВ;

3) координация деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, ОМСУ в сфере оборота НС и ПВ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

4) участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота НС и ПВ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

5) создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота НС и ПВ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;

6) осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с между-

народными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия НОН, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков в международных организациях.

Следует отметить, что в соответствии с положениями действующих нормативных актов, регламентирующих деятельность органов наркоконтроля, полномочия ОВД значительно расширены. Они являются ядром системы органов, осуществляющих антинаркотическую деятельность, обеспечивают выполнение функций по реализации государственной антинаркотической политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотиков, в области противодействия их незаконному обороту, а также координируют антинаркотическую деятельность иных правоохранительных органов.

Традиционно в системе ОВД сдерживанием правонарушений, связанных с НОН, занимались различные службы и подразделения: уголовный розыск, подразделения УУП, ПДН, П ВМ. Помимо этого, на борьбу с подобными антисоциальными явлениями ориентирована и ППС[1].

Подразделения и службы, осуществляющие ООП, несут основное бремя в предупреждении и пресечении правонарушений, связанных с НОН. Это обусловлено тем, что преодоление правонарушений в указанной сфере возможно лишь при проведении крупномасштабных профилактических мероприятий. Профилактические меры являются наиболее эффективным средством сдерживания правонарушений, связанных с НОН, поскольку основываются прежде всего на воспитании, предупреждении фактов совершения противоправных деяний в рассматриваемой области, выявлении и пресечении причин и условий, способствующих их совершению.

Деятельность УУП по предупреждению и пресечению правонарушений, связанных с НОН, предполагает обеспечение полного контроля за территорией обслуживания в целях недопущения фактов соответствующих противоправных деяний. При этом особое внимание УУП уделяет пресечению функционирования притонов для сбыта и употребления НС и ПВ на вверенном ему административном участке, которые могут быть скрыты в частных квартирах, домах, культурно-досуговых центрах. При выявлении указанных правонарушений УУП принимает к совершившим их лицам в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренные законодательством.

Для осуществления противодействия правонарушениям, связанным с НОН, УУП применяются основные формы несения службы, определенные в п. 22 Инструкции УУП: профилактический обход административного участка, рассмотрение обращений граждан, индивидуальная профилакти-

[1] Бекетов О.И., Вакутин А.А., Дизер О.А. и др. Теоретические основы формирования отрасли полицейского права. Омск, 2019. С. 35.

ческая работа, прием граждан. Все эти формы несения службы УУП позволяют эффективно осуществлять профилактические мероприятия в отношении правонарушений, связанных с оборотом НС и ПВ.

Проводя профилактический обход административного участка, УУП посещает здания, строения и сооружения, расположенные на его территории, в том числе важные, особо важные объекты и объекты жизнеобеспечения, при необходимости обследует подъезды, чердачные и подвальные помещения объектов с целью выявления лиц, употребляющих, продающих или хранящих НС и ПВ, оборудование для их производства и выращивания, совершающих иные противоправные действия, связанные с незаконным оборотом указанных средств, их прекурсоров. УУП посещает жилые помещения в целях общения и установления взаимного доверия с их собственниками и иными гражданами, проживающими в них, получения информации о лицах, совершающих противоправные действия, связанные с НОН. УУП должен взаимодействовать с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на территории административного участка, в целях недопущения противоправных действий, связанных с НОН.

Во время профилактического обхода административного участка УУП должен уделять особое внимание информации о лицах, страдающих наркоманией и (или) алкоголизмом. В случае выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с НОН, участковый докладывает непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию (независимо от форм собственности) либо общественное объединение представления об их устранении.

Согласно п. 25.4 Инструкции УУП во время профилактического обхода участковый должен уделять особое внимание информации о лицах, страдающих наркоманией и (или) алкоголизмом. Списочный учет больных наркоманией и представляющих опасность для окружающих лиц ведется участковым на основании п. 37.4 Инструкции УУП. Важно отметить, что в 2024 г. данная категория граждан была исключена из перечня объектов индивидуального профилактического воздействия[1]. Решение это абсолютно логично, ведь профилактика осуществляется через воздействие на причины и условия девиантного поведения, а в данном случае таковыми выступают алкоголизм и наркомания, т. е. заболевания, устранить которые может попытаться только сам больной, но никак не полиция. Данное обстоятельство не исключает проведения с больными наркоманией лицами про-

[1] О внесении изменений в Инструкцию по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке и Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции, утвержденные приказом МВД России от 29.03.2019 № 205: приказ МВД России от 06.02.2024 № 41. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

филактических бесед и объявления им официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения (подп. «в» п. 37.4 Инструкции УУП).

Информацию о необходимости постановки больного наркоманией лица на списочный учет УУП получает как в результате изучения населения административного участка, так и от начальника подразделения УУП, который согласно п. 8.17 Наставления УУП обязан ежемесячно запрашивать в подразделении по исполнению административного законодательства информацию о лицах, которым назначено наказание за совершение АПН, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1 КоАП.

В рамках индивидуальной профилактической работы УУП может осуществлять воздействие на поднадзорных лиц, ранее совершавших преступления в сфере НОН, если в отношении них судом принято решение об установлении такого надзора по основаниям, определенным в ст. 3 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». УУП в пределах компетенции, определенной приказом МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», участвует в осуществлении административного надзора за соблюдением указанными лицами установленных судом временных ограничений прав и свобод, а также за выполнением ими возложенных обязанностей.

УУП принимает участие и в иных мероприятиях по профилактике правонарушений, связанных с НОН. Так, он участвует в осуществлении контроля за поведением осужденных за совершение преступлений, связанных с НОН, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно, до снятия их с учета в уголовно-исполнительной инспекции.

§ 2. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ

Одним из элементов защиты общественных отношений от угроз, связанных с НОН, являются предусмотренные административным законодательством меры правового воздействия.

Меры, принимаемые УУП для пресечения правонарушений, связанных с НОН, весьма многообразны и закреплены в различных нормативных

правовых актах. Это обстоятельство требует особого внимания и учета при осуществлении правоприменительной деятельности[1].

К числу наиболее распространенных мер, направленных на пресечение правонарушений, связанных с НОН, можно отнести следующие.

Проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Правовую основу проникновения в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории составляют: ст. 53 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; ст. 15 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 8 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; п. 11 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; п. 3 ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Проникновение в помещения может быть сопряжено с использованием специальных средств, огнестрельного оружия, подручных и различных вспомогательных средств, транспортных средств, специальной техники.

В соответствии с абз. 2 ч. 1 ст. 53 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» должностные лица органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, таможенных органов, органов ФСБ России в пределах своей компетенции имеют право производить осмотр земельных участков, на которых возможно культивирование наркосодержащих растений, мест разработки, производства, изготовления, переработки, хранения, отпуска, реализации, распределения, приобретения, использования и уничтожения НС и ПВ и их прекурсоров.

Осмотр оформляется, как правило, актом или протоколом осмотра, производится в присутствии двух понятых и (по возможности) собственника или его представителя.

Уничтожение дикорастущих наркотикосодержащих растений. В качестве правовой основы применения данной меры пресечения правонарушений, связанных с НОН, выступают ст. 29 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» и постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2010 № 1087 «Об утверждении Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры».

В случае неисполнения обязанности по уничтожению наркосодержащих растений в сроки, установленные предписанием уполномоченного органа, он обеспечивает их принудительное уничтожение с возмещением

[1] Дизер О.А. Законодательство Российской Федерации в области охраны общественной нравственности // Административное и муниципальное право. 2009. № 7(19). С. 44.

расходов на такое уничтожение за счет средств указанных юридических или физических лиц[1].

Вынесение предписаний и уничтожение наркотиков осуществляются в соответствии с Положением об уничтожении растений, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры.

Остановка транспортного средства. Согласно ст. 48 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков в местах произрастания и культивирования наркосодержащих растений, а также в местах возможного осуществления незаконных перевозок НС и ПВ и их прекурсоров решениями федеральных и региональных органов государственной власти определяются территории, в пределах которых осуществляется контроль за хранением, перевозкой или пересылкой НС и ПВ и их прекурсоров.

В соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право останавливать транспортные средства.

Порядком осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, утвержденным приказом МВД России от 02.05.2023 № 264, определены основания к остановке транспортного средства сотрудниками ОВД. Такими основаниями, в частности, являются факты выявления правонарушений, связанных с НОН.

Осмотр и досмотр транспортного средства и перевозимого груза. Полиция вправе осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

В соответствии с ч. 3 ст. 48 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» должностные лица ОВД, таможенных органов, органов ФСБ России при осуществлении контроля за хранением, перевозкой или пересылкой НС и ПВ и их прекурсоров вправе производить досмотр граждан, почтовых и багажных отправлений, транспортных средств и перевозимых грузов при наличии достаточных оснований полагать, что осуществляются незаконные хранение, перевозка или пересылка НС и ПВ и их прекурсоров.

Процедура осмотра транспортного средства закреплена приказом МВД России № 264. Необходимость самостоятельного существования подобной меры пресечения правонарушений, связанных с НОН, определяется правоприменительной практикой. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В

[1] Дизер О.А. Актуальные вопросы противодействия наркоугрозе: тенденции и направления совершенствования // Алтайский юридический вестник. 2020. № 2(30). С. 65.

случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может проводиться в отсутствие указанного лица.

Проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков. В соответствии с приказом МВД России от 08.07.2024 № 398 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»[1] сотрудники полиции управомочены проводить проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом НС и ПВ и их прекурсоров.

Выдача предписаний и заключений. В соответствии с п. 39 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции управомочены выдавать в установленном порядке предусмотренные законодательством о НС и ПВ, психотропных веществах и об их прекурсорах предписания и заключения.

В настоящее время выдача предписаний на уничтожение растений, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, осуществляется в соответствии с Положением об уничтожении растений, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры.

Статьей 10.5 КоАП предусмотрена административная ответственность за непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, которой должно предшествовать обязательное установление факта предварительного получения лицом официального предписания, выносимого в случае неисполнения юридическими и физическими лицами обязанности по уничтожению наркосодержащих растений. Должностные лица ОВД, ФСБ России, Росздравнадзора и его территориальных оранов выносят предписание об уничтожении наркосодержащих растений в установленный срок и по определенной форме. Его отсутствие делает невозможным привлечение юридического или физического лица к ответственности по указанной статье.

Предписание составляется в двух экземплярах, один из которых вручается под подпись руководителю юридического лица или физическому лицу. В случае невозможности вручить предписание указанным лицам, а также в случае их отказа дать расписку о получении предписания оно направляется юридическому или физическому лицу заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Медицинское освидетельствование. Его результаты служат обязательным доказательством по ряду статей, предусматривающих административную ответственность за правонарушения, связанные с НОН (ст. 6.9, ч. 2, ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП). При этом следует отметить, что к целям

[1] Срок действия документа ограничен 31.12.2025.

применения данной меры можно отнести также защиту лица, потребляющего наркотики, и окружающих.

Правовую основу применения рассматриваемой меры представляют: ст. 44 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 27.12, 27.12.1 КоАП.

В соответствии с ч. 5 ст. 44 Федерального закона 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» порядок медицинского освидетельствования устанавливается Минздравом России по согласованию с МВД России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Минюстом России. В настоящее время такой порядок закреплен приказом Минздрава России от 29.04.2025 № 262н «Об утверждении порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), включающего определение клинических признаков опьянения и правила химико-токсикологических исследований, а также критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, учетной формы Акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), а также формы и порядка ведения журнала регистрации медицинских освидетельствований на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» (далее – приказ Минздрава России от 29.04.2025 № 262н).

Применение медицинского освидетельствования, предусмотренного ст. 44 Федерального закона 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», обусловлено наличием достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило НС и ПВ без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества (ст. 27.12.1 КоАП).

Новые потенциально опасные психоактивные вещества *– вещества синтетического или естественного происхождения, включенные во введенный Федеральным законом от 03.02.2015 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых запрещен. Введение этого института в отечественную правовую систему было призвано обеспечить оперативное (по сути административное) ограничение оборота так называемых «косметических наркотиков», т. е. НС и ПВ, химическая формула*

которых искусственно модифицировалась, что позволяло продолжительное время (до внесения новой позиции в Перечень НС и ПВ Правительством Российской Федерации) осуществлять оборот таких средств и веществ. С распространением бесконтактного способа оборота НС и ПВ оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ фактически прекратился.

Возложение обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотиков без назначения врача. Федеральный закон от 25.11.2013 № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] закрепил дополнительные правовые механизмы побуждения больных наркоманией, совершивших преступления или АПН, к лечению от наркомании и прохождению реабилитации.

В соответствии с ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП при назначении административного наказания за совершение АПН в области законодательства о НС и ПВ и их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему НС и ПВ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, судья может установить обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением НС и ПВ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется ОВД в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2014 № 484 «Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ»[2].

---

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 25.11.2013 № 313-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ: постановление Правительства РФ от 28.05.2014 № 484. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Часть 2.1 ст. 4.1 КоАП может быть реализована только судом при вынесении постановления по делу об АПН в области НОН. При этом в постановлении о назначении административного наказания должны быть отражены содержание возлагаемой обязанности, медицинская организация, куда направляется лицо для исполнения обязанности.

Во всех остальных случаях (освобождение от административной ответственности, привлечение к административной ответственности за совершение правонарушения, не связанного с оборотом наркотиков) суд не вправе возлагать рассматриваемые обязанности.

На момент вынесения постановления о назначении административного наказания суд должен располагать достоверными данными о том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, потребляет наркотики без назначения врача.

Данные о состоянии здоровья могут быть представлены самим гражданином. Сведения о потреблении наркотиков без назначения врача могут быть получены в ходе производства по другим делам (уголовных или об АПН).

За неисполнение возложенной судом обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотиков без назначения врача предусмотрена административная ответственность по ст. 6.9.1 КоАП.

Опечатывание помещений в целях воспрепятствования доступу к наркотикам. Правовой основой применения указанной меры является п. 3 ч. 1 ст. 53 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Необходимость существования данной меры административного принуждения определяется обязанностью органов, осуществляющих противодействие НОН, при выявлении правонарушений принимать меры к их предотвращению. В данном случае речь идет о нейтрализации правонарушений в сфере НОН, средством которой как раз и выступает опечатывание помещений.

§ 3. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны общественных отношений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ

В настоящее время к полномочиям УУП по возбуждению дел об АПН, связанных с оборотом НС и ПВ, их прекурсоров, а также инструментов или оборудования, используемых для их изготовления, и составлению протоколов об указанных АПН относятся составы АПН, содержащихся в

ст. 6.8–6.13.1, 6.15–6.16.1, 20.20 и 20.22 КоАП. При этом наиболее распространенными составами АПН, связанными с оборотом НС и ПВ, являются составы, закрепленные в ст. 6.8, 6.9, 6.9.1 и 20.20 КоАП.

Статья 6.8 КоАП устанавливает административную ответственность за незаконный оборот НС и ПВ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозку растений, содержащих НС и ПВ, либо их частей, содержащих НС и ПВ. *Родовым объектом* административно-правовой охраны выступают правоотношения, связанные с охраной здоровья граждан. *Непосредственным объектом* административно-правовой охраны выступают правоотношения, возникающие в связи с оборотом НС и ПВ или их аналогов. *Предметом* рассматриваемого АПН выступают НС и ПВ и их аналоги, которые определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

Объективная сторона состава АПН, предусмотренного ч. 1 ст. 6.8 КоАП, характеризуется противоправными действиями по незаконному приобретению, хранению, перевозке, изготовлению, переработке без цели сбыта (т. е. для личного потребления) НС и ПВ или их аналогов. Объективная сторона состава, предусмотренного ч. 1 рассматриваемой статьи, также заключается в противоправных действиях, выразившихся в незаконном приобретении, хранении, перевозке без цели сбыта растений, содержащих НС и ПВ, либо их частей, содержащих НС и ПВ.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» дан ряд значимых для правоприменительной практики определений.

Незаконное приобретение *– получение любым способом, в том числе покупка, получение в дар, а также в качестве средства взаиморасчета за проделанную работу, оказанную услугу или в уплату долга, в обмен на другие товары и вещи, присвоение найденного, сбор дикорастущих растений или их частей, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (в том числе на землях сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных участках граждан, если эти растения не высевались и не выращивались), сбор остатков, находящихся на неохраняемых полях, посевов указанных растений после завершения их уборки.*

Незаконное хранение *– действия лица, связанные с незаконным владением соответствующими средствами или веществами, в том числе для личного потребления (содержание при себе, в помещении, тайнике и других местах).*

В течение какого времени лицо незаконно хранило НС и ПВ или их аналоги, растение, содержащее НС и ПВ, либо его части, значения не имеет. Иными словами, это фактическое обладание указанными предметами лицом, не имеющим на это прав, независимо от места их нахождения и продолжительности хранения. Ответственность за хранение должно нести также лицо, принявшее на сохранение указанные предметы от другого лица.

Изготовление наркотических средств и психотропных веществ *– действия, в результате которых на основе наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров получены готовые к использованию и потреблению формы наркотических средств, психотропных веществ или содержащие их лекарственные средства.*

Незаконно НС и ПВ чаще всего изготавливаются путем переработки природного сырья либо посредством соединения ряда веществ любыми способами.

Незаконная перевозка наркотических средств и психотропных веществ *– перемещение их из одного места в другое, в том числе в пределах одного и того же населенного пункта, совершенное с использованием любого вида транспорта или какого-либо объекта, применяемого в виде перевозочного средства, в нарушение общего порядка перевозки указанных средств и веществ, установленного ст. 21 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».*

Незаконная перевозка может быть осуществлена с сокрытием НС и ПВ, в том числе в специально оборудованных тайниках в транспортном средстве, багаже, одежде, а также в полостях тела человека или животного и т. п. Перевозка может осуществляться не только собственниками перечисленных предметов, но и другими лицами, получившими их на временное хранение.

Незаконный сбыт *– любые способы возмездной либо безвозмездной передачи другим лицам (продажа, дарение, обмен, уплата долга, дача взаймы и т. д.), а также иные*

способы реализации, например путем введения инъекций.

При этом не может квалифицироваться как незаконный сбыт введение одним лицом другому лицу инъекций наркотических средств или психотропных веществ, если указанное средство или вещество принадлежит самому потребителю и инъекция вводится по его просьбе, либо совместно приобретено потребителем и лицом, производящим инъекцию, для совместного потребления, либо вводится в соответствии с медицинскими показаниями.

Часть 2 ст. 6.8 КоАП содержит объективную сторону АПН, идентичную предусмотренной в ч. 1 ст. 6.8 КоАП.

Субъектом АПН в составе ч. 1 ст. 6.8 КоАП является вменяемый гражданин Российской Федерации, достигший возраста 16 лет, а по ч. 2 – вменяемый иностранный гражданин и лицо без гражданства, достигшее возраста 16 лет (ст. 2.6 КоАП).

Субъективная сторона рассматриваемых АПН характеризуется только умышленной формой вины. Виновный в совершении данного правонарушения должен сознавать, что он осуществляет противоправные действия, предвидит их вредные последствия и желает наступления таких последствий или сознательно их допускает либо относится к ним безразлично.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны в ***ст. 6.9 КоАП*** выступают общественные отношения по медицинскому потреблению НС и ПВ.

Объективная сторона рассматриваемого состава АПН заключается в противоправных действиях, выразившихся в потреблении НС и ПВ без назначения врача или потребление новых потенциально опасных психоактивных веществ. Помимо этого, объективная сторона рассматриваемого состава состоит в невыполнении законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил НС и ПВ без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества.

Противоправность как признак объективной стороны, закрепленной в данном составе, идентична составам, предусмотренным ч. 2 ст. 20.20 и ст. 20.22 КоАП. Между тем следует разграничивать состав ч. 2 ст. 20.20 КоАП и рассматриваемое АПН по признаку места совершения АПН (общественное место). В свою очередь, ст. 20.22 КоАП разграничивается с рассматриваемым составом по субъекту, совершившему АПН (им является несовершеннолетний, не достигший 16-летнего возраста).

Субъектом по ч. 1 ст. 6.9 КоАП выступают вменяемый гражданин Российской Федерации, достигший 16-летнего возраста, ч. 2 указанной

статьи – вменяемые иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста.

Субъективная сторона рассматриваемых составов АПН характеризуется исключительно умышленной формой вины, т. е. лицо должно осознавать противоправный характер своих деяний, предвидеть их вредные последствия и желать их наступления либо сознательно допускать. При этом следует учитывать примечание к ст. 6.9 КоАП, в соответствии с которым лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением НС и ПВ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Кроме того, лицо, признанное больным наркоманией, в порядке, определенном ст. 44 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением НС и ПВ. Эти положения распространяются также на АПН, предусмотренные ч. 2 ст. 20.20 КоАП.

Непосредственным объектом состава АПН, предусмотренного ***ст. 6.9.1 КоАП***, выступают правоотношения по прохождению диагностики, профилактических мероприятий, лечению от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением НС и ПВ без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества. Данные правоотношения в настоящее время регламентируются Правилами контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2014 № 484.

