МВД России
Санкт-Петербургский университет

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Учебник

Под редакцией
кандидата юридических наук, профессора
заслуженного юриста Российской Федерации
В.А. Кудина

Санкт-Петербург
2017

УДК 351.74 План 2017, поз. 1
ББК 67.401.213
О 64

О 64 Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учебник / под. ред. проф. В.А. Кудина / СПб ун-т МВД России. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. – 308 с.

ISBN 978-5-9500351-4-2

Авторский коллектив:

***Авторы*: Беженцев Александр Анатольевич**, кандидат юридических наук, доцент (гл. 15); **Ваганов Александр Эрнстович** (гл. 6); **Ермолаев Вячеслав Геннадьевич** (гл. 9); **Игошин Николай Алексеевич**, кандидат юридических наук, доцент (предисл., введ., гл. 1, заключ.); **Кулаков Николай Андреевич**, кандидат юридических наук (гл. 10); **Лампадова Светлана Сергеевна**, кандидат юридических наук, доцент (гл. 8); **Лиховенков Сергей Иванович** (гл. 13); **Сахарова Татьяна Александровна,** кандидат юридических наук (гл. 7); **Стульнова Татьяна Владимировна**, кандидат юридических наук (гл. 4, 5); **Тарасов Алексей Васильевич**, кандидат юридических наук (гл. 16); **Ткачук Валентина Николаевна** (гл. 3); **Холманский Виталий Иванович**, кандидат юридических наук (гл. 2, 11, 12); **Шельпяков Анатолий Алексеевич**, доцент (гл. 14).

Учебник подготовлен в соответствии с программой учебной дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» и направлен на формирование у читательской аудитории комплекса теоретических знаний, необходимых для выполнения на высоком профессиональном уровне служебных обязанностей, а также преставления о предмете и системе курса учебной дисциплины. Авторы затронули вопросы, имеющие значение для всех форм и направлений деятельности участкового уполномоченного полиции: правовое положение участкового уполномоченного полиции, содержание, формы и методы его деятельности, способы обеспечения законности и профилактики преступлений и административных правонарушений. Кроме того, учебник раскрывает содержание, порядок реализации прав и исполнения обязанностей участковым уполномоченным полиции по основным направлениям его деятельности.

Учебник предназначен для обучающихся по специальности 40.05.02 – правоохранительная деятельность, специализация – административная деятельность органов внутренних дел (узкая специализация – деятельность участкового уполномоченного полиции) в образовательных организациях высшего образования МВД России.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

Рецензенты:

Тюкалова Н.М., кандидат юридических наук, доцент, (Дальневосточный юридический институт МВД России);

Попов А.И., кандидат юридических наук **(**Рязанский филиал Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя);

Баду А.М., заместитель начальника управления – начальник полиции (Управление МВД России по Красносельскому району г. Санкт-Петербурга)

© Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017

ISBN 978-5-9500351-4-2

© ООО «Р-КОПИ», оформление, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 8

ВВЕДЕНИЕ 10

Глава 1. ВВЕДЕНИЕ В УЧЕБНУЮ ДИСЦИПЛИНУ «ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ» 12

1.1. Предмет, задачи и система курса «организация деятельности участкового уполномоченного полиции» 12

1.2. Становление институтов околоточного надзирателя и урядников дореволюционной России 16

1.3. Формирование, развитие и совершенствование службы участковых уполномоченных полиции после 1917 г. 22

Глава 2. ЭЛЕМЕНТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ 29

2.1. Роль участкового уполномоченного полиции в выполнении задач, возложенных на органы внутренних дел 29

2.2. Элементы организации деятельности участковых уполномоченных полиции, их характеристика 37

Глава 3. ОБЩИЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ 61

3.1. Правовые основы деятельности участкового уполномоченного полиции 61

3.2. Обязанности участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности 64

3.3. Права участкового уполномоченного полиции 74

Глава 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРИЁМУ ГРАЖДАН И РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ 77

4.1. Правовые основы организации работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан. Виды обращений граждан 77

4.2. Этапы работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан 83

4.3. Организация личного приема граждан участковым уполномоченным полиции 92

Глава 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРИЕМУ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, О ПРОИСШЕСТВИЯХ 97

5.1. Правовые основы организации работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан, содержащими сообщения происшествиях: виды сообщений о происшествиях 97
5.2. Порядок приема, регистрации и разрешения участковым уполномоченным полиции заявлений и сообщений о преступлениях, происшествиях, об административных правонарушениях 100
ГЛАВА 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ОБХОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО УЧАСТКА 109
6.1. Обход административного участка как элемент профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции 109
6.2. Правила и требования, предъявляемые к профилактическому обходу участковым уполномоченным полиции административного участка 111
6.3. Задачи, связанные с обязанностями участкового уполномоченного и решаемые им при осуществлении профилактического обхода административного участка 114
6.4. Отдельные тактические действия и рекомендации для проведения профилактического обхода участковым уполномоченным полиции административного участка 118
Глава 7. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГРАЖДАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 123
7.1. Понятие паспортно-регистрационной системы и основные функции органов внутренних дел по ее осуществлению 123
7.2. Организация и тактика деятельности участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания.....134
Глава 8. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА.....138
8.1. Понятие и особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации 138
8.2. Основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции в сфере контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации 150