Объективная сторона рассматриваемого состава АПН выражается в противоправных деяниях по уклонению лица:

– от прохождения лечения от наркомании;

– от медицинской и (или) социальной реабилитации (лицом, освобожденным от административной ответственности);

– от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании (лицом, на которое судьей возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением НС и ПВ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ);

– от прохождения медицинской и (или) социальной реабилитации (лицом, на которое судьей возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением НС и ПВ

без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ).

В соответствии с примечанием к ст. 6.9.1 КоАП лицо считается уклоняющимся от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением НС и ПВ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, если оно не посещает или самовольно покинуло медицинскую организацию или учреждение социальной реабилитации либо не выполнило более двух раз предписания лечащего врача.

Субъектом АПН является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста 16 лет (гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства).

Субъективная сторона АПН, предусмотренного ст. 6.9.1 КоАП, характеризуется исключительно умышленной формой вины.

Непосредственным объектом посягательства АПН, предусмотренного ***ст. 6.13 КоАП***, является порядок оборота информации о НС и ПВ или их прекурсоров, растениях, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, и их частях, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ. *Объективная сторона* правонарушения заключается в распространении информации о НС и ПВ и об их прекурсорах, о растениях, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, а также об аналогах НС и ПВ с нарушением установленных законодательством требований.

Объективная сторона предусмотренного ч. 2 рассматриваемой статьи АПН выражена в пропаганде указанных психоактивных веществ, а предусмотренного ч. 3 – в пропаганде с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет). Независимо от способа распространения информации пропаганда НС и ПВ иностранным гражданином влечет ответственность по ч. 4 ст. 6.13 КоАП.



Пропаганда *может быть выражена через:*

1) распространение сведений о способах, методах получения, разработки, изготовления и использования психоактивных веществ;

2) распространение сведений о местах приобретения психоактивных веществ;

3) распространение сведений о способах и местах культивирования наркосодержащих растений;

4) производство и распространение книжной продукции, продукции СМИ, содержащей указанные сведения;

5) распространение указанных сведений посредством информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет;

б) совершение иных действий в целях реализации указанных деяний.

Пропаганда призвана вызвать интерес третьих лиц к НС и ПВ. Пропаганда НС и ПВ может быть реализована как в вербальной, так и в невербальной форме, например посредством демонстрации жестов, атрибутов, а также изображения символов, непосредственно ассоциируемых с психоактивным веществами.

Не является пропагандой оборот информации о НС и ПВ, осуществляемый в форме:

1) произведений литературы и искусства, содержащих оправданную жанром и обусловленную художественным замыслом информацию о способах, методах незаконных:

– разработки, производства, изготовления, переработки, хранения, перевозки, пересылки, сбыта, приобретения, использования, потребления, ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации НС и ПВ, их аналогов или прекурсоров, местах их приобретения;

– приобретения, хранения, перевозки, пересылки, культивирования наркосодержащих растений, местах их приобретения;

2) специализированных медицинских и фармацевтических изданий, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников и содержащих информацию о разрешенных к использованию в медицинских целях НС и ПВ.

Подобные материалы (кроме обнародованных до 01.08.1990) должны сопровождаться маркировкой: о вреде для здоровья незаконного потребления НС и ПВ, потребления их аналогов; о законодательном запрете незаконного оборота НС и ПВ, их аналогов или прекурсоров, наркосодержащих растений; об установленной законодательством ответственности в сфере оборота НС и ПВ, их аналогов или прекурсоров, наркосодержащих растений. Нарушение этого правила образует *объективную сторону* АПН, предусмотренного ч. 1 ст. 6.13 КоАП.

Кроме того, не является пропагандой оборот информации о НС и ПВ, осуществляемый в форме:

1) научных и учебных изданий, если содержащиеся в них сведения разумно обеспечивают осуществление научной и образовательной деятельности, а также отсутствуют утверждения о допустимости, привлекательности либо необходимости незаконного потребления НС и ПВ и (или) их аналогов;

2) материалов оперативно-розыскной деятельности, административных и уголовных дел, а также иных материалов, связанных с осуществлением органами публичной власти полномочий в этой сфере.

Незаконное распространение информации о НС и ПВ и их прекурсорах, о растениях, содержащих НС и ПВ либо их прекурсоры, а также об

аналогах НС и ПВ является правонарушением, не требующим наступления каких-либо неблагоприятных последствий.

Субъектами правонарушения по ч. 1–3 ст. 6.13 КоАП являются физические, должностные, юридические лица и индивидуальные предприниматели, а по ч. 4 ст. 6.13 КоАП – иностранные граждане и лица без гражданства, для которых предусмотрено специальное наказание – административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Субъективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 6.13 КоАП, характеризуется умышленной формой вины, при этом указание привлекаемого к ответственности лица на неосведомленность о содержании распространяемой им информации не освобождает его от наказания.

Родовым объектом АПН, предусмотренного ***ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП***, являются общественные отношения в сфере общественного порядка. *Непосредственным объектом* выступают отношения, устанавливающие запрет нахождения в состоянии алкогольного опьянения и потребления НС и ПВ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах.

Объективная сторона рассматриваемого состава АПН характеризуется противоправным действием, выражающемся в потреблении НС и ПВ без назначения врача либо потреблении иных одурманивающих веществ в общественных местах.

Общественное место является квалифицирующим признаком объективной стороны данного состава, т. е. указанные действия совершаются на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортных средствах общего пользования, а также в других общественных местах. В отечественной юридической науке признается, что общественное место может быть постоянным и периодическим. Как отмечают Ю.В. Трунцевский и Р.В. Полтарыгин, «общественные места *постоянного пользования* – это места с открытым свободным доступом в любое время года и суток. *Общественные места периодического пользования* – это помещения и территории учреждений, предприятий, организаций, предназначенных для обслуживания населения в установленные часы работы (зрелищные предприятия, городской транспорт, предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания, спортивные учреждения, лесопарковые зоны, берега открытых водоемов (озера, пруды, водохранилища), непосредственно водоемы и прилегающие к ним зоны отдыха и зеленых насаждений в черте городов и населенных пунктов, а также используемые во время проведения санкционированных массовых мероприятий территории, находящиеся за чертой населенного пункта)»[1].

Субъектом административной ответственности является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста 16 лет.

---

[1] Трунцевский Ю.В., Полтарыгин Р.В. Нормативно-правовое определение общественного места объектов транспортной инфраструктуры как места совершения преступления // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 77–78.

Субъективная сторона рассматриваемого состава АПН характеризуется умышленной формой вины.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В каких нормативных актах определяются перечень и размер НС и ПВ, незаконный оборот которых является наказуемым в административном и уголовном порядке?
2. Что такое новые потенциально опасные психоактивные вещества, чем они отличаются от НС и ПВ?
3. В чем специфика производства УУП по делам об АПН, связанных с употреблением наркотиков и их незаконным оборотом?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Куцкель М.В., Цуканов Н.Н. Административная ответственность за незаконный оборот наркотиков и роль полиции в ее применении. М.: ИНФРА-М, 2024. 150 с.
2. Иванов А. Ю. и др. Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные статьями 6.13, 6.13.1 КоАП: учеб. / под общ. ред. Н.Н. Цуканова. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2024. 39 с.

Глава 14. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ НАРУШЕНИЯМ АНТИАЛКОГОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Содержание

§ 1. Пресечение участковым уполномоченным полиции противоправного употребления алкогольной продукции.

§ 2. Пресечение участковым уполномоченным полиции незаконной продажи алкогольной продукции.

§ 1. Пресечение участковым уполномоченным полиции противоправного употребления алкогольной продукции

Распитие алкогольных напитков нарушает общественный порядок, угрожает общественной нравственности, общепринятым нормам морали, правам и свободам человека и гражданина на здоровый образ жизни, нередко способствуют возникновению умысла на совершение целого ряда противоправных, в том числе общественно опасных, деяний. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП совершение АПН в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее АПН, находится в состоянии опьянения, является обстоятельством, отягчающим ответственность.

Потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных на законодательном уровне, регламентируется *ч. 1 ст. 20.20 КоАП*. К алкогольной продукции относятся водка, коньяк, вино, винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха. Наиболее важные для рассматриваемой сферы термины и определения раскрыты в ст. 2 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»:



Этиловый спирт *– спирт, произведенный из пищевого или непищевого сырья, в том числе денатурированный этиловый спирт, фармацевтическая субстанция спирта этилового (этанол), головная фракция этилового спирта (отходы спиртового производства), спирт-сырец, спирты винный, виноградный, дистилляты винный, виноградный, плодовый, коньячный, кальвадосный, висковый, ромовый.*



Спиртосодержащая продукция *– пищевая или непищевая продукция, спиртосодержащие лекарственные препараты, спиртосодержащие медицинские изделия с содержанием этилового спирта более 0,5% объема готовой продукции.*

Алкогольная продукция *– пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5% объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации*[1]*.*

Спиртные напитки *– алкогольная продукция, которая произведена с использованием этилового спирта, полученного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции и не относится к плодовой алкогольной продукции, плодовым алкогольным напиткам и виноградосодержащим напиткам, в том числе спиртные напитки, произведенные из коньячных дистиллятов, винных и виноградных дистиллятов и спиртов (коньяк, виноградная водка, бренди).*

Пиво *– алкогольная продукция с содержанием этилового спирта, образовавшегося в процессе брожения пивного сусла, произведенная из пивоваренного солода, хмеля и (или) полученных в результате переработки хмеля продуктов (хмелепродуктов), воды с использованием пивных дрожжей, без добавления этилового спирта, ароматических и вкусовых добавок.*

Напитки, изготавливаемые на основе пива (пивные напитки) *– алкогольная продукция с содержанием этилового спирта, образовавшегося в процессе брожения пивного сусла, не более 7% объема готовой продукции, которая произведена из пива (не менее 40% объема готовой продукции) и (или) приготовленного из пивоваренного со-*

[1] Об утверждении перечня пищевой продукции в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5% объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции, а также перечня пищевой продукции в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности ЕАЭС, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5% объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции: распоряжение Правительства РФ от 29.12.2020 № 3650-р. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

лода пивного сусла (не менее 40% массы сырья), воды с добавлением или без добавления зернопродуктов, сахаросодержащих продуктов, хмеля и (или) хмелепродуктов, плодового и иного растительного сырья, продуктов их переработки, ароматических и вкусовых добавок, без добавления этилового спирта.

В Федеральном законе от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» закреплен перечень мест, где запрещено потребление (распитие) алкогольной продукции:

1) в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, находящихся во владении, распоряжении и (или) пользовании:

– образовательных организаций;

– индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность, и (или) организаций, осуществляющих обучение;

– юридических лиц (независимо от организационно-правовой формы) и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в установленном законодательством порядке, а также юридических лиц (независимо от организационно-правовой формы) и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих, наряду с основной (уставной) деятельностью, медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в установленном законодательством порядке;

– юридических лиц (независимо от организационно-правовой формы) и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области культуры.

2) на спортивных сооружениях, которые являются объектами недвижимости, права на которые зарегистрированы в установленном порядке;

3) на оптовых и розничных рынках;

4) на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

5) на боевых позициях войск, полигонах, узлах связи, в расположении воинских частей, на специальных технологических комплексах, в зданиях и сооружениях, предназначенных для управления войсками, размещения и хранения военной техники, военного имущества и оборудования, испытания вооружения, а также в зданиях и сооружениях производственных и научно-исследовательских организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, обеспечивающих оборону и безопасность Российской Федерации;

6) на вокзалах, в аэропортах;

7) в местах нахождения источников повышенной опасности, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

8) в местах массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организуемых в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и на прилегающих к таким местам территориях, границы которых устанавливаются региональными органами государственной власти при согласовании проведения таких мероприятий;

9) в нестационарных торговых объектах;

10) в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Приведенный перечень довольно широк и охватывает практически все места, относящиеся к общественным.

Вместе с тем не будет являться правонарушением потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, у крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, при оказании ими услуг общественного питания. Потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в объекте общественного питания, допускается только в данном объекте.

По мнению ученых, предусмотренное ч. 1 ст. 20.20 КоАП правонарушение признается оконченным не только в момент, когда алкогольная продукция (ее часть) уже распита, но и с момента совершения действий, непосредственно направленных на приготовление к этому: вскрытие тары алкогольной продукции, разлитие ее содержимого в стаканы. На квалификацию деяния не должно влиять, находится лицо в состоянии опьянения или нет, поскольку данный факт не является обязательным признаком объективной стороны рассматриваемого правонарушения. Его основное предназначение заключается в недопущении публичной демонстрации распития алкогольной продукции, формирующей идеологию этической приемлемости такового и косвенно провоцирующей алкоголизацию населения, особенно молодежи.

Вместе с тем все более распространенной практикой в последние годы становится проведение должностными лицами полиции освидетельствования на состояние опьянения всех лиц, в отношении которых возбуждены дела данной категории. В то же время предусмотренную ст. 27.12.1 КоАП

процедуру целесообразно проводить только при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения. К таковым основаниям согласно п. 9 приложения 1 к приказу Минздрава России от 29.04.2025 № 262н относятся:

– запах алкоголя изо рта;

– неустойчивость позы и шаткость походки;

– нарушение речи;

– резкое изменение окраски кожных покровов лица.

К административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.20 КоАП, могут быть привлечены лица, которые на момент его совершения достигли 16-летнего возраста.

В отношении анализируемого состава правонарушения УУП наделены правом составления протоколов об АПН, а также рассмотрения и принятия решений по данной категории дел.

В случаях потребления (распития) алкогольной (спиртосодержащей) продукции лицом, не достигшим возраста 16 лет, к ответственности привлекаются родители или законные представителя несовершеннолетнего (*ст. 20.22 КоАП*). В данном случае не имеет значения место, где происходит потребление (распитие) алкогольной (спиртосодержащей) продукции – является оно общественным или нет. УУП вправе составлять протоколы о правонарушениях, регламентированных ст. 20.22 КоАП, рассматривают дела данной категории комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Статья 6.10 КоАП предусматривает ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, которые являются для несовершеннолетнего формой совершения антиобщественных действий.

***Вовлечение** – это действия взрослого лица, направленные на возбуждение у несовершеннолетнего желания совершить преступление или антиобщественные действия*[1].

Таким образом, к ответственности за данное правонарушение может быть привлечено только совершеннолетнее лицо, при этом непосредственный способ вовлечения вариативен, он может выражаться в обещаниях, обмане, предложениях, разжигании чувства зависти, мести и в иных действиях.

При вовлечении ребенка в антиобщественные действия родителем или иным законным представителем несовершеннолетнего, а также лицом, на ко-

[1] О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

торое возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних, типичным способом совершения АПН признается злоупотребление доверием. Правонарушение в таком случае должно быть квалифицировано по ч. 2 ст. 6.10 КоАП.

УУП наделены правом составления протоколов об АПН, предусмотренных ст. 6.10 КоАП, рассмотрение дел данной категории относится к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Как правило, логическим завершением чрезмерного потребления (распития) алкогольной продукции является совершение противоправного деяния, закрепленного в *ст. 20.21 КоАП* (появление в общественных местах в состоянии опьянения). В рассматриваемом составе АПН вариативными местами его совершения признаются улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования, а также другие общественные места. Вероятно, что под универсальной правовой формулировкой «другие общественные места» законодатель понимает и места, где запрещено распивать алкогольную продукцию.

Лица, находящиеся в общественных местах в состоянии опьянения, посягают на общественный порядок, нравственность, создают реальную угрозу как для окружающих, так и для самих себя, поскольку нередко совершают преступления или становятся их жертвами.

Нахождения в общественном месте в состоянии опьянения еще недостаточно для квалификации действий как правонарушения. Необходимо, чтобы вследствие опьянения поведение и (или) внешний вид лица оскорбляли человеческое достоинство и общественную нравственность. Признаки подобного поведения рассматриваются в соответствии с их общепризнанным пониманием и не нуждаются в формализованном подходе к определению. Как правило, признаками, оскорбляющими человеческое достоинство и общественную нравственность, являются:

– утрата чувства стыда и элементарных навыков поведения в общественных местах;

– оскорбляющий человеческое достоинство внешний вид (наличие на одежде рвотных или каловых масс, следов мочи, неопрятная, грязная, мокрая, расстегнутая, надетая наизнанку одежда, вызывающая у окружающих чувства брезгливости и отвращения, либо частичное ее отсутствие);

– полная или значительная утрата способности ориентироваться в окружающей обстановке, бесцельное стояние или передвижение с места на место, нарушение координации движений, потеря равновесия, неустойчивость позы, шатающаяся походка;

– значительно замедленная реакция на различного рода раздражители (просьбы, уговоры, замечания прохожих, звуковые, световые сигналы транспортных средств) или ее отсутствие, непонимание смысла задаваемых вопросов и т. п.;

– полная физическая беспомощность, неспособность к самостоятельному передвижению, бесчувственное (лежачее) состояние.

Поскольку одним из признаков объективной стороны правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП, является состояние опьянения, данный факт подлежит обязательному установлению. Осуществляется это путем проведения соответствующего медицинского освидетельствования.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения должна иметь пассивный характер. Если наблюдаются назойливое или оскорбительное приставание к окружающим, выражение нецензурной бранью, демонстрация непристойных жестов и другие действия, проявляющие явное неуважение к обществу, такое поведение следует квалифицировать как мелкое хулиганство, где состояние опьянения будет являться обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП, может быть физическое лицо, достигшее возраста 16 лет. В случае если правонарушитель не достиг возраста административной ответственности, подобного рода действия квалифицируются по ст. 20.22 КоАП как нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет.

При этом последнюю статью от первой отличает то обстоятельство, что для квалификации правонарушения достаточно установить наличие у несовершеннолетнего состояния опьянения, внешний вид несовершеннолетнего и место, где он находится, значения не имеют.

§ 2. Пресечение участковым уполномоченным полиции незаконной продажи алкогольной продукции

Производство и оборот алкогольной продукции находятся под весьма жестким административно-правовым регулированием, что позволяет государству контролировать объемы производства, осуществлять налоговое регулирование и контроль за качеством выпускаемой и реализуемой алкогольной продукции. Составы АПН, касающиеся продажи алкогольной продукции, содержатся в гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» Особенной части КоАП.

В соответствии с ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» розничная продажа алкогольной продукции несовершеннолетним запрещена. Нарушение данного запрета влечет ответственность в соответствии с ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП. Должностные лица полиции, в том числе УУП, вправе возбуждать дела

данной категории, рассматривать их уполномочены судьи, начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по ООП), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции и их заместители.

Согласно п. 11 ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в случае возникновения у продавца сомнения в достижении покупателем совершеннолетия продавец вправе потребовать у этого покупателя документ, позволяющий установить возраст этого покупателя. Таковыми являются:

1) паспорт гражданина Российской Федерации;

2) загранпаспорт;

3) временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации;

4) удостоверение личности моряка;

5) дипломатический паспорт гражданина Российской Федерации;

6) служебный паспорт гражданина Российской Федерации;

7) удостоверение личности военнослужащего или военный билет гражданина Российской Федерации;

8) паспорт заграничный (дипломатический, служебный, обыкновенный) иностранного гражданина либо иной документ, удостоверяющий личность, признаваемый в этом качестве Российской Федерации;

9) вид на жительство лица без гражданства в Российской Федерации;

10) разрешение на временное проживание лица без гражданства в Российской Федерации;

11) удостоверение беженца;

12) свидетельство о предоставлении временного убежища;

13) водительское удостоверение.

Административная и судебная практика демонстрируют более строгий подход: продавцу фактически вменяется в обязанность установление возраста покупателя. Действует он при этом в рамках собственного усмотрения, осознавая потенциальный риск привлечения к административной ответственности. Принципиально важным для доказывания вины продавца является установление факта его инструктажа о недопустимости продажи алкогольной продукции несовершеннолетним. Как правило, такой инструктаж оформляется в виде документа, заверенного личной подписью продавца и хранящегося либо на объекте торговли, либо у собственника такого объекта.

В протоколе об АПН необходимо конкретизировать, какая именно алкогольная продукция была продана несовершеннолетнему (количество,

емкость, вид, наименование, доля содержащегося в напитке алкоголя, его стоимость). Как правило, факт продажи должен подтверждаться следующими доказательствами: протоколом об АПН; рапортами сотрудников полиции; письменными объяснениями свидетелей; письменным объяснением несовершеннолетнего; копией паспорта несовершеннолетнего; протоколом осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; протоколом изъятия вещей и документов; кассовым чеком; иными материалами дела, которым может быть дана оценка на предмет допустимости, достоверности и достаточности по правилам ст. 26.11 КоАП.