Глава 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИПО ВЫЯВЛЕНИЮ РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, УСТАНОВЛЕНИЮ МЕСТОНАХОЖДЕНИЯ ЛИЦ, ОБЪЯВЛЕННЫХ В РОЗЫСК.....168
9.1. Профилактика тяжких и особо тяжких преступлений, выявление участковыми уполномоченными полиции превентивных составов преступлений.....168
9.2. Выявление участковыми уполномоченными полиции преступлений по линии незаконного оборота наркотических средств, установление местонахождения лиц, объявленных в розыск.....171
Глава 10. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ.....176
10.1. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.....176
10.2. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с общественными формированиями.....182
Глава 11. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВНЕШТАТНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА С ГРАЖДАНАМИ 188
11.1. Правовые основы внештатного сотрудничества граждан с полицией. Права и обязанности внештатных сотрудников полиции.....188
11.2. Доверительные отношения, устанавливаемые с гражданами 193
Глава 12. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ 208
12.1. Понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, правовые основы его установления и осуществления.....208
12.2. Права и обязанности лиц, состоящих под административным надзором, и полномочия участковых уполномоченных полиции по его осуществлению.....211

12.3. Контрольная и индивидуально-профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции в отношении лиц, формально подпадающих под установление административного надзора 215
12.4. Надзорная и индивидуально-профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции в отношении лиц, состоящих под административным надзором 220
Глава 13. УЧАСТИЕ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ЛИЦАМИ, ОСУЖДЁННЫМИ К НАКАЗАНИЯМ, НЕ СВЯЗАННЫМ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ 223
13.1. Виды наказаний, не связанных с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно 223
13.2. Порядок проведения участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно 227
13.3. Взаимодействие органов внутренних дел с уголовно-исполнительными инспекциями по предупреждению и профилактике правонарушений и преступлений лицами, осужденными без изоляции от общества 231
Глава 14. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ СО СТОЯЩИМИ НА УЧЕТЕ БОЛЬНЫМИ АЛКОГОЛИЗМОМ ИЛИ НАРКОМАНИЕЙ 236
14.1. Организация работы участкового уполномоченного полиции по профилактике пьянства и наркомании 236
14.2. Особенности предупреждения и пресечения бытового пьянства и алкоголизма в современных условиях 249
14.3. Деятельность участковых уполномоченных полиции по противодействию наркомании 253
Глава 15. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ 265
15.1. Общая характеристика организации работы участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних 265
15.2. Предупреждение безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних участковыми уполномоченными полиции 272
15.3. Деятельность участковых уполномоченных полиции по профилактике групповых правонарушений несовершеннолетних 277

Глава 16. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ.....291
16.1. Социально-экономические, демографические и иные факторы, определяющие особенности деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности.....291
16.2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности.....295
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....303
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....304

ПРЕДИСЛОВИЕ

Обеспечение правопорядка и борьба с преступностью в Российской Федерации осуществляются посредством многогранной и целенаправленной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений правоохранительной направленности и граждан. Особая роль в этой деятельности отводится одному из элементов общей системы поддержания правопорядка – территориальным органам МВД России и их представителям на административных участках – участковым уполномоченным полиции. Служба участковых уполномоченных полиции является наиболее многочисленной из государственных структур, на которую возложен самый широкий спектр задач в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Её сотрудники реализуют самые разнообразные формы и методы работы с населением, юридическими и физическими лицами, а также с государственными и негосударственными структурами.

Проблемы совершенствования деятельности участковых уполномоченных полиции в органах внутренних дел имеют большое практическое и существенное теоретическое значение. Их правоохранительная деятельность неразрывно связана как с последовательным совершенствованием нормативной правовой базы, так и с научно обоснованным реформированием механизма функционирования всей системы МВД России.

Развитие теории и практики деятельности территориальных органов МВД России осуществляется, с одной стороны, за счет многолетнего опыта их практической деятельности, а с другой, благодаря теоретическим работам российских ученых и юристов. Методологические основы исследования и решения проблем правоохранительной деятельности заложили Ю.Е. Аврутин, Н.В. Бугель, Н.И. Буденко, П.П. Веденкин, А.В. Черепанов, Г.М. Воскресенский, В.В. Денисенко, И.Н. Зубов, А.П. Ипакян, В.Е. Караханов, Л.М. Колодкин, В.Д. Малков, А.Н. Роши, А.Н. Харитонов, Е.Ф. Яськов. В условиях реформирования общества и правовой системы России ими разработаны и предложены научно-обоснованные направления, обеспечивающие совершенствование форм и методов деятельности органов внутренних дел.

Фундаментальными учебными изданиями, предназначенными для изучения деятельности участковых уполномоченных полиции в органах внутренних дел, в настоящее время, по-прежнему, являются учебник под редакцией Н.В. Румянцева и курс лекций под редакцией В.А. Кудина. Достаточно подробно теория осуществления деятельности участковых уполномоченных полиции раскрывается в учебнике А.Н. Кокорева, В.В. Кардашевского, М.С. Лаврентьевой, а также в трудах А.Г. Гришакова, Л.В. Кузнецовой, Е.А. Федяева. Во всех этих изданиях базовыми разделами являются: введение в курс «Организация деятельности участ-

кового уполномоченного полиции»; нормативное правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных; роль и место участковых уполномоченных в выполнении задач территориального органа МВД России по основным направлениям деятельности полиции.

При подготовке данного учебника авторы исходили из структуры и содержания действующей в образовательных организациях МВД России программы «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции». По этой программе осуществляется обучение и в Санкт-Петербургском университете МВД России.