В качестве субъектов правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП, могут выступать следующие лица:

1) граждане – продавцы (продавцы-кассиры) торговых организаций, предприятий, а также иные лица, которые продали алкогольную продукцию несовершеннолетнему, получив за это материальное вознаграждение; действия лица, передавшего несовершеннолетнему алкогольную продукцию, приобретенную по просьбе самого несовершеннолетнего за его деньги, не образуют состав рассматриваемого правонарушения;

2) должностные лица – руководители (директоры, управляющие, администраторы) торговых организаций и предприятий; как правило, данные лица выполняют управленческие функции и не осуществляют непосредственную реализацию алкогольной продукции, однако могут быть привлечены к ответственности за то, что допустили продажу алкогольной продукции несовершеннолетнему лицу продавцом вверенной им торговой организации;

3) юридические лица – если будет установлено, что у коллективного субъекта предпринимательской деятельности имелась возможность для соблюдения правил торговли алкогольной продукции, однако все зависящие меры по их соблюдению приняты не были.

За неоднократную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним предусмотрена уголовная ответственность в соответствии со ст. 151.1 УК. Таковой признается розничная продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. Лицо считается подвергнутым административному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения года со дня окончания исполнения данного постановления (ст. 4.6 КоАП).

Согласно ч. 9 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребле-

ния (распития) алкогольной продукции» в период с 23 часов до 8 часов по местному времени запрещается розничная продажа алкогольной продукции[1].

Региональные органы государственной власти вправе устанавливать:

– дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции, за исключением ее продажи при оказании услуг общественного питания;

– полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В основном полный запрет на продажу алкогольной продукции устанавливается в определенные дни. Как правило, это праздники или памятные дни. При этом согласно п. 12 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции"» ограничения, касающиеся розничной продажи алкогольной продукции, могут приниматься только законодательными органами субъектов Российской Федерации, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота.

Запрещается розничная продажа алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров. Нарушение данного запрета влечет ответственность согласно ч. 2.2 ст. 14.16 КоАП. Субъектами правонарушения могут выступать только должностные и юридические лица.

Продажа алкогольной продукции физическим лицом является АПН (*ст. 14.17.1 КоАП*) и распространяется в том числе на продукцию, произведенную в домашних условиях (самогон, домашнее вино). Неоднократное совершение данного правонарушения влечет уголовную ответственность

[1] Исключением является розничная продажа алкогольной продукции, осуществляемая организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, индивидуальными предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными товаропроизводителями, розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемая индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, розничной продажи алкогольной продукции в случае, если указанная продукция размещена на бортах водных и воздушных судов в качестве припасов в соответствии с правом ЕАЭС и законодательством РФ о таможенном деле, и розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой в магазинах беспошлинной торговли.

по ст. 171.4 УК. В данном случае неоднократность определяется по аналогии со ст. 151.1 УК.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите основные административно наказуемые нарушения антиалкогольного законодательства.
2. Какие поведенческие проявления и внешние признаки указывают на состояние алкогольного опьянения лица?
3. Перечислите субъектов административной ответственности, предусмотренной за нарушение антиалкогольного законодательства. В чем особенность административной ответственности по этим составам индивидуальных предпринимателей, должностных и юридических лиц?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Амелин Р.В. и др. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая: комментарий к главам 15–32 КоАП / под общ. ред. Л.В. Чистяковой. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.
3. Субанова Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Глава 15. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА АДМИНИСТРАТИВНОМ УЧАСТКЕ

Содержание

§ 1. Общая характеристика подведомственных органам внутренних дел административных правонарушений в области дорожного движения.

§ 2. Выявление и пресечение участковыми уполномоченными полиции административных правонарушений в области дорожного движения.

§ 1. Общая характеристика подведомственных органам внутренних дел административных правонарушений в области дорожного движения

Родовым объектом правонарушений в области БДД являются общественные отношения, обеспечивающие общественную безопасность и порядок. Видовым объектом данных правонарушений является БДД. Вместе с тем понятие БДД включает в свое содержание: безопасность жизни и здоровья людей, сохранность материальных ценностей, безаварийную работу автотранспортных средств, установленный порядок эксплуатации транспортных средств. В качестве непосредственного объекта посягательства следует рассматривать общественные отношения, обеспечивающие БДД, соблюдение установленного порядка регистрации транспортных средств, проведения государственного технического осмотра автомототранспорта, безопасное функционирование железнодорожных переездов и пешеходных переходов, остановок общественного транспорта и т. д. Анализируя составы гл. 12 КоАП, можно выделить следующие объекты АПН в области дорожного движения: общественные отношения в сфере БДД, в области эксплуатации автомототранспортных средств, общественные отношения, связанные с охраной жизни и здоровья людей, общественные отношения, связанные с защитой прав и законных интересов всех участников дорожного движения, установленный порядок управления.

Объективную сторону состава АПН в области дорожного движения представляет противоправное деяние виновного лица, связанное с нарушением ПДД, эксплуатации транспортных средств, технических правил ремонта и содержания дорог, эксплуатации железнодорожных переездов и т. д. Как правило, объективная сторона АПН описывается в диспозициях соответствующих статей КоАП и предполагает применение мер административной ответственности за совершение тех или иных действий участников дорожного движения, которые могут являться причиной ДТП.

Согласно ч. 1 ст. 2.3 КоАП административная ответственность для физического лица наступает только в случае, если оно достигло 16-летнего возраста. Субъектами АПН могут быть не только физические лица, но и организации. АПН в области дорожного движения могут быть совершены как водителями транспортных средств различных категорий[1], так и пассажирами, пешеходами, собственниками транспортных средств и автомобильных дорог.

Транспортное средство *– устройство, предназначенное для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем.*

Велосипед *– транспортное средство, кроме инвалидных колясок, которое имеет по крайней мере два колеса и приводится в движение, как правило, мускульной энергией лиц, находящихся на этом транспортном средстве, при помощи педалей или рукояток и может также иметь электродвигатель номинальной максимальной мощностью в режиме длительной нагрузки, не превышающей 0,25 кВт, автоматически отключающийся на скорости более 25 км/ч.*

Мопед *– двух- или трехколесное механическое транспортное средство, максимальная конструктивная скорость которого не превышает 50 км/ч, имеющее двигатель внутреннего сгорания с рабочим объемом, не превышающим 50 куб. см, или электродвигатель номинальной максимальной мощностью в режиме длительной нагрузки более 0,25 кВт и менее 4 кВт. К мопедам приравниваются квадрициклы, имеющие аналогичные технические характеристики.*

Мотоцикл *– двухколесное механическое транспортное средство с боковым прицепом или без него, рабочий объем двигателя которого (в случае двигателя внутреннего сгорания) превышает 50 куб. см или максимальная конструктивная скорость (при любом двигателе) превышает 50 км/ч. К мотоциклам приравниваются трициклы, а также квадрициклы с мотоциклетной посадкой или*

[1] Категории транспортных средств: M – мопеды, легкие квадрициклы; A – мотоциклы, мотороллеры, трициклы; B1 – трициклы, квадрициклы; B – автомобили, за исключением транспортных средств категории «A», разрешенная максимальная масса которых не превышает 3500 кг и число сидячих мест которых, помимо сиденья водителя, не превышает восьми; C, C1 – автомобили для перевозки пассажиров, за исключением относящихся к категориям «B», «D» и подкатегории «D1»; D, D1 – автомобили, для перевозки пассажиров и имеющие более восьми сидячих мест, помимо сиденья водителя.

рулем мотоциклетного типа, имеющие ненагруженную массу, не превышающую 400 кг (550 кг для транспортных средств, предназначенных для перевозки грузов) без учета массы аккумуляторов (в случае электрических транспортных средств), и максимальную эффективную мощность двигателя, не превышающую 15 кВт.

Средство индивидуальной мобильности *– транспортное средство, имеющее одно или несколько колес (роликов), предназначенное для индивидуального передвижения человека посредством использования двигателя (двигателей) (электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства).*

Электромобиль *– транспортное средство, приводимое в движение исключительно электрическим двигателем и заряжаемое с помощью внешнего источника электроэнергии.*

Помимо этого, субъектами АПН в области дорожного движения могут быть должностные лица, выпускающие транспортные средства на дорогу, ответственные за их техническое состояние и безопасность, ремонтные организации, граждане, наносящие вред дорогам, и другие лица.

В числе субъектов АПН в области дорожного движения можно выделить группу, которая согласно Правилам дорожного движения относится к участникам дорожного движения[1].

Водитель *– лицо, которое управляет каким-либо транспортным средством, в том числе погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо.*

Важно отметить, что согласно ч. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» водителем признается не только лицо, получившее в установленном законом порядке право управления транспортными средствами, но и иное лицо, фактически управляющее транспортным средством, в том числе не имеющее права управления всеми или отдельными категориями (подкатегориями) транспортных средств либо лишенное такого права. К водителю также приравнивается лицо, обучающее вождению, при осуществлении учебной езды.

---

[1] О Правилах дорожного движения: постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Пешеход *– лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге и не производящее на ней работу.*

К пешеходам приравниваются лица, передвигающиеся в инвалидных колясках, ведущие средство индивидуальной мобильности, велосипед, мопед, мотоцикл, везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску, а также использующие для передвижения роликовые коньки, самокаты и иные аналогичные средства. Пешеходы могут быть привечены к административной ответственности по ст. 12.29 КоАП, устанавливающей ответственность за нарушение ПДД пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения, и по ст. 12.30 КоАП, устанавливающей ответственность за нарушение ПДД пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего. Обязанности пешеходов установлены разделом 4 ПДД.

Указанные нормы КоАП также предусматривают ответственность для пассажиров, обязанности которых закреплены в разделе 5 ПДД. Под пассажиром понимается лицо (кроме самого водителя), которое находится в автомобиле либо на нем, а также лицо, входящее в автомобиль, садящееся в него или, соответственно, выходящее из автомобиля, сходящее с него. Пассажир, не имеющий права управления транспортным средством, допущенный к такому управлению, будет рассматриваться как водитель, а не как пассажир. Ответственность за такое деяние установлена ст. 12.7 КоАП.

Рассмотрим субъективную сторону АПН в области дорожного движения. Субъект любого АПН может быть признан таковым только при наличии вины. В частности, это следует из ст. 1.5 КоАП. Так, лицо подлежит административной ответственности только за те АПН, в отношении которых установлена его вина. Помимо этого, в соответствии со ст. 2.1 КоАП под АПН понимается исключительно виновное действие (бездействие) лица. Вина может быть как умышленная, так и неосторожная. Практически по всем статьям гл. 12 КоАП привлечение к ответственности возможно только при умысле виновного. В то же время существует ряд статей, в соответствии с которыми привлечение к административной ответственности возможно также при наличии вины по неосторожности, к ним относятся: ст. 12.1 КоАП, предусматривающая ответственность за управление машиной, не прошедшей установленную законом регистрацию либо не прошедшей государственного технического осмотра или технического осмотра; ст. 12.5 КоАП, устанавливающая ответственность за управление автомобилем в случае, если имеются неисправности или условия, при которых пользование транспортным средством запрещается; ст. 12.20 КоАП, предусматривающая ответственность за нарушение правил пользования внешними световыми приборами, звуковыми сигналами, аварийной сигнализацией или знаком аварийной остановки; ст. 12.21 КоАП, устанавлива-

ющая ответственность за нарушение правил перевозки грузов, правил буксировки; ст. 12.24 КоАП, предусматривающая ответственность за нарушение ПДД или правил эксплуатации транспортного средства, которое повлекло причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью лица, признанного потерпевшим; ст. 12.30 КоАП, устанавливающая ответственность за нарушение ПДД пешеходом или иным участником дорожного движения, если оно повлекло создание помех в движении автомобилей либо причинило легкой или средней тяжести вред здоровью лица, признанного потерпевшим; ст. 12.33 КоАП, предусматривающая ответственность за повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений; ст. 12.34 КоАП, устанавливающая ответственность за несоблюдение требований по обеспечению БДД при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений.

Все АПН в области дорожного движения можно классифицировать на основании нескольких критериев. Взяв за основу объективную сторону деяния и непосредственный объект противоправного посягательства, возможно выделить приведенные ниже группы.

1. Невыполнение участниками дорожного движения специальных обязанностей. К этой группе, например, относятся ст. 12.6 КоАП, предусматривающая ответственность за нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов, ст. 12.10 КоАП, предусматривающая ответственность за нарушение правил движения через железнодорожные пути, ст. 12.11 КоАП, устанавливающая санкции за нарушение правил движения по автомагистрали, ст. 12.15 КоАП, предусматривающая ответственность за нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона, и другие статьи гл. 12 КоАП. В эту группу следует отнести и нарушение водителем скоростного режима. Особую подгруппу в рамках рассматриваемой группы составляют деликты, связанные с прямым неповиновением участника дорожного движения требованиям сотрудника полиции: ст. 12.25 КоАП, предусматривающая ответственность за невыполнение законного требования о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства; ст. 12.26 КоАП – за невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние алкогольного либо наркотического опьянения.

2. Отсутствие официального документа или государственного регистрационного знака. Основными составами правонарушений по данному критерию выступают нормы ст. 12.2, 12.3 и 12.37 КоАП. К рассматриваемой группе также можно отнести ст. 12.21.2 КоАП, которой предусмотрена ответственность за нарушение правил перевозки опасных грузов. Ответственность по данной статье наступает при отсутствии свидетельства о подготовке водителей транспортных средств, перевозящих такие грузы,

либо свидетельства о допуске транспортного средства к перевозке опасных грузов, специального разрешения, согласованного маршрута перевозки или аварийной карточки системы информации об опасности, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов.

3. Опасное состояние водителя. В качестве примера можно привести ст. 12.8 КоАП, обеспечивающую пресечение и перспективное недопущение управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, либо передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения.

4. Несоответствие внешнего вида транспортного средства установленным требованиям. Следует отметить, что в данном случае речь не идет о неисправностях. Например, во внешнем виде могут быть нарушения характеристики стекол либо нарушения цвета световых приборов, ответственность за которые предусмотрена ст. 12.5 КоАП.

5. Неисправность транспортного средства. Наиболее ярким примером такого нарушения является ст. 12.5 КоАП, предусматривающая ответственность за управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена.

Факультативным критерием классификации АПН в области дорожного движения являются вредные последствия, их характер и степень. Например, вредным последствием по ст. 12.24 КоАП является причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, а по ст. 12.33 КоАП – повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений.

§ 2. Выявление и пресечение участковыми уполномоченными полиции административных правонарушений в области дорожного движения

В соответствии с Инструкцией УУП и приказом МВД России от 02.05.2023 № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения» участковые имеют право осуществлять надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства о БДД. Реализация надзорных функций в данной сфере подразумевает проведение мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий, наблюдение за поведением участников дорожного движения и применение мер административной ответственности к лицам, нарушающим ПДД.

Одной из обязанностей УУП является знание территории административного участка, в том числе системы дорог и элементов дорожно-

транспортной инфраструктуры. УУП обязан проводить профилактическую работу с целью снижения дорожно-транспортного травматизма, поскольку значительное число наездов на пешеходов, в частности детей и граждан пожилого возраста, совершается в жилом секторе или на прилегающей к нему территории. Данную работу следует признать элементом пропаганды БДД, которая априори является прерогативой ГИБДД МВД России.



Пропаганда безопасности дорожного движения *– целенаправленная деятельность по распространению знаний, касающихся вопросов обеспечения БДД, разъяснению законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, регламентирующих действия участников дорожного движения, технических требований к транспортным средствам и элементам дорожной инфраструктуры, а также по своевременному информированию населения о состоянии аварийности в области дорожного движения и информационно-пропагандистских мероприятиях, проводимых органами внутренних дел.*

Особую роль играют УУП в профилактике детского дорожно-транспортного травматизма. Согласно п. 16 приказа МВД России от 29.12.2018 № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности ГИБДД МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения» сотрудники Госавтоинспекции организуют деятельность по профилактике такого травматизма в тесном взаимодействии с ПДН, УУП, а также иными заинтересованными органами публичной власти. Примерами данной деятельности являются:

1) проведение мониторинга материалов по фактам ДТП, в которых погибли, получили ранения или травмы несовершеннолетние, для выявления причин и условий, способствовавших их совершению;

2) оказание содействия в создании и организации работы центров по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма, стационарных и мобильных автогородков;

3) проведение просветительских мероприятий (занятий, бесед и инструктажей) по БДД в образовательных организациях для повышения у детей уровня правосознания и правовой культуры в области дорожного движения, привития им навыков безопасного поведения на дорогах;

4) оказание содействия образовательным организациям в развитии отрядов юных инспекторов движения и детско-юношеских автомобильных школ, вовлечении детей в проведение профилактической работы по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма и пропаганде БДД;

5) участие в разработке примерных планов мероприятий по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма для образовательных организаций на учебный год.

Очевидно, что ни одна из перечисленных форм пропаганды БДД не является для УУП повседневно выполняемой и основополагающей. Вместе с тем, чем более отдален административный участок от крупных городских агломераций и мест дислокации органов ГИБДД, тем более серьезным будет вклад в указанную деятельность участковых.

Необходимость оперативного реагирования на угрозы БДД обусловливает достаточно широкие административно-юрисдикционные полномочия УУП в рассматриваемой сфере. Согласно ст. 23.3 и 28.3 КоАП участковые уполномочены возбуждать дела об АПН по подавляющему большинству составов гл. 12 КоАП, а значит, применять по таким делам специфические меры обеспечения производства:

1) досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП) представляет собой его обследование, проводимое без нарушения конструктивной целостности транспортного средства в целях обнаружения орудий совершения либо предметов АПН в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи, при наличии возможности в досмотре должен участвовать и владелец транспортного средства; рекомендуемый образец протокола досмотра транспортного средства утверждается приказом МВД России[1];

2) отстранение от управления транспортным средством[2] (ст. 27.12 КоАП) применяется в отношении лица, которое управляет транспортным средством и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно:

– находится в состоянии опьянения;

– не имеет при себе регистрационных документов на транспортное средство или документов, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза, с отметками таможенных органов, подтверждающими временный ввоз транспортного средства (ч. 2 ст. 12.5 КоАП);

– не имеет права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) или лишенным такого права (ч. 1, 2 и 4 ст. 12.7 КоАП);

3) направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения[3] (ст. 27.12 КоАП), осуществляемое в порядке, определяемом

---

[1] См.: Приложение № 12 к Порядку, утвержденному приказом МВД России от 02.05.2023 № 264.

[2] Рекомендуемый образец протокола об отстранении от управления транспортным средством содержится в приложении № 14 к Порядку, утвержденному приказом МВД России от 02.05.2023 № 264.

[3] В связи с отсутствием в нормах положенности УУП алкотестеров, проведение ими освидетельствования на состояние алкогольного опьянения невозможно.

Правительством Российской Федерации[1], оформляется протоколом и выносится при наличии критериев, определяемых Минздравом России[2];

4) задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП), т. е. исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания; в случае если транспортное средство, в отношении которого принято решение о задержании, будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, оно до начала задержания может быть перемещено путем управления транспортным средством его водителем либо должностными лицами в ближайшее место, где оно таких препятствий создавать не будет; рекомендуемый образец протокола о задержании транспортного средства утверждается приказом МВД России[3].

Применение всех перечисленных мер обеспечено правом останавливать транспортное средство и требовать от водителя выйти из транспортного средства. Остановка транспортного средства может быть осуществлена УУП в следующих случаях:

1) в случае выявления или наличия данных, свидетельствующих о нарушении требований законодательства о БДД, о причастности водителя и (или) пассажиров к совершению правонарушения, об использовании транспортного средства в противоправных целях (в том числе о совершении с его участием преступления или АПН), а также дающих основания полагать, что транспортное средство находится в розыске или является участником ДТП;

---

[1] См.: О порядке освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения: постановление Правительства РФ от 21.10.2022 № 1882. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Об утверждении порядка проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), включающего определение клинических признаков опьянения и правила химико-токсикологических исследований, а также критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, учетной формы Акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), а также формы и порядка ведения журнала регистрации медицинских освидетельствований на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава России от 29.04.2025 № 262н. Там же.

[3] См.: Приложение № 15 к Порядку, утвержденному приказом МВД России от 02.05.2023 № 264. Там же.

2) для совершения процессуальных действий, в том числе опроса водителя или пассажиров об обстоятельствах противоправного деяния, а также привлечения их в качестве понятых;

3) для проверки документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство и перевозимый груз; соблюдения норм времени управления транспортным средством и отдыха, режима труда и отдыха водителя транспортного средства в предусмотренных законодательством случаях;

4) для проверки документов, удостоверяющих личность водителя и пассажиров, в случаях, предусмотренных федеральным законом;

5) для использования в случаях, не терпящих отлагательства, транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, а в исключительных случаях – транспортных средств, принадлежащих гражданам;

(6) при регулировании дорожного движения в случаях:

– оказания содействия в проезде к месту происшествия транспортных средств экстренных оперативных служб и иных аварийно-спасательных служб, задействованных в ликвидации чрезвычайных происшествий;

– обеспечения безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения;

– временного ограничения или запрещения движения транспортных средств, оцепления (блокирования) территорий;

– устранения угрозы БДД, создаваемой неисправностью или неправильной установкой технических средств организации дорожного движения, нарушением правил производства ремонтных работ на дороге, стихийным бедствием, производственной (техногенной) аварией, пожаром и другими чрезвычайными обстоятельствами, утечкой опасных веществ;

7) при осуществлении мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий, проводимых на основании распорядительных актов руководителей ТО МВД России на межрегиональном, региональном или районном уровнях, руководителей подразделений Госавтоинспекции ТО МВД России на региональном или районном уровнях (лиц, исполняющих обязанности перечисленных руководителей).