Существенное влияние на содержание предлагаемого учебника оказали проведённые в 2016 г. изменения правоохранительной системы в целом и системы МВД в частности, которые непосредственно отразились на порядке осуществления взаимодействия участковых уполномоченных с государственными структурами правоохранительной направленности.

При разработке структуры и определении содержания учебника авторы учитывали сложившуюся в различных образовательных организациях МВД России методику преподавания дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции».

Учебник предназначен в первую очередь для слушателей и курсантов образовательных организаций МВД России. Кроме того, он может быть полезен научным работникам, интересующимся проблемами реализации задач, решаемых органами внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка.

Авторы искренне благодарны коллективам, которые взяли на себя труд по рецензированию рукописи учебника. Их ценные замечания и предложения позволили улучшить как его структуру, так и содержание. В основном взгляды авторов на теоретические и практические аспекты организации деятельности участковых уполномоченных полиции в органах внутренних дел согласуются с подходами, представленными в курсе лекций, изданном в 2012 г. Вместе с тем, пожелания и рекомендации, высказанные ведущими специалистами, после уточнений и согласований в определённой мере нашли своё отражение в предлагаемом учебнике.

Авторы, как и ранее, с глубокой признательностью и благодарностью примут конструктивные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование учебника. Все заинтересованные лица и организации могут направлять свои отзывы и критические замечания по адресу: 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1, Санкт-Петербургский университет МВД России.

ВВЕДЕНИЕ

Современные реалии развития российского общества предъявляют повышенные требования к уровню профессиональной подготовленности сотрудников полиции, в том числе и участковых уполномоченных полиции.

Реализация задач, возложенных на участковых уполномоченных полиции, требует кардинального улучшения их оперативно-служебной деятельности, повышения ответственности каждого сотрудника за результативность служебной деятельности, обеспечения законности и служебной дисциплины, что невозможно без совершенствования профессионального мастерства.

Работа в данном направлении может быть эффективной при условии повышения качества подготовки участковых уполномоченных полиции.

Преподавание учебной дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» направлено на овладение обучающимися (курсантами и слушателями) теоретическими знаниями, приобретение ими практических навыков по организации и осуществлению охраны общественного порядка на территории административного участка, уяснение специфики работы по различным направлениям деятельности.

Учебная дисциплина «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» базируется на положениях общей теории государства и права, конституционного права, административного права; соприкасается с дисциплинами специализации «Государственная служба в органах внутренних дел», «Уголовное право», «Уголовный процесс», «Административная юрисдикция», «Основы управления в органах внутренних дел», «Криминалистика», «Основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел» и «Тактико-специальная подготовка». Наиболее тесно данная учебная дисциплина связана с курсом «Административная деятельность полиции», поскольку административная деятельность является одним из основных видов правоохранительной деятельности, осуществляемой участковым уполномоченным полиции.

Как специфическая область правоохранительной деятельности полиции, работа участкового уполномоченного опирается на соответствующие правовые основы, в первую очередь, на реализацию норм административного законодательства.

Глубокое знание нормативного материала и умелое использование содержащейся в нем информации является необходимым условием достижения целей служебной деятельности участковых уполномоченных полиции.

В своей работе участковые уполномоченные полиции руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами (особое место среди которых занимает федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля

2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[1]), указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, приказами Министерства внутренних дел Российской Федерации и др.

В настоящее время основным ведомственным нормативным правовым актом, определяющим направления деятельности, задачи, служебные обязанности и права участковых уполномоченных полиции является Наставление, утвержденное приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»[2] в редакции приказа МВД России от 8 сентября 2016 г. № 526[3].

Данные нормативно-правовые акты на ведомственном уровне формируют правовую основу деятельности участкового уполномоченного полиции и определяют задачи, обязанности и права, а также его должностное положение в системе органов внутренних дел Российской Федерации.

Соответственно этому и содержание учебной дисциплины основывается на положениях указанных нормативных правовых актах, достижениях науки, в том числе результатах научных исследований по проблемам административной деятельности полиции и т. д.

Однако надо иметь в виду, что правовые нормы, доходя до самого глубокого уровня детализации и конкретизации, остаются лишь содержанием идеальной модели поведения. Они абстрагированы от важных нюансов и особенностей реальности, оторваны от ситуационной конкретики. В них не содержатся адекватные практическим потребностям организационно-управленческие, логико-гносеологические механизмы и тактические аспекты работы участкового уполномоченного в различных ситуациях. Поэтому содержание учебной дисциплины одновременно базируется и на передовой практике правоохранительной деятельности.

Материал учебника в полной мере согласуется с курсом учебной дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» и структурно состоит из шестнадцати глав, последовательно представляющих систематизированные знания о деятельности участковых уполномоченных полиции.

---

[1] Далее по тексту – федеральный закон «О полиции».

[2] Нормативно-правовые акты приведены в соответствии с данными официального интернет-портала правовой информации Pravo. gov. ru (дата обращения 10.03.2017).

[3] Приказ МВД России от 08.09.2016 № 5 26 «О внесении изменений в приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции″».

Глава 1. ВВЕДЕНИЕ В УЧЕБНУЮ ДИСЦИПЛИНУ «ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ»

1.1. Предмет, задачи и система курса «организация деятельности участкового уполномоченного полиции»

Деятельность участковых уполномоченных полиции[1] во все периоды развития Российского государства занимала и занимает важное место в системе органов внутренних дел.