Выйти из транспортного средства УУП вправе требовать от водителя в случаях:

1) задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, при пресечении преступления, преследовании лица, совершившего преступление или подозреваемого в его совершении;

2) доставления, административного задержания, отстранения от управления транспортным средством, задержания транспортного средства, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства и груза, применения (обеспечения) про-

цессуальных и иных действий по предусмотренным законодательством основаниям;

3) наличия достаточных оснований полагать, что водитель находится в состоянии опьянения;

4) когда его поведение создает угрозу личной безопасности сотрудника.

Отсутствуют нормативно установленные препятствия для проведения участковым осмотра места совершения АПН (по факту – места ДТП), который может быть осуществлен при наличии признаков АПН, предусмотренных ст. 12.24 и ч. 2 ст. 12.30 КоАП, в порядке, определенном ст. 28.1.1 КоАП. Очевидно при этом, что проведение такого осмотра не обладающим специальными знаниями сотрудником полиции может быть целесообразно лишь в исключительных случаях, например когда прибытие на место происшествия сотрудников дорожно-патрульной службы невозможно, а промедление сопряжено с вероятностью утраты доказательств по делу или создает угрозу для иных участников дорожного движения.

Осмотр проводится в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Ход осмотра отражается в протоколе, в котором указываются:

1) дата и место его составления;

2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;

3) сведения о лице, непосредственно управлявшем транспортным средством в момент совершения АПН;

4) сведения о типе, марке, модели, государственном регистрационном знаке транспортного средства;

5) фамилии, имена, отчества, адреса места жительства понятых, свидетелей и потерпевших (при наличии);

6) место, время совершения и событие АПН;

7) статья КоАП, предусматривающая ответственность за данное АПН;

8) действия производящих осмотр должностных лиц в порядке, в котором они производились;

9) состояние и качество дорожного полотна, наличие или отсутствие дорожной разметки, степень освещенности участка дороги, на котором совершено АПН;

10) тип перекрестка (регулируемый или нерегулируемый), на котором совершено АПН, исправность или неисправность светофора, наличие или отсутствие знаков приоритета;

11) заявления лиц, участвовавших в производстве осмотра;

12) другие существенные для данного дела обстоятельства.

Приложением к протоколу является схема места совершения АПН. Рекомендуемые образцы протокола осмотра места совершения АПН и схемы к нему утверждаются приказом МВД России[1].

Более того, в соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП старшие УУП и УУП вправе самостоятельно рассматривать дела об АПН, предусмотренные:

– ст. 12.1 «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра»;

– ч. 1 и 2 ст. 12.2 «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков»;

– ч. 1, 2, 3 ст. 12.3 «Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения»;

– ст. 12.22 «Нарушение правил учебной езды»;

– ст. 12.23 «Нарушение правил перевозки людей»;

– ст. 12.28 «Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах»;

– ч. 1 и 2 ст. 12.29 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения»;

– ч. 1 ст. 12.30 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего».

Наличие полномочий по рассмотрению дел данной категории открывает для УУП возможность на основании ст. 29.13 КоАП вносить в организации и должностным лицам представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению указанных правонарушений. В представлении УУП должен предложить конкретные и достаточные для минимизации рисков меры, неисполнение которых будет влечь административную ответственность по ст. 19.6 КоАП.

Важным направлением деятельности УУП в области обеспечения БДД являются его действия при получении информации о ДТП на административном участке. Прибыв на место, участковый должен выполнить следующие действия:

1. Обеспечить обозначение и ограждение места ДТП с целью предотвращения наезда на его участников.

2. Установить водителей, транспортные средства которых участвовали в ДТП, и других причастных к нему лиц.

3. Осуществить проверку документов у участников ДТП, обеспечить присутствие указанных лиц на месте происшествия.

---

[1] См.: Приложения 1 и 2 к Порядку, утвержденному приказом МВД России от 02.05.2023 № 264. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Выявить свидетелей ДТП и записать их данные.

5. Принять меры по сохранности вещественных доказательств, следов, имущества и других предметов, имеющих отношение к ДТП.

6. Выяснить вероятное направление движения транспортного средства, скрывшегося с места ДТП, установить марку, тип, государственный регистрационный знак, цвет, а также особые приметы транспортного средства и сведения о водителе и владельце.

7. Немедленно доложить полученные при осмотре места ДТП и опросе свидетелей сведения оперативному дежурному и в дальнейшем действовать в соответствии с его указаниями.

8. При необходимости организовать движение транспорта в объезд места ДТП и проведение аварийно-спасательных работ.

В случае если в результате ДТП пострадали люди, участковый до прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы должен:

1) установить число пострадавших и тяжесть их состояния;

2) вызвать скорую медицинскую помощь и до ее прибытия оказывать пострадавшим первую помощь;

3) в неотложной обстановке организовать доставление пострадавших в ближайшую медицинскую организацию;

4) выяснить фамилии, имена, отчества, места жительства и работы пострадавших;

5) доложить прибывшему на место ДТП руководителю ТО МВД России, его заместителю, ответственному по ТО МВД России или руководителю следственно-оперативной группы (следователю) сведения о причастных к ДТП лицах и свидетелях, сообщить о местонахождении вещественных доказательств, передать документы участников ДТП и действовать по их указанию.

Таким образом, УУП обладает отдельными полномочиями по осуществлению профилактики, предупреждения и надзора в сфере БДД, он же уполномочен возбуждать и, что нетипично для служб охраны правопорядка в жилом секторе, рассматривать отдельные дела об АПН, содержащихся в гл. 12 КоАП.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается контроль УУП за соблюдением водителями автомототранспорта и пешеходами ПДД на административном участке?

2. Перечислите основные формы осуществления пропаганды безопаснрости дорожного движения. Какие из них может реализовывать УУП?

3. Проведение на административном участке мероприятий, направленных на выявление и пресечение фактов управления транспортными средствами водителями в состоянии опьянения.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Жога Е.Ю. Правовые и организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции: лекция. Новороссийск, 2014.

2. Карагодин А.В. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе: учеб. пособие. Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2015.

3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 16. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ И ТЕРРОРИЗМУ

Содержание

§ 1. Терроризм как крайняя форма экстремизма: понятие, сущность, формы проявления.

§ 2. Правовое регулирование противодействия терроризму.

§ 3. Роль и место органов внутренних дел в предупреждении и пресечении террористических актов.

§ 4. Предупреждение, пресечение и фиксация проявлений терроризма участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемой территории.

§ 1. Терроризм как крайняя форма экстремизма: понятие, сущность, формы проявления

Специфика и уровень развития современной цивилизации характеризуются существованием острых глобальных проблем, затрагивающих судьбы не только отдельных людей, социальных групп, наций, классов, регионов и континентов, но и человечества в целом. В их числе имеются традиционные: угроза ракетно-ядерной катастрофы, экологическая, энергетическая, демографическая, продовольственная – с наличием которых люди свыклись как с неизбежностью и в меру своих возможностей стремятся нейтрализовать или смягчить их негативное и разрушительное действие. Общий, достаточно безотрадный, фон современного периода развития мировой цивилизации отягощен наличием еще одной острой проблемы, несущей в себе элементы и критерии опасности глобального значения, – проблемы терроризма.

Следует отметить, что сложность проблемы политического насилия обусловила и наличие самых различных терминов, используемых для ее анализа, в частности, таких как «экстремизм», «террор», «терроризм», которые нередко трактуются достаточно произвольно. Исходным термином, фундаментальным в данной группе взаимосвязанных и взаимообусловленных понятий, является «экстремизм», с помощью которого обозначается приверженность к крайним взглядам и способам действия в политике. Экстремизм – отнюдь не новое понятие в политическом словаре человечества, так как общество на протяжении большей части своей истории постоянно порождало политическое насилие, приобретавшее самые различные формы.

Определение экстремизма закреплено в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Экстремистская деятельность (экстремизм) – это:

– насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

– публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;

– возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

– пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

– нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

– воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

– воспрепятствование законной деятельности государственных органов, ОМСУ, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

– совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК;

– пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

– публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

– публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

– организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

– финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Критическому анализу рассматриваемого термина посвящены многие исследования ученых[1], при этом ими неоднократно указывалось на пробельность и прецедентный характер легальных формулировок. Например, до настоящего времени не закреплены критерии определения принадлежности человека к конкретной социальной группе[2].

Критика Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» связана также с прецедентностью перечня форм экстремизма, содержащего отсылки к нормам охранительным: п. «е» ч. 1 ст. 63 УК (абз. 8 п. 1 ст. 1) и ст. 20.3 КоАП (абз. 9 п. 1 ст. 1).

Полагаем, эти недостатки обусловлены отсутствием целостного понимания феномена экстремизма, которое можно получить через изучение его обязательных элементов. Деятельностный подход позволяет утверждать о наличии в составе этого явления мотива экстремистской деятельности (экстремистской идеологии), субъекта, объекта и собственно самого противоправного действия. При этом деятельность, посредством которой субъектом реализуется противоправный умысел, обусловленный деструктивной идеологией, является конечным и наиболее общественно опасным элементом. Соглашаясь с мнением ученых о прецедентности закрепленных в ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» 13 форм ее проявления, предлагаем несколько абстрагироваться от этого перечня и сформировать собственную классификацию, опирающуюся на виды объектов экстремизма, а также на разделение всех форм экстремизма на основную и обеспечивающую деятельность.

1. Основные формы дискриминации социальной группы, выделяемой из общества по какому-либо признаку:

---

[1] См., например: Петрова Т.А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 219 с.; Фридинский С.Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 366 с.; Хлебушкин А.Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. Саратов, 2007. 160 с. и др.

[2] Хлебушкин А.Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика. М.: Проспект, 2015. 192 с.

– нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

– воспрепятствование законной деятельности общественных и религиозных объединений или иных организаций по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, соединенное с насилием либо угрозой его применения

2. Основные формы диффамации или противоправного саботажа публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих:

– воспрепятствование законной деятельности государственных органов и ОМСУ по мотивам политической ненависти или вражды, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

– публичное заведомо ложное обвинение в совершении преступления или АПН лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, по мотивам политической ненависти или вражды, а равно в целях подрыва служебной репутации органа власти и (или) дезорганизации осуществляемой им государственно-властной деятельности.

3. Основные формы экстремистской деятельности, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации:

– насильственное изменение принципов демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и территориальной целостности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также Конституции Российской Федерации;

– террористическая деятельность, содержание которой определено в ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

– воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, а равно воспрепятствование законной деятельности избирательных комиссий, соединенные с насилием либо угрозой его применения.

4. Информационное обеспечение основных форм экстремистской деятельности.

5. Финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное обеспечение реализации основных форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении.

Крайним выражением экстремизма является терроризм. Определение понятия «терроризм» относится к числу проблем, решение которых имеет исключительно практическое значение, тем более что с начала 60-х гг. XX

в. отмечается «терминологический бум» в науке. Это в достаточной степени осознается большинством исследователей данного явления современной действительности: социологами, политологами, историками, юристами и работниками аналитических подразделений правоохранительных органов различных государств[1].

Как отмечается в правовой литературе, понятие «терроризм» не имеет точной или широко принятой дефиниции. В «Трактате по международному уголовному праву», вышедшем в США под редакцией М. Бассиони и В. Найди, указывается на объективные трудности выработки общепринятого юридического определения терроризма, что связано с тем фактом, что это слово может означать террор и варварство, устрашение, а также целую серию различных актов насилия. Участники V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1975 г.) пришли к выводу, что сложно дать более или менее точное определение терроризма. Отсутствие такой дефиниции вызывает определенные трудности при отправлении правосудия.

Терроризм как глобальная угроза современности – весьма разностороннее явление, а сам термин в повседневной жизни употребляется для описания различного рода противоправных действий и может нести в себе разнообразную смысловую нагрузку. В связи с этим в настоящее время существует лишь масса рабочих формулировок, выработанных исследователями-теоретиками, поэтому можно проследить попытки создания емкого по содержанию определения, полностью отражающего действительность терроризма как общеугрожающего явления.

Слово «террор» пришло из латинского языка (terror – страх, ужас). Аналогичное значение имеют слова: terror (анг.), terreur (фр.). Существует также выражение «террористический акт» (acte de terreur). В. Маллисон и С. Маллисон дают такое определение: «Террор есть систематическое использование крайнего насилия и угрозы насилием для достижения публичных или политических целей»[2].

Терроризм – многообъектное преступление. Он посягает на общественную безопасность, нормальное функционирование органов власти, а также жизнь и здоровье граждан. Своим устрашающим воздействием терроризм обращен либо к широкому и, как правило, неопределенному кругу граждан, порой населению целых городов и административных районов, либо к конкретным должностным лицам и органам власти, наделенным правом принимать организационно-управленческие решения.

---

[1] Например, Организация Объединенных Наций ведет интенсивную работу по выработке универсального определения терроризма с 1972 г., с момента учреждения Генеральной Ассамблеей ООН Комитета по международному терроризму.

[2] Метелев С.В. Современный терроризм и методы антитеррористической деятельности. Омск: Омский институт (филиал) РГТЭУ, 2008. 332 с.

В действующем УК в гл. 24 «Преступления против общественной безопасности» (ст. 205) дается следующее определение: «Террористический акт – совершение взрыва, поджога и иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».



Дефиниция понятия ***терроризма*** *в рамках* Федерального закона от 06.03.2006 № *35-ФЗ сформулирована следующим образом: идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, ОМСУ или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.*



При этом ***под террористической деятельностью понимается*** *любая из перечисленных форм:*

1) организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация террористического акта;

2) подстрекательство к террористическому акту;

3) организация незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

4) вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;

5) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

6) пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Дефиниция понятия терроризма, закрепленная в предыдущей редакции рассматриваемого нормативного акта, содержала перечисление диспозиций составов конкретных преступлений, что ограничивало эффективность действий правоприменителей в борьбе с терроризмом. Сейчас законодатель пошел на то, чтобы построить понятие терроризма через перечисление отличительных признаков этого явления. Потребность формули-

рования подобного определения понятия давно назревала, и его дефиниция предлагалась многими авторами[1].

Динамика развития терроризма дает основания полагать, что террористическая активность различного рода экстремистов в ближайшие годы сохранится. Будут приниматься попытки расширения масштабов и географии террористических акции, а также усиления деструктивного влияния терроризма на общество. В связи с этим представляется значимым анализ причин, способствующих росту терроризма. Факторы, влияющие на пробуждение террористической активности, различны в зависимости от страны проявления. Наиболее подробный анализ причин усиления терроризма в нашей стране дан в работе В.А. Титова[2].

Причины внутреннего (отражающие специфику ситуации в стране) и внешнего характера.

Совокупность причин, отражающих личностные факторы: информационно-идеологическое воздействие на личность; неудовлетворенность личности сложившимися обстоятельствами жизни; несогласие с официально проводимой политикой по различным вопросам и направлениям жизни государства и общества; обида на органы власти и отдельных должностных лиц.

Последняя группа причин конкретизируется следующими:

– наличие в обществе разногласий политического, социального, межнационального, религиозного и иного характера;

– обострение политической борьбы с использованием методов шантажа, обмана, насилия;

– социальное расслоение общества;

– обострение криминогенной обстановки и правовой нигилизм[3];

– вооруженные конфликты и прочие экстремальные ситуации, формирующие целые социальные слои, ориентированные, в том числе профессионально, на насилие и экстремизм; проникновение в Россию зарубежных экстремистских террористических организаций, чья деятельность нередко инспирируется спецслужбами иностранных государств;

---

[1] См., например: Миньковский Г.М., Ревин В.П. Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним // Государство и право. 1997. № 8. С. 84; Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 285; Гуров А.И. Международный терроризм – угроза миру и стабильности (правовые аспекты в развитии и совершенствовании российского законодательства по борьбе с терроризмом) // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом: материалы II Междунар. науч.-практ. конф. М., 2002. С. 23–27.

[2] Титов В.А. О состоянии и проблемах борьбы с терроризмом // Проблемы борьбы с терроризмом. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 2002. С. 19–20.

[3] Правовой нигилизм – идеология и практика отрицания социальной ценности и значимости права как важнейшего регулятора общественных отношений.

– негативное влияние последствий общего роста масштабов терроризма в мире и др.

Таким образом, терроризм многолик. Изучение причин, его порождающих, формирует понимание его сущности, осознание тех внутренних причин, которые толкают человека и организованные группы в мир террора. Все это, несомненно, будет способствовать выработке эффективных мер противодействия данному виду социального зла.

Центральными элементами террора являются террористический акт и террористическая акция. Эти созвучные понятия наполнены различным смыслом. Террористический акт – это особо опасное государственное преступление, которое заключается в убийстве или причинении тяжкого или телесного повреждения государственному или политическому деятелю или представителю власти, совершенном в связи с его государственной или общественной деятельностью, с целью подрыва или ослабления государственной власти, а также представителю иностранного государства – с целью провокации войны или разрыва международных отношений. Террористический акт – преступное действие, имеющее целью наведение страха и паники в обществе.



Террористический акт обычно состоит из следующих элементов:

1) насильственное действие во всем многообразии его форм (выбор наиболее воздействующих, шокирующих форм теракта);

2) политический мотив в основе совершения теракта;

3) непосредственно сам акт, направленный против отдельных лиц, организаций, наций, национальностей и меньшинств, государственных институтов или их представителей, с целью их запугивания или выполнения определенных требований.

Террористическая акция – непосредственное совершение преступления террористического характера в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных взрывчатых устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей,

причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий[1].

К основной группе преступлений, носящих террористический характер, можно отнести: похищение человека (ст. 126 УК), вымогательство (ст. 163 УК), терроризм (ст. 205 УК), захват заложника (ст. 206 УК), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК), организацию незаконного вооруженного формирования и участие в нем (ст. 208 УК), угон воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК), возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (ст. 282 УК), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 УК), угрозу или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования (ст. 296 УК), публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст. 354 УК), производство и распространение оружия массового поражения (ст. 355 УК), геноцид (ст. 357 УК), экоцид (ст. 358 УК), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК).

§ 2. Правовое регулирование противодействия терроризму

Эффективность борьбы с терроризмом зависит от совокупности многих взаимосвязанных факторов (полнота и объективность выявления и учета причин и условий, порождающих терроризм и благоприятствующих ему и, напротив, сдерживающих это явление; степень технической и специальной оснащенности и профессиональной подготовки подразделений, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом; уровень развития и действенности общегосударственной системы противодействия террористическим угрозам; степень осознания обществом тех опасностей, которые исходят от терроризма, и т. д.). Одним из фундаментальных обстоятельств, определяющих в правовом государстве успех предупреждения, выявления и пресечения возможных проявлений террористического характера, является создание адекватного социально-политической и криминальной обстановке в стране национального антитеррористического законодательства.

Правовую основу борьбы с терроризмом в России составляют Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента

[1] Терроризм и контртерроризм в современном мире: аналитические материалы, документы, глоссарий: науч.-справ. изд. / под ред. О.А. Колобова. М., 2003. С. 419–420.

Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» кардинально изменил сложившуюся в прошлом систему взглядов на терроризм, принципы противодействия данному явлению.

Первое, на что следует обратить внимание, это использование термина «противодействие», который, в отличие от понятия «борьба», охватывает деятельность органов государственной власти и ОМСУ по профилактике, борьбе с терроризмом и минимизации и (или) ликвидации его последствий. Это обстоятельство свидетельствует о намерении государства решать вопросы профилактики террористической преступности. В то же время в нормативных правовых актах законодатель ограничился лишь включением термина «предупреждение», не предлагая каких-либо конкретных мероприятий, мер профилактики. При этом наиболее значимым для общества является профилактическое направление в деятельности государства в сфере снижения влияния преступности на социальную жизнь в целом и каждого индивида в частности: работа с проблемной молодежью; создание совместной автоматизированной системы оперативного учета членов этнических преступных группировок, а также подконтрольных им коммерческих и финансовых структур; разработка и реализация эффективных мер защиты объектов, уязвимых в диверсионном и террористическом отношении; развитие городской системы видеонаблюдения.

Как и в любой другой сфере правового регулирования, особое место в области противодействия терроризму занимают принципы этой деятельности, которые перечислены в ст. 2 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»:

1) обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности;

4) неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;

5) системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;

6) сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;

7) приоритет мер предупреждения терроризма;

8) единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;

9) сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;

10) конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;

11) недопустимость политических уступок террористам;

12) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма;

13) соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности.

Регламентируя вопросы, связанные с субъектами борьбы с терроризмом, рассматриваемый нормативный акт не называет их. В соответствии со ст. 12 и 15 рассматриваемого закона непосредственно за организацию борьбы с терроризмом отвечает ФСБ России. Помимо этого, в борьбе с терроризмом участвуют: подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения правоохранительных и других федеральных органов, а также подразделения региональных органов исполнительной власти.

В ст. 5 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» закрепляется, что Президент Российской Федерации определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом. В то же время сегодня их правомочия четко не определены, лишь косвенно на них указывают указы Президента Российской Федерации от 28.11.2014 № 737[1] и от 17.06.2003 № 680[2].

Следует при этом отметить, что согласно ст. 6 ФЗ от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для:

1) пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;

2) пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе

[1] О компетентных органах Российской Федерации, предусмотренных Соглашением государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма: указ Президента РФ от 28.11.2014 № 737. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом: указ Президента РФ от 17.06.2003 № 680. Там же.

Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

3) участия в проведении операции;

4) пресечения международной террористической деятельности за пределами Российской Федерации.

Следует отметить, что согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» Вооруженные Силы Российской Федерации могут осуществлять пресечение международной террористической деятельности за пределами ее территории посредством:

1) применения вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз;

2) использования формирований Вооруженных сил Российской Федерации для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Наиболее значимой за последние несколько лет реформой сферы противодействию террору стало создание в апреле 2016 г. Росгвардии, правовой статус которой определен Федеральным законом от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». Получив в свой состав все специальные подразделения МВД России, этот орган обладает существенными антитеррористическими полномочиями. В то же время данная Федеральная служба не является субъектом оперативно-розыскной деятельности, а основной массив оперативно значимой информации в рассматриваемой сфере концентрируется в специализированных подразделениях ФСБ России и МВД России. Таким образом, в настоящее время имеется несколько несбалансированная система противодействия терроризму, однако в перспективе, по нашему мнению, эти недостатки будут преодолены.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что в борьбе с терроризмом появились новые возможности и обстоятельства ведения войны против радикально настроенных организованных формирований, однако на понятийном уровне в российском законодательстве в противодействии данному явлению остаются погрешности.

§ 3. Роль и место органов внутренних дел в предупреждении и пресечении террористических актов

Известно, что понятие «организация» имеет несколько значений, но в аспекте рассматриваемой темы оно трактуется как деятельность, направленная на объединение усилий людей в достижении поставленных целей по борьбе с терроризмом.

МВД России, осуществляя центральное руководство, направляет деятельность всех нижестоящих, подчиненных ему звеньев. В частности, это реализуется через проведение различных профилактических операций, таких как «Рецидив», «Иностранец», «Гастролер», «Вихрь-Антитеррор». Наибольший объем задач по предупреждению и пресечению террористических проявлений решается сотрудниками ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу и ТО МВД России по субъекту Российской Федерации, а ТО МВД России районного уровня выступают основными информаторами и субъектами профилактики террористической идеологии на местах. В системе полиции находятся различные службы и подразделения, при этом значение каждого из данных субъектов в борьбе с терроризмом является не одинаковым, что обусловливает необходимость рассмотрения деятельности основных служб и подразделений.

Важную роль в предупреждении и пресечении террористических актов играет ППС, так как ее личный состав обеспечивает порядок в общественных местах, на объектах различного вида транспорта, при ЧС.

Раскрывая задачи, которые решают подразделения, выполняющие контрольные функции, необходимо уделить внимание вопросу сохранности различных видов оружия и ужесточению условий хранения оружия.

Поскольку значительное количество террористических актов за последние годы было совершено с использованием взрывчатых веществ, которые доставлялись автотранспортом, в работе дорожно-патрульной службы ГИБДД уделено внимание вопросам контроля за перемещением иностранных граждан и грузов, которые могут быть использованы при подготовке террористических актов. Схожую функцию в данном случае имеют и аппараты транспортной полиции.

Центральное место в системе субъектов полиции, осуществляющих борьбу с терроризмом, занимает служба УУП. Это утверждение основывается на том, что УУП находятся в постоянном контакте с населением, владеют информацией о преступлениях, совершаемых на административном участке, о лицах, проживающих без регистрации. Кроме того, сотрудники данной службы принимают меры в пределах своей компетенции по защите объектов от посягательств террористов. Значительную помощь в борьбе с терроризмом УУП оказывают общественные объединения правоохранительной направленности.

Определив общие очертания полномочий служб и подразделений полиции в сфере противодействия терроризму, обратимся к административно-правовым средствам, которые могут быть использованы службами ООП в целях предупреждения и пресечения террористических актов.

Административно-правовые средства можно разделить на группы:

1) административно-предупредительные меры;

2) меры административного пресечения;

3) меры административно-процессуального обеспечения (обеспечения производства по делам об АПН);

4) меры административной ответственности[1].

Раскрывая индивидуальную работу с лицами, от которых можно ожидать совершения террористических актов, Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» предусматривает установление судом в отношение лиц, отбывавших уголовное наказание за терроризм, определенных ограничений по аналогии с применением подобных мер к условно освобожденным из мест лишения свободы.

Большое значение в борьбе с терроризмом имеют такие правовые средства, как задержание и доставление, которые с уверенностью можно отнести и к мерам пресечения, так как последние позволяют на определенной стадии лишить лицо возможности продолжить правонарушение. Если противоправное деяние совершено в условиях полной очевидности и правонарушитель установлен, то в соответствии со ст. 27.2 и 27.3 КоАП он не доставляется и не задерживается, а административный протокол составляется на месте.

Применение указанных норм является абсолютно оправданным, поскольку таким образом обеспечиваются конституционные права и свободы граждан.

Основаниями для проведения подразделениями и службами полиции мероприятий по борьбе с терроризмом являются:

1) необходимость пресечения террористического акта;

2) необходимость выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта;

3) необходимость добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма[2].

В борьбе с терроризмом проводятся гласные и негласные, оперативно-боевые и иные мероприятия, особый характер которых определяется условиями борьбы с терроризмом.

Проведение мероприятий по борьбе с терроризмом, ограничивающих права граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, допускается только на основании постановления судьи (ст. 263–267 УПК).

В неотложных случаях, когда промедление может привести к совершению террористического акта и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, либо когда имеются данные, позволяющие предполагать, что в жилом помещении совершается или совершен террористический акт, либо

---

[1] Агапов А.Б. Административное право: учеб. для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. 936 с.

[2] Телегин А.С., Цуканов В.Н. Психологическая подготовка как аспект деятельности сотрудников ОВД в условиях борьбы с терроризмом // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2006. № 2. С. 43–48.

когда осуществляется преследование лица, подозреваемого в причастности к совершению террористического акта, сотрудники органа по борьбе с терроризмом имеют право беспрепятственно входить в жилое помещение, а также приостанавливать оказание услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничивать использование сетей связи и средств связи. Орган по борьбе с терроризмом в течение 24 часов с момента ограничения права граждан на неприкосновенность жилища или с момента приостановления оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничения использования сетей связи и средств связи обязан уведомить об этом прокурора (ст. 263–267 УПК).

Лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите.

Лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт, из средств федерального бюджета может выплачиваться денежное вознаграждение.

Среди всех служб и подразделений полиции, задействованных в ООП и ООБ, применительно к ситуации потенциальной вероятности совершения теракта особыми полномочиями обладают дежурные части ТО МВД России, так как на сотрудников этих подразделений ложится ответственность за незамедлительную оперативную организацию деятельности дежурной смены и иных служб полиции.



***Алгоритм неотложных действий оперативного дежурного при поступлении сообщения о возникновении чрезвычайных обстоятельств**, в том числе сопряженных с вероятностью совершения теракта, должен быть следующим.*

*1. **Зафиксировать в КУСП** точное время и содержание полученной информации (в том числе анонимного сообщения), фамилию, инициалы, адрес (телефон) лица, передавшего эту информацию, а при необходимости подтвердить ее получение.*

*2. При поступлении анонимного сообщения об угрозе теракта или его совершении необходимо **принять меры к установлению личности заявителя** и доставлению его в дежурную часть.*

*3. **Предупредить заявителя о необходимости соблюдения всех мер предосторожности** в районе возникновения чрезвычайной ситуации (о немедленном прекращении работ, удалении из предполагаемой опасной зоны людей, недопустимости перемещения потенциально опасного предмета или иных манипуляций с ним).*

*4. **Доложить о случившемся начальнику ТО МВД России**, оперативному дежурному дежкрной части вышестоящего ТО МВД России, следовать их указаниям.*
*5. **Оповестить о случившемся всех сотрудников**, несущих службу, при необходимости объявить сбор личного состава.*
*6. При необходимости **информировать** (осуществить вызов на место происшествия): скорую медицинскую помощь; противопожарную службу МЧС России; аварийно-спасательную службу МЧС России; службу радиационной, химической, биологической защиты; специалистов по обезвреживанию взрывных устройств; службы коммунального хозяйства и т. д.*
*7. **Экипировать личный состав** вооружением, снаряжением, средствами связи и т. д.*
*8. **Проверить готовность личного состава дежурной смены**, а при необходимости – личного состава ОВД к действиям в условиях соответствующей ЧС и доложить об этом начальнику ТО МВД России.*
*9. При необходимости **организовать спасение и эвакуацию** посторонних из опасной зоны и ее оцепление, а также обеспечить сохранность материальных ценностей и следов происшествия.*
*10. **Установить и поддерживать устойчивую связь** с сотрудниками и подразделениями полиции, находящимися на территории возникновения ЧС.*
*11. Постоянно **анализировать получаемую информацию** об изменении обстановки, докладывать ее вышестоящему руководству.*
*12. Обеспечить **беспрепятственный проезд** транспортных средств правоохранительных и аварийно-спасательных органов к месту возникновения чрезвычайных обстоятельств.*
*13. В соответствии с полученными указаниями от руководства **объявить об окончании** выполнения подразделением возложенных на него обязанностей и эвакуации личного состава либо об участии подразделения в дальнейших действиях по ликвидации чрезвычайных обстоятельств совместно со специальными силами и средствами*[1].

[1] Манохин В.М. Административное право России: учеб. М., 2010. 375 с.

§ 4. Предупреждение, пресечение и фиксация проявлений терроризма участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемой территории

Несмотря на принимаемые ОВД меры, вопросы выявления, предупреждения и пресечения фактов терроризма нуждаются в совершенствовании. В основном это объясняется тем, что на начальной стадии расследования зачастую отсутствуют реальные данные о складывающейся в районе совершения террористического акта оперативной обстановке и возможных участниках данного преступления. Вследствие недостатка подобной информации могут приниматься неверные решения, приводящие к необоснованным жертвам, утрате следов на месте происшествия, уходу преступников от ответственности.

В своевременном предупреждении и раскрытии таких преступлений немаловажная роль принадлежит УУП, непосредственно обеспечивающим общественный порядок в местах проживания граждан. В связи с близостью с населением административного участка данное должностное лицо полиции имеет доступ к оперативно значимой информации, в том числе той, что может быть использована в профилактической деятельности.

Выявление информации, которая может быть использована в целях предупреждения и пресечения возможных террористических актов, предполагает использование разнообразных и дифференцированных методов организационного и тактического характера. К наиболее значимым из них следует отнести: работу с обращениями граждан, опрос граждан, установление контактов с гражданами, досмотр и обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.

Проводя опрос, УУП должен помнить, что полученные данные не являются доказательствами в процессуальном смысле, хотя и имеют важное значение для расследования уголовного дела. Чтобы эти данные стали доказательствами по делу, их необходимо зафиксировать (задокументировать) путем проведения процессуальных действий. В зависимости от целей и тактики проведения опрос может быть гласным, негласным и зашифрованным. В силу публичности деятельности УУП может проводить только гласный опрос без зашифровки целей. Обычно он проводится на месте происшествия или в непосредственной близости от него. Для эффективности проведения опроса большое значение имеет соблюдение тактических условий, к которым относятся: правильный выбор объекта, тщательная подготовка к проведению, умелый выбор тактических приемов общения.

Тщательная подготовка к проведению опроса складывается из содержания и последовательности вопросов, а также выбора места и времени, наиболее благоприятных для его проведения. При этом надо помнить, что заранее составленный перечень вопросов не является неизменным и может быть скорректирован в ходе проведения опроса с учетом сообщае-

мых сведений. Если в процессе беседы УУП поймет, что опрашиваемый пытается ввести его в заблуждение, ему не следует сразу же показывать, что обман обнаружен. Следует спокойно закончить опрос, задокументировать его и дать опрашиваемому подписать соответствующий документ (объяснение или протокол допроса при наличии поручения на его проведение). Его можно будет использовать при анализе ситуации, а также при решении вопроса о наличии в действиях опрашиваемого лица состава преступления или АПН, объективная сторона которого заключается в даче ложных показаний.

При проведении опроса важно формулировать вопросы таким образом, чтобы собеседник понимал, о чем его хотят спросить. Нельзя употреблять трудные и неясные формулировки, а при употреблении юридических или профессиональных терминов следует их обязательно разъяснять. Следует также помнить, что задаваемые вопросы не должны оказывать внушающего воздействия, быть наводящими. Для установления контакта не рекомендуется резко обрывать разговор. Завершать его нужно постепенно, тактично, предоставляя опрашиваемому возможность выговориться до конца.

Все без исключения опросы должны быть документально оформлены путем составления рапорта, справки, отобрания объяснения или заявления от опрашиваемого лица. Справка составляется в тех случаях, когда в ходе проведения опроса не было получено информации, представляющей оперативный интерес. Объяснения и заявления отбираются, когда полученные при опросе данные относятся к предмету доказывания, а объяснения и заявления предполагается использовать в качестве официальных документов. При этом необходимо помнить, что заявление или объяснение должно быть написано опрашиваемым собственноручно. Во всех остальных случаях результаты опроса должны оформляться рапортом.

Действия УУП *по выявлению, предупреждению и пресечению возможного террористического акта заключаются в принятии* ***в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств*** *следующих действий:*

– осуществить быструю оценку обстановки;

– оперативно информировать оперативного дежурного ТО МВД России о случившемся и принятых мерах;

– запомнить и (или) задокументировать детали, особенности происходящего, государственные регистрационные знаки транспортных средств, фамилии потерпевших и свидетелей, сделать привязку во времени;

– оказать первую помощь пострадавшим;

– обеспечить сохранность следов и вещественных доказательств на месте происшествия;

– по прибытии следственно-оперативной группы на место происшествия или самого УУП в ТО МВД России составить подробный рапорт о случившемся, доложить его руководителю.

При получении сообщения о совершении террористического акта или диверсии УУП должен осуществить следующие действия.

1. Выяснить способы совершения данной акции (подрыв, поджог, разрушение здания, культурного или религиозного сооружения и т. д.).

2. Предпринять следующие меры:

– установить характер и размер разрушений, наличие в зоне поражения граждан, потерпевших, в том числе объявленных преступниками заложников, их установочные данные, состояние их здоровья и места нахождения;

– выяснить количество преступников, их приметы, установочные данные, клички, связи, наличие оружия, преступные намерения, заявленные требования и принятые органами власти решения, приметы транспортных средств;

– если преступники скрылись, установить пути их отхода и возможные места укрытия;

– выяснить наличие свидетелей и обязательно зафиксировать их установочные данные (фамилию, имя, отчество опрашиваемого лица, место его проживания и место регистрации), а также установочные данные лица, сообщившего о происшествии;

– провести визуальную проверку и определить предполагаемый характер происшествия;

– передать информацию в ОВД по имеющимся каналам связи лично либо через граждан; при передаче информации следует ограничиться только конкретизацией обстоятельств произошедшего теракта или диверсии;

– избегать поспешных выводов и высказываний о своем отношении к происходящему, поскольку первоначальное восприятие обстановки может оказаться ошибочным;

– быть предельно бдительным, готовым к неожиданностям, проявлять максимум выдержки.

3. Прибыв на место происшествия, опросить очевидцев, выяснить наличие пострадавших и принять меры по оказанию им первой помощи. При обнаружении трупа принять меры (если позволяет обстановка) к установлению личности пострадавшего и сохранению следов преступления. На этом этапе целесообразно:

1) ограничить доступ в опасную зону, четко обозначив ее границы;

2) принять меры по обеспечению собственной безопасности и безопасности привлекаемых сотрудников и граждан;

3) зафиксировать установочные данные привлеченных лиц;

4) выявить руководителей и работников объекта, на который совершено посягательство;

5) при наличии связи постоянно информировать оперативного дежурного ТО МВД России об изменении оперативной обстановки, передвижениях преступников, выдвигаемых ими требованиях, до прибытия основных сил контртеррористической операции или руководства ОВД действовать по его указанию.

4. По прибытии основных сил контртеррористической операции или руководства ОВД УУП должен представить полную информацию и действовать по указанию уполномоченного лица.

Если преступник пытается скрыться или скрылся с места происшествия, УУП должен при наличии возможности организовать преследование преступника, в том числе с привлечением транспортных средств, принадлежащих гражданам и организациям в порядке, предусмотренном п. 37 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» (при отсутствии служебного автомобиля). Применять оружие возможно только в соответствии с основаниями и в порядке, определенных в гл. 5 ФЗ «О полиции». После прекращения стрельбы и погони за преступником или при его задержании (при его бегстве с места происшествия) следует выполнить действия по обеспечению сбора свидетельских показаний и охране места происшествия, а также оказанию первой помощи пострадавшим.

Вполне вероятной является ситуация, когда УУП в ходе профилактического обхода обнаруживает подозрительные предметы, взрывные устройства или получает сообщения об угрозе террористического акта. В таком случае, помимо указанных действий, он обязан:

– незамедлительно вызвать специалиста для осмотра подозрительного предмета (вещества) и принять меры к установлению его владельца;

– при наличии возможности принять меры по гашению силы взрывной волны и воспрепятствованию разлета осколков посредством ограждения обнаруженного предмета;

– обеспечить непрерывную охрану места происшествия; не допускать к обнаруженному устройству посторонних людей, транспорт, животных;

– обеспечить эвакуацию людей и материальных ценностей из опасной зоны под каким-либо благовидным предлогом, не допускать паники и давки.

– после прибытия на место происшествия специалистов по обезвреживанию опасных предметов действовать в соответствии с их указаниями.

Поиск взрывных устройств осуществляется как после эвакуации, так и без нее (если не указано время предполагаемого взрыва). В определенных случаях в местах массового скопления людей, чтобы не допускать паники, поиск может проводиться скрытно. Если известно конкретное время взрыва, не позднее чем за 15 минут до указанного времени все, в том числе

сотрудники полиции, должны покинуть объект; возвращение на объект возможно не ранее чем через час после назначенного времени.

В целях защиты от взрыва запрещается:

– трогать и перемещать подозрительный предмет (переносить предмет в другое место можно лишь при непосредственной угрозе жизни людей, если нет иного способа ее предотвратить);

– заливать этот предмет жидкостями, засыпать порошками (грунтом) и накрывать его материалами;

– пользоваться электрорадиоаппаратурой вблизи данного предмета;

– оказывать температурное, звуковое, механическое и электромагнитное воздействие на взрывоопасный предмет;

– изменять действующий световой режим;

– осуществлять поиск других взрывоопасных предметов до прибытия специалистов.

При осуществлении проверки граждан и автотранспорта на предмет причастности к террористической деятельности УУП должен производить ее на отдалении от посторонних граждан, а по возможности – в ближайшем служебном помещении.

При этом необходимо принять меры предосторожности:

1) стоять вполоборота справа от проверяемого на расстоянии одного шага и следить за его действиями;

2) привести оружие в боевую готовность;

3) осуществлять проверку вдвоем, когда один сотрудник производит проверку, а другой обеспечивает безопасность и контролирует ситуацию, или с применением служебной собаки;

4) при производстве задержания лица по подозрению в незаконном ношении (перевозке) оружия сразу произвести личный досмотр задержанного.

Правовой основой анализируемой разновидности досмотра является п. 16 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», согласно которому он проводится «при наличии данных о том, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства». Следует подчеркнуть, что, хотя досмотр лиц, потенциально причастных к террористической деятельности, а также досмотр находящихся при них предметов, вещей и транспортных средств осуществляется в предусмотренном ст. 27.7 и 27.9 КоАП порядке, привлечение понятых к этому процессу нежелательно. В соответствии с ч. 4 ст. 27.7 КоАП «в исключительных случаях при

наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых». Соответственно, наличие информации о причастности досматриваемого к осуществлению террористической деятельности автоматически позволяет провести досмотр без участия указанных участников производства по делам об АПН. При этом сотрудникам полиции однозначно следует рекомендовать применение фото- и киносъемки, а также иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, чтобы иметь возможность подтверждения результатов досмотра в случае обжалования его законности в суде.

При досмотре транспортного средства следует сперва удалить всех лиц из автомобиля и лишь затем приступить к самому досмотру, проверив сначала внешний каркас транспортного средства, затем салон (кабину) и багажник (кузов) автомобиля.