Являясь одной из важнейших составляющих системы органов внутренних дел, участковые уполномоченные полиции непосредственно обеспечивают:

– личную безопасность граждан;

– выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

– охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

– защиту частной государственной, муниципальной и иных форм собственности;

– розыск отдельных категорий лиц;

– оказание содействия сотрудникам подразделений уголовного розыска и органов предварительного следствия;

– оказание помощи гражданам, должностным лицам, организациям и общественным объединениям в защите их законных прав и интересов;

– безопасность дорожного движения;

– рассмотрение обращений и заявлений граждан;

– осуществление индивидуальной профилактической работы и др.

Главной задачей, стоящей перед образовательными организациями МВД России, является обеспечение органов внутренних дел квалифицированными сотрудниками, способными отвечать современным вызовам времени.

Дополнительно следует сказать и о том, что успешно решать ответственные задачи на практике выпускники образовательных организаций МВД России смогут лишь тогда, когда их глубокие знания в области права будут органично соединены в одно неразрывное целое со знаниями в области психологии, педагогики, научной организации труда и других специальных наук.

Таким образом, знания об организации деятельности участкового уполномоченного должны базироваться на всестороннем теоретическом и представительном эмпирическом материале, характеризующем эту деятельность.

[1] Далее по тексту, также, – участковый уполномоченный, участковый, УУП.

Результаты многолетних исследований, изучения передовой практики работы органов внутренних дел позволили сформировать прочные научные основы, отражающие самые разнообразные аспекты деятельности участковых. Главная задача предлагаемого учебника – сформулировать, описать закономерности организации служебной деятельности участкового уполномоченного, его функционирования как представителя государственной власти, способного максимально полно использовать полученные знания в правоприменительной практике, обеспечении законных интересов и прав граждан.

Область научных знаний об организации деятельности участкового уполномоченного является специфическим научным учением, содержащим сведения о полиции, и носит межпредметный характер. В этом учении с успехом реализуются понятия, подходы, различные концепции и положения, создаваемые административно-правовой, уголовно-правовой науками, криминологией, криминалистикой, теорией оперативно-розыскной деятельности, а также психологией, педагогикой и т. д. В свою очередь, представители этих наук могут брать для своих разработок все полезное, что создается специалистами в области исследования правовых и иных проблем организации деятельности участкового уполномоченного полиции.

Теоретические основы подобного межотраслевого взаимодействия создаются объектом и предметом рассматриваемой области научных знаний, т. к. объект и предмет данного учения лежат не только сфере правовых явлений.

Практическая функция, цели и задачи, решаемые данным научным учением главным образом связаны именно с правоприменительной деятельностью, с практикой государственных органов, ведущих борьбу с преступностью и иными правонарушениями. Разрабатываемая научная продукция адресуется правоприменительной практике, административным правоприменительным органам (конкретнее – службе участковых уполномоченных полиции). Вырабатываемые практические рекомендации носят четко выраженный правовой характер, основаны на законе, соответствуют закону и ориентируют практиков (участковых уполномоченных) на безусловное выполнение законов. Правовые науки, административная, а также следственная, оперативно-розыскная и судебная практики являются основной «питательной средой» для учения об организации деятельности участковых уполномоченных полиции.

Учебная дисциплина «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» раскрывает:

– историю становления и развития службы участковых уполномоченных полиции;

– элементы организации деятельности участкового уполномоченного на современном этапе;

– содержание, основные направления деятельности, права и обязанности участкового уполномоченного полиции;

– организацию и порядок приема граждан на участковом пункте полиции;

– особенности деятельности участковых уполномоченных по приему, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях;

– содержание деятельности, осуществляемой при проведении профилактического обхода административного участка;

– особенности деятельности по контролю за соблюдением миграционного законодательства гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства;

– сущность деятельности участкового уполномоченного по выявлению и раскрытию преступлений, установлению местонахождения лиц, объявленных в розыск;

– вопросы организации взаимодействия участкового уполномоченного полиции с государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями правоохранительной направленности;

– порядок организации и содержание работы участкового уполномоченного полиции по осуществлению внештатного сотрудничества с гражданами;

– особенности осуществления участковым уполномоченным административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

– степень участия участкового уполномоченного полиции в осуществлении контроля за лицами, осуждёнными к наказаниям, не связанным с лишением свободы;

– содержание профилактической работы участкового уполномоченного полиции со стоящими на учете больными алкоголизмом или наркоманией;

– специфику деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– особенности организации работы участковых уполномоченных в сельской местности.

Целью освоения предлагаемого учебного материала является приобретение обучающимися теоретических знаний, необходимых для осуществления на высоком профессиональном уровне служебной деятельности в качестве участкового уполномоченного полиции и составляющих организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на территории административного участка.

В этом контексте основная задача, стоящая перед ними, – научиться последовательно мыслить и творчески действовать, с учетом приобретенных знаний, при реализации положений законов и подзаконных нормативных правовых актов в своей оперативно-служебной деятельности.

Реалии современности, научно-технические достижения, возрастающие практические потребности ставят перед наукой задачу в сжатые сроки обеспечить переход на принципиально новые, эффективные технологии учебно-педагогической деятельности, отвечающие требованиям сегодняшнего дня и ближайших перспектив.

Образование в системе МВД России должно быть ориентировано на подготовку квалифицированных специалистов, способных по окончании учебного заведения самостоятельно работать на практике и выполнять задачи в соответствии с замещаемой должностью.

Основными задачами участкового уполномоченного являются:

1. Защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства.

2. Противодействие преступности.

3. Охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

Перечисленные задачи предопределяют функции и основные направления деятельности участковых уполномоченных полиции:

1. Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств.

2. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

3. Выявление и раскрытие преступлений.

4. Производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, изучение учебной дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» направлено на решение следующих задач:

– формирование готовности выпускника осуществлять виды профессиональной деятельности, определённые федеральным государственным образовательным стандартом;

– раскрытие механизмов реализации участковым уполномоченным полиции профессиональных задач, соответствующих конкретным квалификационным требованиям специальности;

– формирование общекультурных, общепрофессиональных, профессиональных и профессионально-специализированных компетенций, обеспечивающих осуществление правоохранительной деятельности.

1.2. Становление институтов околоточного надзирателя и урядников дореволюционной России

История развития государственных структур, занимающихся охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, указывает нам на то, что на протяжении трёх последних веков развития российской государственности полицейская служба занимала и занимает значимое место в системе правоохранительных органов. Историческими прототипами современного участкового уполномоченного полиции в разные времена были – квартальный надзиратель, околоточный надзиратель, урядник, участковый-инспектор, участковый уполномоченный милиции.

История становления службы участковых уполномоченных полиции, складывается в непосредственной связи с формированием и развитием органов внутренних дел.

Непосредственное формирование полицейских органов и образование «регулярной» полиции большинство исследователей относят к 25 мая 1718 г., когда была учреждена должность генерал-полицмейстера. С созданием этой должности начинается комплектование полицейского аппарата в соответствии с инструкцией, утвержденной российским императором. Для исполнения всех обязанностей, возложенных на полицмейстерскую канцелярию, требовалось сформировать соответствующий состав служащих.

Однако при комплектовании полицейского аппарата возник целый ряд трудностей, главной из которых было отсутствие средств на содержание полицейских чиновников. В связи с этим значительная доля обязанностей полиции была возложена на жителей столичного города. Полицией назначались на каждой улице старосты, «ночные караульщики», «десятские». Сохранение полицейской повинности для горожан было вынужденной, но вместе с тем весьма эффективной мерой. Участие граждан в охране общественного порядка всегда способствует повышению уровня их правосознания, улучшению эффективности этой деятельности.

Другой проблемой стало то, что на должности полицмейстеров поступали люди, по своим качествам явно не соответствующие характеру работы, например, освободившиеся с каторги. Искаженное представление о предполагаемой работе у граждан делало ее не престижной, что было связано с отсутствием четкой правовой регламентации полицейской деятельности.

Не существовало даже единообразного понимания термина «полиция». Только 16 января 1721 г. выходит регламент, или устав главного магистра, где достаточно полно и четко определялись задачи полиции, раскрывалось понятие полиции как государственного учреждения.

В соответствии с этим документом, наиболее важными задачами полиции были: «…содействие правосудию; осуществление безопасности от разбойников, воров, насильников, обманщиков; принуждение каждого к честному труду и промыслу; наблюдение за порядком на улицах города;

контроль над торговлей; призрение нищих, больных, увечных, бедных; защита вдов, сирот и иностранцев; надзор за подростками и т. д.»[1].

Достаточно широкий и неопределённый характер задач, возлагаемых на полицию, вызвал необходимость привлечения к службе не только обывателей, но и армейские чины, перекладывая полицейские функций на армию. Управленческий аппарат полицмейстерских канцелярий и контор комплектовался, как правило, армейскими офицерами. Непосредственно полицейские обязанности исполняли унтер-офицеры и нижние чины, которые направлялись на службу из военных гарнизонов.

Вместе с тем, привлечение армии и ее кадрового состава к выполнению полицейских функций не могли решить основных проблем полицейской деятельности. Необходимо было на основе реформ государственного центрального и местного управления провести полное реформирование полицейских органов, увеличить их штаты, качественно улучшить кадровый состав, а также поднять авторитет полиции в глазах населения.

В этой связи для полиции наступает длительный период реформ и преобразований. На формирование системы и структуры полиции оказывали непосредственное влияние все метаморфозы государственного и местного самоуправления.

В 1775 г. основной административной единицей страны становится губерния, которая разделялась на уезды. Существовавшие ранее провинции упразднялись. Каждая губерния делилась на уезды, в них создавался административно-полицейский орган в виде так называемого нижнего земского суда. По существу, это была сельская полиция.

Можно сказать, что была сформирована и городская полиция. «Устав благочиния или полицейский» 1782 г., преобразовывал старые полицейские учреждения в новые городские административно-полицейские органы – управы благочиния. Вводились специальные должности служащих городской полиции, более четко определялись ее задачи и компетенция.

На рубеже 18–19 вв., проявляется тенденция к централизации власти и подчинению ее военным, которые не могли не оказать влияние на формирование российской полиции. Указами Петра I в Петербург и Москву были назначены военные губернаторы, а в важнейшие губернские города – военные коменданты, которым была подчинена полиция[2]. Управы благочиния упразднялись, а в губернские города назначались полицмейстеры с двумя помощниками по гражданской части. Кроме того, город был обязан содержать за счет собственных средств (местного бюджета) избиравшихся частных приставов и квартальных надзирателей. Губернаторы

[1] ПСЗ. Собр. 1. Т. VI. № 3708.
[2] ПСЗ. Собр. 1. Т. XXIV. № 17878.