Личный досмотр граждан следует производить сверху вниз: вначале обследуется головной убор, затем одежда и обувь. Необходимо проявлять осторожность: оружие может быть прикреплено к телу, ногам, рукам и т. д. До окончания досмотра нельзя позволять обыскиваемому менять позу. Каждая вещь должна быть осмотрена со всех сторон и ощупана. При обнаружении при гражданине предмета, схожего по размерам, форме или свойству с взрывным устройством, самостоятельно изымать его категорически запрещается. Следует обездвижить досматриваемого, применив к нему средства сковывания, обеспечить эвакуацию граждан и оцепление прилегающей территории и привлечь на место происшествия взрывотехников.

По завершении производства соответствующего вида досмотра следует составить протокол досмотра и изъятия обнаруженных предметов либо сделать отметку в протоколе задержания. Перед сопровождением досмотренного гражданина в ТО МВД России следует применить к нему средства сковывания – наручники.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте нормативно закрепленные определения терминов «экстремистская деятельность (экстремизм)», «терроризм» и «террористическая деятельность».

2. Перечислите принципы деятельности по противодействию терроризму. В каком нормативном акте они закреплены?

3. Назовите основания проведения полицией мероприятий по борьбе с терроризмом.

4. Раскройте алгоритм неотложных действий оперативного дежурного при поступлении сообщения о возникновении чрезвычайных обстоятельств, в том числе сопряженных с вероятностью совершения теракта.

5. Назовите действия, которые должен предпринять УУП при непосредственном выявлении признаков возможного террористического акта.

6. Назовите действия, которые должен предпринять УУП при получении сообщения о совершении террористического акта.

7. Перечислите запрещенные действия и меры предосторожности при возникновении вероятности взрыва.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

2. Петрова Т.А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 219 с.

3. Эриашвили Н.Д. и др. Терроризм и организованная преступность. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 247 с.

4. Хлебушкин А.Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика. М.: Проспект, 2015. 192 с.

РАЗДЕЛ V
ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ И ОТДЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ

Глава 17. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ И В УСЛОВИЯХ КУРОРТНОГО РЕГИОНА

Содержание

§ 1. Административно-правовое обеспечение деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности.

§ 2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности.

§ 3. Факторы, обусловливающие специфику и нормативное регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе.

§ 4. Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе.

§ 1. Административно-правовое обеспечение деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности

Значительную часть населенной территории Российской Федерации составляют муниципальные образования, преимущественно сельского типа[1]. В связи с тем, что наиболее приближенной к проблемам населения в сельской местности является служба УУП, очевидно, что именно от сотрудников этой службы во многом зависит уровень доверия к ОВД у российского населения.

Прообраз современного сельского УУП был сформирован в феврале 1930 г., когда приказом НКВД участковые надзиратели городов и сельские милиционеры были переименованы в участковых инспекторов милиции. В мае того же года было утвержено Положение «Об участковом инспекторе в сельской местности», в котором указывалось, что участковый инспектор является должностным лицом в сельской местности, выполняющим обязанности в области охраны революционного порядка и безопасности в пределах своего участка. Границы участка определял начальник милиции.

[1] По данным переписи населения 2021 г., в России было 1 118 городов, 1 179 поселков городского типа и 15 3157 населенных пунктов сельского типа (села, деревни, поселки, станицы, хутора, аулы, железнодорожные станции и разъезды и т. д.).

В процессе развития института участковых все конкретнее описываются условия дробления участков на обслуживаемые территории, которые, в свою очередь, становятся все меньше для лучшего контроля населения территории[1]. В 1939 г. была утверждена Инструкция участковому уполномоченному сельской местности. Должность получила новое наименование – участковый уполномоченный.

Сельское поселение *– один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные ОМСУ.*

Развитие службы сельских участковых уполномоченных полиции изначально обусловлено наличием ряда объективных факторов:

– разбросанность, значительная удаленность сельских населенных пунктов от районных центров;

– неразвитость или отсутствие в отдельных регионах России различных видов связи (транспортной, телефонной, телеграфной), особенно на удаленных от районных центров участках;

– резкое усложнение работы УУП с учетом кризисных явлений, особенно в социальной сфере, в сфере труда, быта и досуга населения (распад многих общественных объединений и институтов, оказывавших воспитательно-профилактическое воздействие на население; рост безработицы; увеличивающееся количество беженцев и переселенцев из конфликтных регионов России).

Размеры и границы административного участка в соответствии с п. 3. Инструкции УУП определяются: в городах – исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, состояния оперативной обстановки, особенностей административно-территориального деления муниципальных образований, в сельской местности – в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов.

Приказом МВД России от 06.10.2014 № 859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации» предусматривается для подразделений УУП в сельской местности – один УУП в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, но не более 2,8 тысячи человек и не менее одного УУП на один сельский населенный пункт со статусом муниципального образования «сельское поселение» с численностью населения от тысячи человек.

---

[1] Лен К.В. История службы участковых полиции и следствия: учеб. пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. С. 21.

В целях повышения эффективности обеспечения общественного порядка в сельских поселениях, а также повышения уровня профессиональной подготовки УУП, обслуживающих административный участок сельских поселений, их материально-технического обеспечения и решения социально-бытовых вопросов в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» необходимо выполнение основных позиций, предусмотренных ведомственной целевой программой «Сельский участковый»[1].

В соответствии с п. 33.1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ОМСУ обязаны предоставить участковому помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения.

В ряде регионов России реализуются программы строительства административно-жилых комплексов, объединяющих как служебные, так и жилые помещения для УУП и их семей. ГУОООП МВД России совместно с заинтересованными подразделениями ОВД прорабатывается возможность создания так называемых «умных участковых пунктов полиции». В Краснодарском крае, Липецкой и Нижегородской областях вводятся в эксплуатацию новые участковые пункты полиции, отвечающие программе «Сельский Участковый». Помимо компьютерной техники, в них размещаются современные средства связи, в том числе спутниковые системы для отдаленной местности, системы контроля и управления доступом, видеонаблюдения, в том числе с возможностью удаленного подключения к аппаратно-программному комплексу «Безопасный город». Одновременно с модернизацией участковых пунктов полиции участковому должно быть предоставлено служебное жилое помещение.

В Белгородской области служебное жилье приобретено в рамках областного проекта «Формирование фонда служебного жилья для участковых уполномоченных полиции».

§ 2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности

УУП – это сотрудник ОВД, которому в установленном законом порядке присвоено специальное звание и предоставлены профессиональные полномочия по выполнению должностных задач, направленных на ООБ, ООП, прав и свобод граждан, проживающих на административном участке.

[1] Об утверждении ведомственной целевой программы «Сельский участковый»: приказ МВД России от 19.11.2013 № 919 (утратил силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Сотруднику полиции, замещающему должность УУП, приходится решать широкий круг задач по обеспечению правопорядка. В сельской местности УУП зачастую является единственным представителем власти на обширной территории. В служебной деятельности ему приходится сталкиваться с решением различных вопросов, в том числе не связанных с деятельностью ОВД. С учетом изложенного УУП необходимо владеть знаниями в различных областях и сферах, систематически повышать свой уровень профессиональных знаний и навыков.

УУП, выполняющий служебные обязанности в сельской местности, также как любой другой УУП, несет службу по утвержденному начальником ТО МВД России графику службы, в котором указываются: служебные и выходные дни, отпуск сотрудника, время несения службы и место инструктажа, периодичность выхода на связь с оперативным дежурным ТО МВД России.

Сотрудники, заступающие на службу в отдаленном сельском поселении или труднодоступной местности, посредством телефонной или иной связи с дежурной частью ТО МВД России или отдела (отделения) полиции сообщают о заступлении на службу и об окончании несения службы. Ежедневный инструктаж УУП предполагает особый порядок проведения при обслуживании административном участке, находящегося в удаленном сельском поселении или труднодоступной местности. Периодичность проведения инструктажа в подобных случаях определяется начальником ТО МВД России исходя из целесообразности и оперативной обстановки.

Такого рода подход к организации службы сельских УУП обусловлен следующими обстоятельствами.

1. УУП большую часть рабочего времени может затратить на прибытие в ТО МВД России, но не на профилактический обход административного участка.

2. Значительное повышение транспортных расходов. При этом в Инструкции УУП по исполнению служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке не определено, какие участки следует считать удаленными. Существующая практика складывается следующим образом. УУП, обслуживающие административные участки, удаленные от ТО МВД России до 30 км, прибывают на инструктаж ежедневно и получают служебное оружие перед заступлением на службу. УУП, которые обслуживают административный участок, расположенные на расстоянии свыше 30 км, на ежедневный инструктаж не прибывают, оружие им должно быть выдано на постоянное ношение и хранение.

Круг задач, стоящих перед УУП, выполняющим должностные обязанности в сельской местности, довольно значителен. Следовательно, данному должностному лицу необходимо качественное информационное обеспечение. Особенно это касается тех УУП, которые проходят службу в населенных пунктах, удаленных от административных центров на значи-

тельное расстояние. Как и в условиях города, УУП в отдаленном сельском поселении и труднодоступной местности должен иметь устойчивую связь с дежурной частью ТО МВД России, при необходимости оперативно получать информацию из ИСОД МВД России, формировать и направлять отчетность и оперативные сообщения в электронном виде.

С учетом того, что сельская местность – это территория со всеми ее природными компонентами, постоянными и временными населенными пунктами, сезонными путями сообщения, временными трудовыми коллективами, социально-культурными и другими объектами, расположенными на территории сельских поселений, УУП обязательно должны быть оснащены автотранспортными средствами, оборудованными средствами фиксации окружающей обстановки со встроенной системой навигации GPS/ГЛОНАСС. Это позволяет обеспечить постоянную подзарядку элементов питания для устройств видеофиксации, а в необходимых случаях зафиксировать окружающие события, в том числе факты и признаки совершения преступлений, АПН и ДТП.

Применительно к сельским поселениям и отдаленным и труднодоступным местностям УУП является компетентным субъектом, исполняющим государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области БДД в части соблюдения требований законодательства о БДД, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения БДД при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог. Согласно п. 10.5. Инструкции УУП им исполняется функция по осуществлению надзора в области БДД.

Носимые средства видеофиксации могут применяться УУП в сельской местности на тех же правовых основаниях, что и в городских условиях. Информация, полученная с помощью технических средств видеофиксации (видеорегистраторов), может быть использована в служебной деятельности полиции только на основании федеральных законов при выявлении правонарушений, фиксации доказательств по делу об АПН, в связи с розыском лиц и т. д.

Необходимо учитывать, что в сельской местности не предусмотрены наряды и посты, образуемые другими подразделениями полиции, и мероприятия профилактического характера УУП выполняют преимущественно совместно с жителями административного участка, опираясь на нормы Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Граждане могут участвовать в ООП и ООБ во взаимодействии с полицией как индивидуально, так и в различных коллективных формах. К формам взаимодействия, наиболее типичным для работы УУП в сельской местности, следует отнести сотрудничество со следующими категориями граждан:

1) лица, назначенные приказом ТО МВД России внештатными сотрудниками полиции, закрепленные за УУП[1];

2) казачьи дружины и иные социально-этнические образования, участвующие в ООП и ООБ в местах своего компактного проживания.

Согласно п. 34 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» полиция имеет право привлекать граждан с их согласия к внештатному сотрудничеству, которое предполагает постоянное участие в каких-либо мероприятиях, в отличие от общественных объединений правоохранительной направленности, которые могут участвовать в ООП лишь при обращении ОВД.

Порядок привлечения граждан в качестве внештатных сотрудников полиции регулируется приказом МВД России от 10.01.2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции». При этом следует помнить, что внештатные сотрудники не являются должностными лицами ОВД. Проживающий в сельском поселении либо в поселке внештатный сотрудник по месту своего проживания может иметь широкие информационные возможности и владеть сведениями о всех жителях административного участка: об их профессиональной занятости, семейном положении, прошлом отношении с законом и т. п. Такого рода помощники необходимы сельскому УУП для формирования профессионально опосредованных контактов с населением административного участка.

В то же время далеко не любой гражданин может быть оформлен в качестве внештатного сотрудника полиции. Так, Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлен перечень лиц, которые не могут быть приняты в качестве внештатного сотрудника. К таковым отнесены:

1) лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость;

2) в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

3) ранее осужденные за умышленные преступления;

4) включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

5) в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

6) страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

---

[1] Инструкция по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД России от 10.01.2012 № 8. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

7) признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

8) подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню привлечения к внештатному сотрудничеству с полицией, в судебном порядке административному наказанию за совершенные АПН;

9) не соответствующие требованиям к состоянию здоровья внештатных сотрудников полиции, установленным МВД России;

10) имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Наиболее оптимальными кандидатурами для внештатных сотрудников полиции выступают граждане, имеющие активную жизненную позицию, вышедшие в отставку сотрудники правоохранительных органов, обладающие опытом в сфере ООП и оперативно-розыскной деятельности.

По месту проживания внештатный сотрудник полиции, имеющий значительный опыт работы в правоохранительной сфере, может реализовать свои навыки в вопросах предупреждения квартирных краж, угона транспортных средств, предупреждения семейно-бытовых конфликтов и т. п. Наряду с этим, внештатные сотрудники самостоятельно могут выявлять притоны, созданные для употребления наркотиков, дома, занятые нелегальными мигрантами и т. д. При этом внештатный сотрудник полиции не подменяет УУП, а оказывает только необходимое содействие, действуя самостоятельно, отчитываясь в установленном порядке о проделанной работе в отдел полиции своего района.

Вместе с тем действенным механизмом укрепления сотрудничества, повышения заинтересованности граждан участвовать в охране правопорядка и профилактике правонарушений является материальное стимулирование их деятельности, предоставление им мер социальной защиты и различных льгот, материально-техническое и финансовое обеспечение, что отнесено федеральным законодательством к полномочиям региональных органов государственной власти и ОМСУ.

Согласно ст. 6.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» казачьими обществами признаются формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества.

С учетом того, что традиционный уклад (образ) жизни казаков ранее характеризовался такими социальными функциями, как военная служба, общинное землевладение и землепользование, местное самоуправление с его круговой демократией, поддержанием внутреннего общественного порядка, включая разрешение возникающих внутриобщинных споров, современные казачьи общества создаются в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных казачьих формирований.

В профильном постановлении Правительства Российской Федерации[1] региональным и местным органам исполнительной власти при разработке положений о порядке заключения договоров (соглашений) рекомендовано руководствоваться Положением о порядке привлечения членов казачьих формирований к несению государственной или иной службы и порядке заключения МВД России и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими формированиями.

Привлечение казачьих формирований к ООП осуществляется на основании договора (соглашения), заключаемого между ТО МВД России регионального и районного уровня и казачьими формированиями. Кроме того, в соответствии со ст. 23 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» из числа членов казачьих обществ могут формироваться народные дружины, которые выполняют обязанности по ООП в форменной одежде, установленной для членов соответствующего казачьего общества, с использованием символики народного дружинника.

На ведомственном уровне взаимодействие между ОВД и казачьими формированиями урегулировано приказом МВД России от 21.07.2014 № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин».

Подготовка нарядов к несению службы осуществляется путем ежедневного инструктажа, проводимого непосредственно перед заступлением на службу, в том числе на административном участке по месту несения службы.

Проведение совместных мероприятий по обеспечению правопорядка может быть выражено в совместном патрулировании улиц, осуществлении профилактического обхода, обследовании отдельных территорий и объектов (подвалов, подъездов, чердаков и т. п.). Кроме того, совместные мероприятия по охране правопорядка под руководством УУП способствуют обучению членов казачьих дружин средствам борьбы с правонарушениями и преступлениями. Помимо патрулирования, казачьи наряды совместно с УУП могут участвовать в проведении рейдов и иных профилактических мероприятий.

При определении и выборе форм взаимодействия с казачьими дружинами по ООП УУП совместно с организаторами совместной деятельности необходимо учитывать степень распространенности казачьего движения в конкретном регионе, их социальную активность. Для этого целесообразно использовать известные практике современные формы взаимодей-

[1] О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами: постановление Правительства РФ от 08.10.2009 № 806. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

ствия, а также разрабатывать новые формы применительно к конкретному региону.

К основным направлениям совместного несения службы казачьих дружин с УУП в сельской местности относятся:

1) участие казачьих нарядов в обеспечении правопорядка в общественных местах и на улицах населенных пунктов;

2) оказание содействия УУП по обеспечению ООП и ООБ при проведении массовых мероприятий;

3) участие совместно с полицией в мероприятиях, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений;

4) участие в профилактической работе с лицами, склонными к совершению правонарушений;

5) содействие УУП в осуществлении деятельности по ООП при возникновении чрезвычайных ситуаций;

6) оказание помощи пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев.

Наряду с этим, необходимо отметить, что все формы совместной деятельности УУП и казачьих дружин тесно взаимосвязаны, в результате чего их преимущественно используют в совокупности.

Одним из важнейших направлений ООБ и ООП, предупреждения правонарушений УУП в сельской местности выступает реализация государственной функции по контролю за оборотом оружия. Контрольно-надзорные полномочия в рассматриваемой сфере с 2016 г. переданы подразделениям лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, однако до настоящего времени они реализуются в тесном взаимодействии с ОВД, в частности с УУП. Согласно ст. 12 ФЗ «О полиции» в компетенции полиции сохраняется ряд обязанностей в сфере оборота оружия:

1) участвовать в определенном законом порядке в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан;

2) в местностях, в которых отсутствуют подразделения Росгвардии, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику;

3) осуществлять в установленном порядке прием и хранение изъятого, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ.

Многие владельцы гражданского оружия (в основном ружей и карабинов) проживают в селах, находящихся на значительном удалении от городов и районных центров, в которых находятся медицинские учреждения, проводящие медицинское обследование, отделы лицензионно-разрешительной работы, где происходит вся процедура регистрации ору-

жия. С учетом данных обстоятельств каждые пять лет этим лицам необходимо выезжать либо в районный центр, либо в ближайший город с целью прохождения медицинской комиссии и оформления разрешения на хранение и ношение охотничьего огнестрельного оружия.

Согласно совместному приказу МВД России № 652, Росгвардии № 360 от 18.08.2017 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан» УУП в сельской и труднодоступной местности осуществляют обследование условий хранения оружия и боеприпасов с составлением соответствующего акта, который приобщается к запросу, поступившему от Росгвардии.

Согласно п. 37.3 Инструкции УУП в его полномочия входит ведение списка граждан – владельцев оружия в целях принятия соответствующих мер реагирования при получении в отношении указанных лиц оперативно значимой информации. Основанием для внесения в списочный учет является актуальная информация Сервиса о нахождении в собственности или во временном пользовании у лица, проживающего на административном участке, зарегистрированного в установленном порядке гражданского, служебного, боевого или наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию. Срок нахождения на списочном учете – до снятия с учета в подразделении лицензионно-разрешительной работы Росгвардии.

Совместный приказ МВД России и Росгвардии от 18.08.2017 № 652/360 определил, что УУП только на основании мотивированных письменных запросов подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии имеет право проверять условия хранения оружия и патронов у граждан – соискателей лицензий на приобретение оружия либо являющихся владельцами оружия. Запрос с подписью руководителей (начальников) или иных уполномоченных должностных лиц подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии направляется в ТО МВД России на районном уровне, если местом жительства гражданина является сельское поселение либо отдаленная, труднодоступная местность, в которой отсутствует подразделение территориального органа Росгвардии.

Помимо этого, УУП имеет право проверять условия хранения оружия и патронов при невозможности проведения проверочных мероприятий самостоятельно в случаях обращения граждан в Росгвардию или ее ТО по вопросам:

– продления срока действия или переоформления разрешений (лицензий) на хранение, хранение и ношение оружия и патронов;

– приобретения (получения во временное пользование) оружия и патронов;

– нарушения условий хранения (сохранности) оружия и патронов, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан.

Кроме того, УУП, обслуживающий административный участок в сельской местности, в случае непосредственного выявления нарушений Правил оборота оружия при осуществлении профилактического обхода обязан принять меры:

1) по пресечению и документированию АПН, предусмотренных ч. 4 ст. 20.8, ч. 4.1 ст. 20.8, ч. 4.2 ст. 20.8, ст. 20.13 КоАП;

2) по изъятию оружия и патронов.

После выявления нарушений Правил оборота оружия УУП уведомляет соответствующее подразделение лицензионно-разрешительной работы Росгвардии. Проведение контрольных мероприятий осуществляется в исключительных случаях в соответствии с письменными запросами подразделений лицензионно-разрешительной работы Росгвардии либо при непосредственном выявлении правонарушений во время выполнения служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке.

§ 3. Факторы, обусловливающие специфику и нормативное регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе

В Российской Федерации достаточно много территорий, обладающих признаками курорта (берег моря или реки, лечебно-оздоровительные учреждения и даже гостиничные комплексы), но не имеющих официального статуса особо охраняемой природной территории. Независимо от признания эти территории обладают особенными признаками, что обусловливает специфику правоохранительной деятельности ОВД в целом и подразделений УУП в частности.