и коменданты должны были лично отвечать за формирование штатов полиции[1], и лишь в 1800 г. произошло окончательное освобождение полиции от влияния армии. Полиция была признана как гражданское ведомство.

Следующим шагом реформирования полиции стало создание в 1802 г. вместо прежних центральных органов полицейского управления министерства внутренних дел.

Однако даже после всех произведенных реформ, в составе полиции было слишком много начальников и мало исполнителей, которые бы непосредственно работали с населением, обеспечивая их нужды[2].

Попытка решить данную проблему была предпринята 25 декабря 1862 г. посредством принятия «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губернии»[3].

Для непосредственной охраны общественного порядка на местах, после принятия Временных правил образовались новые полицейские органы и учреждались новые должности. Крупные города делились на отдельные участки, вверенные особым участковым приставам; участки, в свою очередь, делились на 2–3 околотка, в каждом околотке стояли два околоточных надзирателя[4].

Должности околоточных надзирателей были созданы только в крупных городах. Эти чины полиции, по своей сути были прообразом современного участкового уполномоченного. До введения должности околоточного надзирателя, его функции охраны общественного порядка на местах выполняли старшие городовые.

Околоточный надзиратель, как лицо близко стоящее к жителям, являлся низшим полицейским чином для принятия всякого рода жалоб и заявлений. У ворот домов, где они проживали, вывешивали доски с указанием их квартир[5].

В прямом подчинении околоточных надзирателей, как своих ближайших начальников, находились городовые, которые получали от первых приказания, причем за их неисполнение отвечали, как за неподчинение начальству[6].

На должность околоточного надзирателя назначались лица из числа русских поданных всех званий и состояний, достигшие 25 лет, обладающие здоровым телосложением, ростом не ниже 2 аршин 6½ вершков (примерно 1,71 метра), имеющие соответствующее образование, право на

---

[1] Лысенко В.В. Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России. СПб, 1997. С. 66. (История и современность).

[2] Инихов Б. Краткие очерки истории Санкт-Петербургской полиции // Вестник полиции. 1909. № 37. С. 785.

[3] ПСС. Сбор. 2. Т. 37. № 39087.

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

[5] Инихов Б. Краткий очерк истории Санкт-Петербургской полиции. Там же. № 38 С. 710.

[6] Инструкция околоточным надзирателям, обязательные постановления для жителей г. Казани. Казань, 1890. С. 54.

льготы второго разряда по воинской повинности или же приобретенную на государственной службе опытность.

Обязанности околоточных надзирателей указывались в специальной инструкции. Согласно инструкции, обязанности околоточных надзирателей разделялись на общие и особые. К общим обязанностям относились такие, как непосредственное подчинение приставу, получение от него поручений и приказаний, доклад об их исполнении. К особым обязанностям относилось наблюдение за наружным порядком, внутренний надзор за народонаселением, дежурство в участковом управлении. Околоточный надзиратель обязан был днем и ночью как можно чаще обходить вверенный ему околоток для охраны общественной тишины и порядка, принимать предписанные законом меры к прекращению нарушения таковых, ему предписывалось предупреждать убийства, разбои, грабежи, кражи и другие преступления против личной безопасности обывателей.

Возлагая на околоточного надзирателя такие обязанности, инструкция предоставляла ему и достаточно широкие административные полномочия.

Околоточный надзиратель имел право собственной властью задерживать подозреваемых в совершении преступления и проступка в следующих случаях:

а) когда при составлении протокола о нарушении благоустройства и благочиния обвиняемый отказался объявить свое звание или предоставить удостоверение о своем имени, фамилии и месте жительства;

б) когда подозреваемые в совершении преступления (убийства, разбоя, грабежа, кражи) застигнуты при совершении преступления или сразу после него;

в) когда на подозреваемом будут явные следы совершенного преступления, или при нем будут вещи, служащие доказательством преступления;

г) когда он не имеет постоянного места жительства;

д) людей, открыто сопротивляющихся распоряжениям полиции, нарушающих общественное спокойствие, порядок и безопасность;

е) людей, на разыскание и задержание которых последовало особое распоряжение начальства[1].

Наблюдая за исполнением обязанностей городовых своего околотка, околоточный надзиратель должен был назначать городовых на дежурства на подвижных и постоянных постах. Расположение постов на околотках было таким, чтобы иметь возможность городовым видеть и слышать друг друга. На каждом посту находились три городовых, которые поочередно несли службу. Число постов городовых указано не было, оно колебалось в зависимости от пространства занимаемого участка, от числа жителей и, наконец, от расположения городов. На каждый участок

[1] Инструкция околоточным надзирателям, обязательные постановления для жителей г. Казани. Казань, 1890. С. 56.

приходилось от 30 до 40 городовых при 10–12 постах[1]. Участки делились на околотки с таким расчетом, чтобы надзиратель околотка мог бы обойти свой околоток несколько раз в сутки и знал бы в нем все дома, заведения, жильцов и дворников.

Околоточный надзиратель был обязан «не останавливаясь на общем знакомстве с населением околотка, стараться ближайшим образом узнать его жителей, чтобы иметь всегда готовыми те сведения, касательно обывателей околотка, которые необходимы для успешного производства розысков…», он не должен был оставлять без внимания «ни одного случая, а, напротив, на все обращать внимание, за всеми следить и все события запоминать и использовать все сведения при необходимости…»[2].

Для достижения «надлежащего успеха» в охране общественного порядка Инструкция обязывала околоточных надзирателей взаимодействовать друг с другом, ибо «при полной солидарности всегда скорее и легче обнаруживаются преступления и разыскиваются преступники»[3].

В этот период значительно расширяется нормативно-правовая основа регламентации деятельности полиции, в том числе и околоточных надзирателей. Для исполнения обязанности по предупреждению и пресечению преступлений околоточный надзиратель руководствовался Уставом о предупреждении и пресечении преступлений[4], при обнаружении нарушения акцизного сбора околоточный надзиратель руководствовался статьями 76, 102 Устава об акцизных сборах[5], при обнаружении неисправности дорог околоточные надзиратели руководствовались Уставом путей сообщений[6].

Это лишь некоторые из нормативно-правовых актов, которыми руководствовался околоточный надзиратель. Кроме нормативных актов центрального аппарата околоточные надзиратели на местах должны были выполнять обязательные постановления местных властей.

В 1878 г. для управления деятельностью всех учреждений губерний, уездов и волостей, а также для наблюдений за охраной в них спокойствия и безопасности жителей в штатах уездных полицейских управлений была введена должность полицейского урядника, являющегося ближайшим помощником пристава и одновременно начальником и руководителем над низшими полицейскими служителями.

Для обеспечения их деятельности 28 июля 1887 г. была издана Инструкция полицейских урядников», где указывались права и обязанности чиновников. Данная инструкция была утверждена министром внутренних

---

[1] Инструкция околоточным надзирателям, обязательные постановления для жителей г. Казани. Казань, 1890. С. 4.

[2] Инструкция околоточного надзирателя Ревельской городской полиции. Ревель. 1900. С. 3.

[3] Инструкция околоточным надзирателям, обязательные постановления для жителей г. Казани. С. 58.

[4] Свод законов Российской Империи. Т. XIY.

[5] Там же. Т. X.

[6] Там же. Т. XII. Ч. 1.

дел по согласованию с министерством юстиции и действовала на всей территории России, где была введена должность полицейского урядника.

Согласно инструкции, урядник должен был проживать на территории своего участка и без разрешения станового пристава не имел права отлучаться. Для успешного исполнения своих обязанностей урядник должен был тщательно изучать местность, входящую в данный участок, знать расположение сел, поселков, отдельных домов, ознакомиться с местами, где могут укрываться «злоумышленные люди», скрывать и сбывать имущество, добытое преступлением. В пределах своего участка урядник выполнял многофункциональные обязанности. Он занимался предупреждением и пресечением преступлений, составлением протоколов при обнаружении правонарушений, также он был обязан пресекать все действия, направленные против правительства, к подрыву доброй нравственности и прав собственности. На него были возложены такие обязанности, как соблюдение «правил против пожара», принятие мер против наводнений, наблюдение за исполнением «народного здоровья», за исправным состоянием дорог, мостов, телеграфных столбов и другие, носящие профилактический характер меры[1].

У каждого урядника была записная книжка, где он указывал исполнение отдельных поручений прокурора, судебных следователей, офицеров отдельного корпуса жандармов. Вторая часть книжки была предназначена для дневника урядника. Здесь записывались для памяти поручения, приказания, замеченные неисправности, по поводу которых отданы приказания сотским при объездах своего участка. Записную книжку и инструкцию урядник должен был иметь всегда при себе.

За неисполнение или медлительность при исполнении приказания начальства, «за нерадение и беспорядки на службе», а также за неисполнение инструкции становые приставы имели право делать урядникам выговоры, замечания, подвергать их аресту до семи суток, увольнять со службы. За более важные проступки, урядники подлежали ответственности по суду, которому подвергались по постановлению губернского правления. Судил их окружной суд[2].

Нетрудно заметить, что обязанности и права околоточного надзирателя и урядника, содержание выполняемых ими функций во многом напоминает те, которые в настоящее время характерны для участковых уполномоченных полиции.

---

[1] Правящая Россия. Полный сборник сведений о правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц Российской Империи (от Государственного Советника до сельского старосты). Ч. 1. СПб, 1904. С. 159.

[2] См.: Пособие нижним чинам полиции при производстве дознания / сост. Н.В. Муравьев. М., 1909.

Институты околоточных надзирателей и урядников существовали до 1917 г. В течение такого продолжительного периода, несмотря на многочисленные нарекания в их адрес, они явились большим шагом вперед в организации полицейской деятельности. Благодаря этим институтам сформировалось представление о необходимости обеспечения неразрывной связи полиции и населения в охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Постоянное присутствие околоточного надзирателя или урядника на административном участке обеспечивало доверительное отношение к нему со стороны граждан и возможность в динамике наблюдать происходящие социальные процессы, что влияло на качество решения полицейских задач.

Полученный опыт организации службы в околотках был впоследствии заимствован властями советской России.

1.3. Формирование, развитие и совершенствование службы участковых уполномоченных полиции после 1917 г.

Сразу же после Октябрьской революции 1917 г. становится понятным, что для утверждения нового строя необходимы были не только армия, флот, органы государственного управления, но и надлежащая служба охраны общественного порядка.

Становление института участковых уполномоченных полиции после Октябрьской революции было тяжелым, трудным и болезненным. Коренные изменения претерпели все структуры государственного управления, в том числе министерство внутренних дел, все его подразделения и службы.