Регламентирующее административную деятельность УУП в курортном регионе законодательство является совокупностью взаимосвязанных нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих общественные отношения самого разнообразного характера. Помимо рассмотренных в рамках предшествующих глав нормативных актов, особо следует выделить федеральные законы от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Определяя общие константы в рассматриваемой сфере, законодательство предусматривает выработку и реализацию единой курортной политики на основании подзаконных нормативных актов. Так, порядок установления, изменения округов санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов и прекращения их существования, режим кото-

рых обеспечивает сохранение природных лечебных ресурсов, определяется Правительством Российской Федерации[1].

В ст. 1 Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» содержатся основополагающие для рассматриваемой сферы термины и определения.

Природные лечебные ресурсы *– природные ресурсы и условия, которые имеют лечебные свойства и могут использоваться для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации.*

Лечебно-оздоровительная местность *– территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации.*

Курорт *– территория, обладающая природными лечебными ресурсами, пригодная для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации и располагающая необходимой курортной инфраструктурой.*

Курортный регион *– находящиеся в границах двух или более субъектов Российской Федерации смежные территории, на которых расположены курорты, лечебно-оздоровительные местности, и (или) иные смежные территории, обладающие природными лечебными ресурсами, пригодные для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации.*

Курортная инфраструктура *– совокупность объектов, предназначенных для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации, а также объектов социально-культурного, физкультурно-спортивного назначения, рекреационного назначения, объектов благоустройства и необходимых для их функционирования объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры.*

Курортное дело *– деятельность по организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации на основе использования природных лечебных ресурсов, по изучению свойств природных лечебных ресурсов и механизмов их действия, а также по охране природных лечебных ресурсов.*

---

[1] Об утверждении Положения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов: постановление Правительства РФ от 30.08.2024 № 1186. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Любой вид отдыха должен отвечать требованиям безопасности. Так, указом Президента Российской Федерации от 06.07.1994 № 1470 «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей» курорт Сочи и рекреационные зоны в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны курорта Сочи отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

На качество и успешность служебной деятельности УУП оказывают влияние многие факторы, с учетом которых формируются детерминанты деликтности на обслуживаемой территории. В то же время понятие «фактор» не подменяет понятия причин и условий совершения преступлений и АПН, в качестве основных из которых в данном вопросе следует выделить: географический, социально-экономический, демографический и деликтный факторы. Их специфика обусловлена характеристиками, которые в комплексе совершенно не свойственны для работы УУП на территориях, не являющихся курортными. Преимущественно факторное влияние имеют: сезонность, сопровождаемая резким увеличением плотности населения; высокий транзитный потенциал отдыхающих; полинациональность и полирелигиозность; широкие возможности для извлечения неофициальных доходов; привлекательность для лиц, обладающих криминальной мотивацией; режим особо охраняемой природной зоны.

Деятельность УУП в курортном регионе – *основанная на законе исполнительно-распорядительная деятельность, выраженная в реализации полномочий УУП на территории, обладающей специфическими курортными условиями: сезонностью, сопровождаемой резким увеличением плотности населения; высоким транзитным потенциалом отдыхающих; полинациональностью и полирелигиозностью; широкими возможностями для извлечения неофициальных доходов; привлекательностью для лиц, обладающих криминальной мотивацией; режимом особо охраняемой природной зоны.*

Особенностями географического положения курортного региона являются: 1) протяженность с севера на юг и с востока на запад; 2) компактность, т. е. сконцентрированность; 3) географическое положение на карте, в том числе наличие рек и выхода к морю; 4) населенность; 5) климатические условия, на которые оказывают влияние приближенность к морям или другим большим водоемам; 6) особенности ландшафта (горы, лесные массивы); 7) время существования (достаточное для формирования курортного имиджа).

Наличие разнообразных уникальных целебных ресурсов на курортах Кавказских Минеральных Вод, рекреационные возможности здравниц Черноморского побережья позволяют говорить об имеющейся в России многогранной системе, предназначенной для санаторно-курортного лече-

ния и отдыха. При этом лечение и отдых должны быть безопасными, поэтому состояние общественного порядка на курортах вызывают обоснованное беспокойство как у Правительства Российской Федерации, так и у населения страны, поскольку рассматриваемые курортные регионы обладают высоким экономическим потенциалом.

Наиболее популярными среди населения считаются курорты федерального значения Кавказских Минеральных Вод и города-курорты Черноморского побережья Краснодарского края и Республики Крым. На всей территории России нет больше такой региональной агломерации, где бы настолько удачно сочетались природные факторы: рельеф, климат, растительный и животный мир. Указанные регионы по сути своей являются курортными муниципальными образованиями, которые имеют узкопрофильный бюджет, формируемый в основном за счет эксплуатации природных лечебных ресурсов и функционирования на их территории морских пляжей.

Одним из признаков курортов является интенсивное передвижение приезжающих на отдых. Например, только на территории Краснодарского края находятся более 50 населенных пунктов, предназначенных для размещения и полноценного отдыха приезжающих на курорт. Города-курорты, относясь по численному цензу к средним и малым городам, в курортный сезон приобретают признаки крупных городов. Кроме того, следует указать на проблему анонимного проживания. Большой приток отдыхающих с разным уровнем дохода и дефицит мест эконом-класса в пик сезона требуют от службы УУП серьезных усилий для противодействия преступлениям и АПН.

Анализ данных о численности населения в двух наиболее популярных курортных регионах позволяет отметить, что в регионе Кавказских Минеральных Вод происходит определенное снижение уровня преступности по сравнению с курортами Краснодарского края. Это во многом связано с контингентом отдыхающих. На курортах Кавказских Минеральных Вод целью приезжих выступают только лечение и профилактика заболеваний, а на морских курортах – отдых и приятное времяпрепровождение как людей среднего возраста, так и молодежи.

Особого внимания со стороны УУП требует проблема миграционной активности, которой обусловлено появление в курортных регионах значительного количества беженцев и вынужденных переселенцев. С миграционными процессами непосредственно связано формирование в курортных регионах социального состояния, при котором проявляется реакция личности на неблагоприятно складывающуюся жизненную ситуацию или отрицательные факты, имеющие место в быту и досуге.

Наличие большого числа нелегальных мигрантов, насыщающих рабочей силой теневой сектор экономики курортов, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны ча-

сти местного населения. Причинами социально-бытовых угроз становятся скученность проживающих в курортный сезон, быстрая сменяемость приезжих, нередко – анонимность проживания, что не способствует уровню комфорта, улучшению условий быта.

Потенциальной угрозой и, соответственно, дополнительной нагрузкой для деятельности УУП является прогрессирующая концентрация в курортных регионах известных маргинальных групп. Секс-туризм принимает сейчас различные завуалированные формы и приводит к серьезным медицинским и социальным последствиям, способствует распространению в курортных регионах страны тяжелых заболеваний, а также наносит ущерб имиджу курортов.

Значимым социально-экономическим фактором для деятельности УУП в курортных регионах следует считать отсутствие трудовой занятости части населения, проживающего на административном участке, в межсезонье.

Основываясь на положениях Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», следует отметить, что совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов лечебно-оздоровительного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов, гидов-переводчиков и инструкторов-проводников (т. е. объектов туристско-курортной индустрии), главным образом располагается на территории муниципальных образований. Соответственно, проекция их расположения на административном участке является фактором, значительно влияющим на служебную деятельность УУП.

На протяжении длительного времени в России и ее курортных регионах сохраняется высокий уровень совершения преступлений, особенно в общественных местах. Данная тенденция отчетливо проявляется при анализе состояния, динамики и структуры отдельных видов преступлений в сфере общественного порядка, прежде всего связанных с состоянием опьянения, совершенных на улицах, площадях, парках и в других общественных местах, которые являются не только одним из видов преступлений, совершаемых в том числе на административном участке, обслуживаемых УУП, но и одним из наиболее ощутимых отдыхающими показателей состояния преступности в курортном регионе, отражающихся на его популярности.

Рост числа уличных преступлений отмечен во многих курортных регионах страны, поэтому безусловным приоритетом остается индивидуальная профилактическая работа в жилом секторе, в первую очередь среди лиц, которые состоят на профилактическом учете и под административ-

ным надзором полиции. Основная нагрузка по осуществлению этой деятельности ложится на УУП.

Учет особенностей курортного региона позволяет констатировать более конкретно деликтный аспект как один из факторов, определяющих результативность деятельности УУП в данной местности. Наиболее типичными для деятельности УУП в курортных регионах России являются около 40 составов, в числе которых:

1) АПН, влияющие на состояние оперативной обстановки в силу радикального увеличения количества граждан на территориях муниципальных образований курортного региона (ст. 5.35, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 19.15.1, 20.1, 20.10, 20.8, 20.21 КоАП и др.);

2) АПН, основной причиной которых выступает напряженность социально-экономических связей в курортный период (ст. 7.17, 7.27, 14.1, 14.15, 14.16 КоАП и др.);

3) АПН, возникающие в связи активным использованием транспортных коммуникаций (например, ст. 12.8, 12.16, 19.1 КоАП);

4) АПН, посягающие на ценности, определяющие самобытность и статус курортного региона (ст. 7.5, 7.11, 7.15, 8.13 и др.).

Деликтный фактор в своем влиянии на служебную деятельность УУП зависит не только от количества и категорий АПН, но и от уровня преступности в курортном регионе. Данная тенденция отчетливо проявляется при анализе состояния, динамики и структуры отдельных видов преступлений в сфере общественного порядка, прежде всего связанных с состоянием опьянения, совершенных на улицах, площадях, парках и в других общественных местах.

§ 4. Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе

Административно-правовая деятельность УУП в курортном регионе как вид служебной деятельности базируется на следующих факторах:

1) функциональная определенность цели (достижение на определенной части курорта гарантированного состояния общественного порядка и безопасности);

2) наличие у компетентных субъектов, осуществляющих функции в области ООП и ООБ, необходимых средств деятельности (ресурсы, силы и технологии обеспечения безопасности);

3) процессуальная регламентация (предусмотренные нормативными актами административные действия и процедуры, связанные с оказанием административно-правового воздействия на объекты обеспечения безопасности и источники опасности);

4) принципиальное достижение результатов деятельности (укрепление правопорядка, повышение уровня защищенности объектов безопасности).

Ключевыми в данном случае выступают организационные позиции, в соответствии с которыми только с учетом специфики административного участка и оперативной обстановки решением начальника ТО МВД России на районном уровне за УУП на срок не менее года закрепляется административный участок.

Наиболее значимые направления деятельности УУП в курортном регионе не уникальны, к ним относятся защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и АПН, выявление и раскрытие преступлений, производство по делам об АПН. В то же время они обладают существенной содержательной спецификой.

Задача по ООП отличается множественностью субъектов ее реализации, причем, как было отмечено профессором Ю.Е. Аврутиным, «соответствующие полномочия в различных ситуациях могут переходить от одного субъекта к другому по схеме “непосредственно обеспечивать – обеспечивать совместно – принимать участие – оказывать содействие”»[1]. Указанная маневренность обеспечивает эластичность в решении организационно-тактических задач, но в ходе реализации полномочий УУП в курортном регионе такое положение усложняет дифференциацию его юридической ответственности за ненадлежащее исполнение поставленных задач.

Основными формами взаимодействия УУП и институтов гражданского общества в современных условиях являются: профилактический обход административного участка; индивидуальная профилактическая работа с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни и ранее совершавшими противоправные деяния; работа с обращениями граждан и их личный прием; отчет УУП перед населением о проделанной работе.

Содержательное наполнение взаимодействия на административном участке в курортном регионе заключается в согласованных по цели, месту и времени усилиях для решения задач, стоящих перед взаимодействующими субъектами. В связи с тем, что одной из взаимодействующих сторон выступает УУП, цель совместных усилий должна вытекать из ст. 1 ФЗ «О полиции» или как минимум не противоречить ей.

С точки зрения организационно-пространственных координат правопорядка можно говорить об обеспечении правопорядка в государстве, субъекте Российской Федерации, районе, муниципальном образовании. При этом критерий времени осуществления взаимодействия напрямую определяется периодом курортной активности, т. е. курортным сезоном или временем максимальной напряженности инфраструктуры курортного

[1] Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 34.

региона. В то же время ФЗ «О полиции» содержит несколько положений, регламентирующих вопросы взаимодействия органов государственной власти и ОМСУ с подразделениями полиции. Применительно к служебной деятельности УУП в курортном регионе следует рассматривать следующие виды совместной деятельности.

1. Партнерство – это вид социальной связи, который предполагает совместные действия равноправных субъектов, принимающих на себя в ходе функционирования не только права, но и взаимные обязательства и, следовательно, несущих за их неисполнение реальную юридическую ответственность:

1) служебное партнерство – состояние служебных отношений, которое не требует определения или уточнения цели, так как она принципиально следует из задач, стоящих перед полицией, а место и время приложения совместных усилий утверждаются приказом начальника «О закреплении за участковым уполномоченным полиции административного участка»;

2) договорное партнерство – систематизированные и сконцентрированные в ст. 8, 9, 10 гл. 2 ФЗ «О полиции» принципы, формирующие юридическую конструкцию, в границах которой, по мнению законодателя, должна осуществляться повседневная деятельность полиции.

2. Оказание содействия – самостоятельный вид взаимодействия, в котором обязательным субъектом является УУП. В данном случае цель совместных усилий должна вытекать из ст. 1 ФЗ «О полиции» или как минимум не противоречить ей. В противном случае УУП просто не может участвовать в таких отношениях. При этом время и место совместных усилий являются производными, так как обращения представителей гражданского общества являются их правом и, соответственно, могут быть реализованы по их усмотрению.

В соответствии с п. 34 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» полиция имеет право привлекать граждан с их согласия к внештатному сотрудничеству; устанавливать негласное сотрудничество с гражданами, изъявившими желание конфиденциально оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе; объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам; поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей; привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных и муниципальных органов, организаций с сохранением за ними заработной платы (денежного содержания) по основному месту работы (службы).

Возможно привлечение частных охранных предприятий как участников партнерских отношений. Вполне логично со стороны УУП строить и совершенствовать доверительные отношения с негосударственными структурами правоохранительной направленности, которые расположены на территории обслуживаемого административного участка. В то же время есть и

определенные трудности, которые необходимо рассмотреть. Для частной охранной деятельности характерна коммерческая цель, которая является для них основной. Кроме того, взаимодействие – это согласованная деятельность предположительно равных субъектов. При взаимодействии полиции с частными охранниками такое равенство относительно. Частная охранная деятельность как особая разновидность предпринимательства находится под патронажем ОВД, которые реализуют лицензионные, контрольные и юрисдикционные полномочия. Приведенные аргументы позволяют рассматривать взаимодействие УУП с частными охранными предприятиями только в пределах оказания содействия.

Дополнительным методом, влияющим на оперативную обстановку, является ежегодная широкомасштабная операция «Курорт». В рамках операции планируется проведение оперативно-профилактических мероприятий по ООП, личной и имущественной безопасности граждан в пути следования к местам отдыха, а также непосредственно на самих курортах. Еще одна цель операции – недопущение терактов и диверсий на объектах транспорта в период курортного сезона.

Основными целями и задачами профилактических мероприятий являются:

1) обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, находящихся в местах массового отдыха;

2) осуществление комплекса мероприятий, направленных на обеспечение правопорядка и общественной безопасности на объектах железнодорожного, воздушного, речного транспорта;

3) проведение обследования мест и объектов массового отдыха, установление наличия средств, обеспечивающих безопасность людей, а также санитарного состояния территории.

Рассматривая вопрос организации ООП на части территории муниципальных образований (административном участке), следует отметить, что в условиях курортного региона реальное включение элементов гражданского общества в обеспечение общественного порядка откроет новые возможности в формировании механизма предотвращения и пресечения АПН и преступлений, а также позволит использовать гибкий набор адекватных методов и средств воздействия, способствующих недопущению рецидивов социального отклонения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите основные нормативные правовые акты, образующие правовую основу деятельности УУП в условиях курортного региона.

2. Какие факторы основательно влияют на служебную деятельности УУП в курортном регионе? Дайте их краткую характеристику.

3. Перечислите и разберите наиболее типичные составы АПН, характерные для деятельности УУП в курортном регионе.

4. Перечислите основные особенности организации деятельности УУП в курортном регионе.

5. Назовите основные социально-экономические особенности жизни общества за пределами крупных населенных пунктов.

6. На основе анализа социально-экономических особенностей жизни общества за пределами крупных населенных пунктов выделите особенности деятельности УУП в сельской местности.

7. Какие особенности административного участка должен знать УУП в сельской местности?

8. Назовите основные объекты преступных посягательств в сельской местности.

9. Кто в соответствии с Наставлением по организации деятельности УУП уполномочен определять и пересматривать размеры и границы административного участка?

10. С учетом каких факторов определяются и пересматриваются размеры и границы административного участка?

11. Каковы особенности организации деятельности УУП в сельской местности?

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7.

2. Кучмезов Р.Н., Малышев Е.А., Труфанов М.Е. Факторный анализ особенностей, обуславливающих деятельность участкового уполномоченного полиции в курортном регионе // Закон и правопорядок в третьем тысячелетии: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. С.В. Векленко. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2017. С. 46–47.

3. Бунова О.В. Особенности работы участковых уполномоченных полиции при возникновении природной или техногенной чрезвычайной ситуации в условиях курортного региона // Алтайский юридический вестник. № 3(27). 2019. С. 41–46.

4. Заброда Д.Г. Правовые и организационные основы деятельности подразделений органов внутренних дел, выполняющих функции туристической полиции в России и республике Крым // Безопасность на объектах туристической индустрии в республике Крым: проблемы правового и организационного обеспечения. Симферополь, 2023.

Глава 18. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Содержание

§ 1. Понятие и характерные особенности чрезвычайных ситуаций.

§ 2. Нормативная правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций.

§ 3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций.

§ 1. Понятие и характерные особенности чрезвычайных ситуаций

Национальная безопасность любого государства, а также соблюдение жизненно важных интересов каждого человека неразрывно связаны с их защитой от ЧС самого различного характера. В политике Российского государства цели, задачи и приоритетные направления в области защиты населения и территорий от ЧС определены в Указе Президента Российской Федерации от 11.01.2018 № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года»[1]. Государственная политика в данной сфере представляет собой совокупность мер, направленных на предупреждение и локализацию ЧС, а также на максимально возможное снижение угрозы жизни и здоровью людей от поражающих факторов при ЧС. Достичь состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия ЧС, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями, без участия органов государственной власти невозможно.

Наличие на территории России большого количества потенциально опасных объектов (около 45 тыс.) обусловливает масштабность и сложность проблемы обеспечения безопасности населения, природной среды и необходимость ее решения органами государственной власти, в том числе ОВД.

[1] Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: указ Президента РФ от 11.01.2018 № 12. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Основными угрозами, влияющими на состояние защиты населения и территорий от ЧС, являются:

1) стихийные бедствия, в том числе вызванные глобальным потеплением климата, активизацией геофизических процессов;

2) техногенные аварии и катастрофы, в том числе вызванные ухудшением состояния объектов инфраструктуры, а также возникшие вследствие пожара или стихийного бедствия;

в) особо опасные инфекционные заболевания людей, животных и растений, в том числе связанные с увеличением интенсивности миграционных процессов и уровня урбанизации.

В зонах непосредственной угрозы жизни и здоровью в случае возникновения техногенных ЧС проживают около 80 млн человек, т. е. 55% населения России. Подобные ситуации, независимо от их вида и причин возникновения, оказывают негативное влияние на сферу социальных отношений, в том числе общественный порядок, индивидуальную безопасность граждан и общественную безопасность. Это влияние выступает как совокупность следующих факторов:

– нанесение материального ущерба собственности граждан, государственным, муниципальным и общественным организациям[1];

– особая эмоциональная атмосфера, создающая опасность возникновения паники, слухов и стрессовых ситуаций;

– осложнение криминогенной обстановки.

В ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» закреплена дефиниция понятия «чрезвычайная ситуация».

Чрезвычайная ситуация *– это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.*

Возникновение таких ситуаций обычно сопровождается серьезными геофизическими (землетрясения), геологическими (сели, лавины и т. п.), метеорологическими (ливни, смерчи, шквальный ветер и т. п.), гидрологическими (наводнения, паводки и т. п.) явлениями, а также пожарами. Под ЧС техногенного характера принято понимать транспортные аварии (ава-

[1] В настоящее время размеры человеческих и экономических потерь от негативных последствий ЧС с каждым годом возрастают на 10–30% и приближаются к критической отметке. При ее достижении Россия будет не в состоянии восполнить эти потери за счет собственных ресурсов без прекращения своего экономического развития, так как программы восстановления экономики и инфраструктуры потребуют огромных финансовых затрат.

рии поездов, речных и морских судов, авиакатастрофы и т. п.); взрывы и пожары на предприятиях, на транспорте и других коммуникациях; гидродинамические аварии (прорывы плотин, шлюзов и т. п.).

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» на полицию возлагается обязанность принимать при ЧС неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий, участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. При этом полицией принимаются меры к обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования различных предприятий, организаций и учреждений в данной местности.

Общественный порядок при этом включает общественные отношения между людьми, складывающиеся при проведении указанных мероприятий. Он выражается в поведении граждан и действиях должностных лиц в местах их осуществления, в фактическом соблюдении адресованных им запретов, дозволений и предписаний, закрепленных в соответствующих правовых нормах.

Под чрезвычайной ситуации, охватившей территорию административного участка, следует понимать обстановку, сформировавшуюся на основе опасного природного или техногенного явления, образовавшую действительные угрозы жизненно важным интересам постоянного населения и временно присутствующим гражданам либо повлекшую многочисленные жертвы, существенные материальные потери, нарушение условий жизни и отдыха людей, для ликвидации которой требуются безотлагательные и особые меры правового и организационного характера.

Чрезвычайные ситуации не содержат признаков противоправного поведения, однако и в данных условиях на УУП возлагаются специальные обязанности. Для того чтобы раскрыть специфику служебной деятельности УУП в условиях ЧС на обслуживаемой территории, следует отметить ряд особенностей.

Во-первых, территория России, по сравнению с другими государствами, расположенными в сейсмоактивных регионах, в целом характеризуется умеренной сейсмичностью. В то же время отдельные местности обладают крайне высокой возможностью землетрясений: Курильские острова, Сахалин и Камчатка, отдельно отмечаются Северный Кавказ и побережье Черного моря. В районе Крым-Кавказ-Копетдагской сейсмозоны часто возникают землетрясения в 9 баллов и выше.

По содержанию Федеральной целевой программы «Сейсмобезопасность территории России», утвержденной постановлением Правительства

Российской Федерации от 25.09.2001 № 690[1], самый высокий индекс сейсмического риска свойственен территории Краснодарского края.

Во-вторых, ежегодно под угрозой подтопления в результате паводков находятся 750 тыс. городов и несколько тысяч населенных пунктов. Площадь подтопления при этом составляет примерно 400 тыс. кв. км. Наиболее подвержены этому стихийному бедствию долины рек Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа. На административном участке, расположенных в горных районах Алтайского края, Северного Кавказа и Причерноморья широко распространены селевые потоки. Чаще всего они связаны с ливневыми паводками, иногда − с бурным таянием снегов и ледников, прорывом платин.

В-третьих, на некоторых административных участках вероятны ЧС, связанные с обрывом ЛЭП, нарушением работы дорожно-коммунальных служб и транспорта, увеличением количества ДТП, причиной которых являются локальные подтопления, сопровождающиеся размыванием берегов рек, ограждающих и берегозащитных дамб, подмывом опор мостов, разрушением дорожного полотна и мостов через реки.

§ 2. Нормативная правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций

Указанные факторы окружающей среды практически не зависят от состояния законодательства и, следовательно, сохраняют высокую вероятность причинения вреда. Нормативную правовую базу административной деятельности УУП при возникновении ЧС составляют две группы нормативных актов.

Первая из них охватывает законы и подзаконные акты, регламентирующие работу Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ОВД как ее субъекта. Вторую группу составляют нормативные акты, непосредственно определяющие конкретные права и обязанности участковых в случае возникновения ЧС на обслуживаемой территории.

Безусловно, в первую очередь следует отметить ФЗ «О полиции», обладающий бланкетной связью с нормами Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В целях обеспечения мобильности полиции в ст. 37 указанного нормативного акта закреплена возможность изменения режима служебного времени сотрудника полиции без

[1] О федеральной целевой программе «Сейсмобезопасность территории России»: постановление Правительства РФ от 25.09.2001 № 690. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

его согласия на срок до 6 месяцев и возложения на сотрудника полиции дополнительных обязанностей, а также установления иных особых условий и дополнительных ограничений. Это, бесспорно, относится к условиям чрезвычайной обстоятельств, ликвидации последствий ЧС.

Основываясь на п. 7 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции», УУП обязан принимать при возникновении ЧС неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб. Практика показывает, что под охрану берутся все пункты временного развертывания, стоянки автотранспорта, пункты размещения скота и места хранения имущества граждан. При обходе пораженной территории населенных пунктов УУП принимают меры по сбору бесхозного имущества, вынесенного водой за пределы дворов, и доставке его в пункт хранения.

В настоящее время деятельность по защите населения от ЧС различного характера отнесена к числу важнейших в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой комплекс связанных по времени, месту и ресурсам государственных организационно-управленческих, экономических и правовых мер, направленных на предупреждение и ликвидацию ЧС, осуществляемых специально созданными органами управления и силами, учреждениями, общественными объединениями и гражданами как заблаговременно, так и при угрозе их возникновения.

§ 3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций

Практическая реализации требований законодательства, решений органов исполнительной власти и ОМСУ, координации деятельности общественных объединений и граждан в сфере ООП и ООБ предполагает совокупность организационно-правовых мер:

1) по прогнозированию угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности;

2) по адекватной реакции на возникновение угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности;

3) по ликвидации последствий проявившейся угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности.

Наиболее типичными для служебной деятельности УУП следует считать меры, вошедшие в первую группу. В первую очередь это надзор за состоянием социальных условий, подлежащих официальной оценке со стороны государства (в данном случае правомерное использование физическими и юридическими лицами предметов и процессов, являющихся на административном участке возможными источниками возникновения ЧС).

Для эффективной реализации таких мер УУП следует основательно знать территорию административного участка, типичные места присутствия граждан, расположение мест хранения товарно-материальных ценностей, места стоянок автотранспорта и т. п.

Информацию об уровне общественной безопасности на административном участке УУП получает:

1) при проведении профилактического обхода обслуживаемой территории, путем посещения зданий, строений и сооружений, обследования чердачных и подвальных помещений жилых домов, пустующих и подлежащих сносу строений, обращая внимание в пределах своего административного участка на направление и состояние рек, а также на жилые помещения, предприятия и учреждения, расположенные на цокольных этажах; попутно УУП обязан проводить разъяснительную работу с жильцами, сотрудниками охраны и гражданами, работающими на объектах, о действиях в условиях возникновения ЧС;

2) в ходе осуществления приема заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, АПН и происшествиях; полученная таким образом информация о признаках ЧС немедленно передается в дежурную часть ТО МВД России с использованием всех доступных средств связи; кроме того, УУП обязан информировать о сложившейся ситуации соответствующие государственные и муниципальные органы, в первую очередь администрацию муниципального образования;

3) в результате взаимодействия с сотрудниками полиции линейных подразделений МВД России на водном, железнодорожном и воздушном транспорте, осуществляющими оперативное обслуживание транспортной инфраструктуры (речные и морские порты, железнодорожные вокзалы и автовокзалы, аэропорты), профилактически значимая информация для УУП может поступить от сотрудников ППС и из подразделений Росгвардии и МЧС России;

4) непосредственно от оперативного дежурного по ТО МВД России в рамках единого информационного либо при проведении ежедневного инструктажа УУП с использованием информации, представленной центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и территориальными подразделениями МЧС России.

Таким образом, несмотря на отличительные признаки ЧС, в содержании деятельности УУП возможно выделить следующие типовые тактические действия:

1) при получении и уточнении информации о возникновении ЧС немедленно докладывают об этом оперативному дежурному по ТО МВД России, вызывают специальные службы (скорую медицинскую помощь, пожарные команды, аварийно-восстановительные бригады), дополнительную помощь подразделений полиции;

2) по возможности локализуют источник повышенной опасности, оказывают содействие специальным службам в мероприятиях по ликвидации пожаров, аварий, наводнений и других негативные явлений, привлекая для этого дополнительные наряды полиции, а также технические и другие доступные средства;

3) проводят разъяснительную работу среди граждан, выявляют очевидцев ЧС, пресекают распространение слухов и паники;

4) организуют и осуществляют охрану имущества, оставленного без присмотра;

5) принимают меры по блокированию горящих и аварийных зданий, других источников повышенной опасности от проникновения лиц, не участвующих в ликвидации последствий ЧС;

6) организуют охрану важных объектов, эвакуацию в безопасные места граждан;

7) с прибытием лиц, ответственных за производство аварийно-спасательных работ, действуют по их указанию и немедленно докладывают им обо всех изменениях в оперативной обстановке.

Наряду с типичной тактикой, в действиях УУП используются способы и приемы, характерные только для определенной ЧС. Так, порядок и последовательность действий УУП при обнаружении пожара зависят от конкретной обстановки, а также от количества сотрудников полиции, находящихся на административном участке во время возникшего пожара. Если к месту пожара прибыла патрульная группа, то УУП распределяет и координирует совместные действия таким образом, чтобы сообщить о пожаре в пожарную часть МЧС России и дежурную часть ТО МВД России, а затем приступить к тушению пожара, используя первичные средства тушения, организовать спасение людей и эвакуацию имущества, обеспечить охрану места происшествия и т. д.

Вторая группа правовых и организационных мер по адекватной реакции на возникновение угроз общественной безопасности УУП имеет свою специфику. В первую очередь следует отметить, что в период развития ЧС участковым приходится выполнять большой объем физической и интеллектуальной работы. Внимания требует промежуток времени, когда признаки ЧС уже стали очевидными, однако:

1) режим ЧС еще не введен, соответственно, границы зоны ЧС (на основании постановления Правительства Российской Федерации от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») не определены[1];

2) не введен в действие специальный план по ликвидации ЧС;

[1] О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

3) возникли трудности со своевременным прибытием основных сил и средств, формируемых ОМСУ или региональными органами исполнительной власти (подтопление территорий, сход селей, землетрясение).

В таких случаях вне рамок единой системы управления ЧС участковый на обслуживаемом административном участке обязан прилагать усилия по оповещению населения и неотложному началу аварийно-спасательных работ. Это работа по локализации и тушению пожаров, аварийному отключению источников поступления жидкого топлива, газа, электроэнергии и воды в очаг поражения, по поиску и спасению людей, оказанию пораженным первой медицинской помощи и их эвакуации в случае необходимости в безопасные зоны. При устранении или снижении степени опасности воздействия поражающих факторов не снимается задача по ООП.

Особое внимание требуется уделять недопущению фактов мародерства в охваченных ЧС местах, на маршрутах и временных пунктах эвакуации. Кроме того, УУП при подтоплении территории, соблюдая меры личной безопасности, обязан:

1) доложить дежурному и принять меры по оповещению должностных лиц и населения об угрозе подтопления;

2) принять меры к спасению людей и имущества, при необходимости организовать эвакуацию населения (в первую очередь детей, женщин, престарелых и больных) и имущества, оказать помощь пострадавшим;

3) обеспечить порядок при переправе населения из подтопленных районов;

4) организовать и обеспечить охрану имущества, вывезенного или оставшегося без присмотра в зоне подтопления.

При возникновении землетрясения или оползня УУП обязан:

1) выяснить обстановку, установить связь с дежурным, другими нарядами и сотрудниками полиции;

2) обозначить места, опасные для движения транспорта и пешеходов;

3) принять меры к спасению людей и имущества, оказанию помощи пострадавшим и направлению их в пункты медицинской помощи.

Практика показывает, что при землетрясении люди ищут безопасности на улицах населенных пунктов. В ночное время при выходе из эксплуатации электросетей это чревато получением травм, возникновением паники и других происшествий. Своевременное появление УУП на обслуживаемой территории, авторитетное и грамотное доведение до граждан, охваченных чувством страха (тревоги), алгоритма безопасного поведения в возникших условиях имеют безусловный профилактический и стабилизирующий эффект.

Опыт устранения последствий крупных аварий указывает на то, что построить эффективную систему защиты населения от стихийных бедствий и ЧС без использования усилий населения невозможно. Было бы

наивным полагать, что обозначенные меры по адекватной реакции на возникновение угрозы общественной безопасности могут иметь ожидаемый результат при единоличном участии УУП. В ст. 15 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяется правовая база участия членов общественных объединений в ликвидации последствий ЧС. Им предоставлена возможность участвовать в мероприятиях по защите населения и территорий от ЧС в соответствии со своими учредительными документами под руководством соответствующих органов управления единой государственной системы предупреждения ЧС.

Таким образом, УУП, выполняющий служебную деятельность в условиях возникновения ЧС, может полагаться на взаимодействие с внештатными сотрудниками, дружинниками и казачьими формированиями.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Задачи и особенности административной деятельности УУП в особых условиях.
2. Компетенция УУП по ООП и ООБ при возникновении ЧС природного и техногенного характера.
3. Задачи УУП по обеспечению безопасности граждан при возникновении пожаров.
4. Задачи УУП по обеспечению безопасности граждан при возникновении эпидемий и эпизоотий.
5. Оцепление территории ЧС и эвакуация населения.

Специальная литература для дополнительного изучения

1. Вологина М.В. Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. № 5. С. 244–246.
2. Кунтуев Д.Б. Чрезвычайное правовое регулирование: понятие, признаки // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2. С. 137–139.
3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.
4. Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. 191 с.

Заключение

Организация и обеспечение эффективной и правомерной деятельности УУП выступают обязательным условием формирования в России гражданского общества с высокой правовой культурой. УУП, являясь универсальным должностным лицом полиции в силу предоставленных ему административно-правовых и уголовно-процессуальных полномочий, оказывает непосредственное воздействие на оперативную обстановку и состояние правопорядка на административном участке. Трудно переоценить объем административно-юрисдикционных и контрольно-надзорных полномочий УУП. Кроме того, УУП непосредственно реализуют и обеспечивают взаимодействие ОВД с иными органами публичной власти, общественными объединениями, организациями и гражданами. Без подобного взаимодействия функционирование современной правоохранительной системы попросту немыслимо.

Настоящий учебник структурирован в соответствии с тематическим планом дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции». Его авторы стремились в рамках каждой темы подчеркнуть организационно-правовые особенности реализации УУП основных направлений деятельности, выявить наиболее типичные ошибки в правоприменении, сформулировать рекомендации по организации правоохранительной деятельности и предупредить о наличии пробелов и коллизий в отечественном законодательстве, которые могут дезорганизовать работу УУП. Подготовивший учебник авторский коллектив выражает надежду, что он будет полезен для профессорско-преподавательского состава и обучающихся образовательных организаций МВД России.

Оглавление

Список сокращений…… 3
Введение…… 4
Раздел I. Основы организации деятельности участкового уполномоченного полиции…… 6
Глава 1. Становление и развитие службы участковых уполномоченных полиции…… 6
§ 1. Предшественники участковых уполномоченных в дореволюционной полиции России……. 6
§ 2. Развитие службы участковых уполномоченных в советский период……... 10
§ 3. Современный этап развития службы участковых уполномоченных полиции в Российской Федерации……... 12
Глава 2. Правовые и организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции…… 16
§ 1. Правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции…….. 16
§ 2. Организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции…….. 26
§ 3. Полномочия должностных лиц территориальных органов МВД России на районном уровне по организации службы участковых уполномоченных полиции……... 27
§ 4. Контроль за деятельностью участковых уполномоченных полиции и критерии оценки их деятельности….. 33
Глава 3. Формы и методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции…….. 42
§ 1. Формы административной деятельности участкового уполномоченного полиции…….. 42
§ 2. Методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции…….. 47
Раздел II. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции на административном участке….. 60
Глава 4. Изучение участковым уполномоченным полиции населения и объектов обслуживаемого административного участка…… 60
§ 1. Понятие и критерии формирования административного участка…… 60
§ 2. Информация, подлежащая учету участковым уполномоченным полиции в рамках изучения административного участка…… 62
§ 3. Основные способы изучения участковым уполномоченным полиции административного участка……. 67

Глава 5. Формы несения службы участкового уполномоченного полиции……... 74
§ 1. Общие требования к несению службы……. 74
§ 2. Проведение профилактического обхода административного участка…… 76
§ 3. Индивидуальная профилактическая работа……. 79
§ 4. Прием граждан и рассмотрение обращений граждан…. 89
§ 5. Отчет перед населением административного участка о проделанной работе…….. 93
Глава 6. Организация взаимодействия участкового уполномоченного полиции с иными подразделениями органов внутренних дел, правоохранительными органами и институтами гражданского общества……. 98
§ 1. Организационно-правовые формы и принципы взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции……. 98
§ 2. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с иными подразделениями территориальных органов МВД России и правоохранительными органами……. 100
§ 3. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с народными дружинами в сфере охраны общественного порядка……... 108
§ 4. Особенности организации работы участкового уполномоченного полиции с внештатными сотрудниками полиции……. 114
§ 5. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с молодежными общественными объединениями правоохранительной направленности в образовательной организации…….. 120
Раздел III. Организация и осуществление основных направлений административной деятельности участковым уполномоченным полиции…….. 127
Глава 7. Организация работы участкового уполномоченного полиции по рассмотрению обращений и заявлений граждан……. 127
§ 1. Правовые основы рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел…… 127
§ 2. Порядок рассмотрения обращений граждан в территориальных органах МВД России…….. 132
§ 3. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении обращений граждан…….. 140

§ 4. Порядок приема, регистрации и разрешения участковыми уполномоченными полиции заявлений (сообщений) о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях……. 142
§ 5. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях……. 152
Глава 8. Противодействие участковым уполномоченным полиции правонарушениям в семейно-бытовой сфере……. 157
§ 1. Общая характеристика семейно-бытовой сферы…… 157
§ 2. Правовая основа профилактики правонарушений в семейно-бытовой сфере…… 159
§ 3. Административно-правовая характеристика правонарушений в семейно-бытовой сфере…….. 163
§ 4. Предупреждение административных правонарушений в семейно-бытовой сфере…… 168
§ 5. Выявление и пресечение административных правонарушений в семейно-бытовой сфере…….. 170
Глава 9. Деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению правонарушений в сфере оборота оружия……... 175
§ 1. Правовые основы регулирования оборота оружия в Российской Федерации……. 175
§ 2. Контроль за обеспечением гражданами условий хранения и сохранностью оружия, боеприпасов и патронов к оружию…….. 186
Глава 10. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности участковым уполномоченным полиции…….. 192
§ 1. Правовые подходы к определению сущности и содержания общественной безопасности и общественного порядка…….. 192
§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность…… 199
§ 3. Особенности предупреждения и пресечения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность…….. 204
Раздел IV. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции административных правонарушений……. 208

Глава 11. Противодействие участковым уполномоченным полиции правонарушениям в области охраны собственности……... 208
§ 1. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности……. 208
§ 2. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности……... 211
§ 3. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны собственности……... 214
Глава 12. Контроль участковых уполномоченных полиции за соблюдением паспортно-регистрационных и миграционных правил…….. 218
§ 1. Понятие и значение паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации и миграционных правил въезда, выезда, пребывания и транзитного следования иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации…… 218
§ 2. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению осуществления паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации… 231
§ 3. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению соблюдения миграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации…….. 235
Глава 13. Противодействие участковым уполномоченным полиции правонарушениям, связанным с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ…….. 241
§ 1. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ……. 241
§ 2. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ…… 244
§ 3. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны общественных отношений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ……... 250
Глава 14. Противодействие участковым уполномоченным полиции нарушениям антиалкогольного законодательства…….. 259

§ 1. Пресечение участковым уполномоченным полиции противоправного употребления алкогольной продукции…… 259
§ 2. Пресечение участковым уполномоченным полиции незаконной продажи алкогольной продукции…….. 265
Глава 15. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению безопасности дорожного движения на административном участке…… 270
§ 1. Общая характеристика подведомственных органам внутренних дел административных правонарушений в области дорожного движения…….. 270
§ 2. Выявление и пресечение участковыми уполномоченными полиции административных правонарушений в области дорожного движения……. 275
Глава 16. Деятельность участкового уполномоченного полиции по противодействию экстремизму и терроризму…… 284
§ 1. Терроризм как крайняя форма экстремизма: понятие, сущность, формы проявления……. 284
§ 2. Правовое регулирование противодействия терроризму… 292
§ 3. Роль и место органов внутренних дел в предупреждении и пресечении террористических актов…….. 295
§ 4. Предупреждение, пресечение и фиксация проявлений терроризма участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемой территории……... 300
Раздел V. Организация и осуществление деятельности участковых уполномоченных полиции в особых условиях и отдельных местностях..... 307
Глава 17. Особенности организации работы участкового уполномоченного полиции в сельской местности и в условиях курортного региона……... 307
§ 1. Административно-правовое обеспечение деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности….. 307
§ 2. Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности…… 309
§ 3. Факторы, обусловливающие специфику и нормативное регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции в курортном регионе…….. 317
§ 4. Особенности организации деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе……. 322
Глава 18. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению правопорядка при возникновении чрезвычайных ситуаций…….. 327
§ 1. Понятие и характерные особенности чрезвычайных ситуаций…… 327

§ 2. Нормативная правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций…… 330
§ 3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций…… 331
Заключение……... 336

Учебное издание

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Учебник

2-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией кандидата юридических наук, доцента К. Д. Рыдченко