Советская власть, при формировании милиции, изначально сделала ставку на «сознательных рабочих и крестьян», образующих вооруженные формирования трудящихся. Отсутствие у полицейских чинов императорской России необходимого в новом государстве рабоче-крестьянского происхождения и их идеологическая несовместимость с новой политикой привели к чистке аппарата от «враждебных» и «морально неустойчивых лиц»[1]. Чистка способствовала фактической ликвидации старой полицейской системы, поскольку Военно-революционный комитет не «рассматривал старый полицейский аппарат как основу для создания новых милицейских органов»[2].

Милиция представляла собой новый постоянный орган, опиравшийся в вопросах охраны общественного порядка и безопасности на местное городское население. В Петрограде в 1918 г. все мужчины в возрасте от 18 до 40 лет ставились на особый учет отделом охраны и привлекались к выполнению милицейских обязанностей по охране общественного порядка.

---

[1] Мулукаев Р.С. Организация управления советской милиции в 1917–1920 гг.: лекция. М.: Академия МВД СССР. 1976. С. 6.

[2] Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. М., 1965. С. 309.

В марте 1918 г. после переезда ЦК РКП (б) и Советского правительства из Петрограда в Москву нарком внутренних дел Г.И. Петровский поставил в СНК вопрос об организации советской милиции на штатных началах[1].

«Таким образом, в 1918 году большевики вынуждены были создавать и армию, и государственную службу по охране порядка и борьбе с преступностью, аналоги которой во всем мире называются полицией. Но так полюбившееся название – милиция, осталось, хотя оно уже не соответствовало содержанию, зато давало основание называть милицию народной и противопоставлять ее ″буржуазной антинародной полиции″»[2].

Комплектование милиции строилось на принципе добровольности, но только из представителей трудящихся классов. Каждый, поступивший на службу в милицию, давал письменное обязательство послужить не менее шести месяцев, подчиняться приказам начальников и соблюдать инструкцию.

Инструкция об организации рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 г., формировавшая создание штатной милиции в РСФСР, закрепила низовые звенья милицейского аппарата на местах – старшие милиционеры и милиционеры. За старшим милиционером не был закреплен определенный участок. В ней отмечалось, что старшие милиционеры наблюдают за внешним состоянием района, для чего делают обход по району, докладывают в уездах начальнику района, а в городах – его помощнику о состоянии района, осуществляют надзор за чистотой и внутренним порядком района, хорошо изучают свой район.

В их подчинении находились младшие милиционеры, а в служебные обязанности заключались в организации службы по постам, проведении инструктажа, принятии рапортов по итогам дежурства. Кроме того, старшие милиционеры организовывали исполнение текущих приказов, директив, распоряжений; следили за их скорым и точным исполнением. Характер функций, выполняемых старшими милиционерами, позволяет говорить о том, что они выступали в роли участковых уполномоченных.

В декабре 1918 г. издается новая Инструкция советской рабоче-крестьянской милиции, которая подробно регламентировала обязанности младшего милиционера на посту, по общему наблюдению, по борьбе с преступностью, по наблюдению за чистотой и порядком на площадях, улицах и во дворах, по охране общественного спокойствия при несчастных случаях. Можно сделать вывод о том, что в первые годы Советской власти функции участкового инспектора милиции исполнялись коллегиально, так как были распределены между старшим и младшими милиционерами[3].

---

[1] Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Развитие конституционно-правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1988. С. 31.

[2] Шестаев Н. Какая полиция нам нужна? // Право и жизнь. 1992. № 2. С. 140.

[3] Желудкова Т.И. Становление и развитие института участкового инспектора милиции в период строительства социализма (октябрь 1917–1936 гг.) // Теория и практика совершенствования общественного порядка: труды Академии МВД СССР. М. 1985. С. 78.

Основной упор делался на формирование милиции в городах. Данное обстоятельство привело к тому, что в сельской местности до 1920 г. обязанности участковых инспекторов милиции нормативно не были определены. В основном они руководствовались циркулярными распоряжениями НКВД, и лишь в феврале 1920 г. НКВД РСФСР издал Инструкцию волостным милиционерам.

Волостная милиция состояла из старших и подчиненных им младших милиционеров. Старший волостной милиционер отвечал за общее состояние дел в волости, распределял работу между подчиненными милиционерами, а с 1923 г. и между сельскими исполнителями, руководил их работой, лично исполнял наиболее сложную работу. При этом младшие волостные милиционеры не являлись прототипом современных участковых уполномоченных, так как они не закреплялись за определенной территорией, работали в масштабе своего участка, волости, исполняли отдельные поручения старшего волостного милиционера. Однако, как нам представляется, именно они стали базой для создания института участковых инспекторов, в частности на селе[1].

Волостные милиционеры в пределах своего района были обязаны знать наименования всех селений, деревень, хуторов, всех дорог, место расположения государственных органов, учреждений, организаций, лично должны были знать руководителей и должностных лиц.

Работу волостной милиции достаточно сложно признать эффективной. Сказывались причины, характерные и для дореволюционной полиции: плохой кадровый состав, низкие оклады, перегруженность работой, недостаточное снабжение средствами передвижения и оружием[2]. На местах одному милиционеру вместо 5 тыс. человек приходилось обслуживать 14–17 тыс. населения, а иногда и 20–22 тыс. Многим старшим милиционерам приходилось работать не 8–10 часов, а 15–18 часов в сутки. Функции охраны общественного порядка целиком ложились на волостных милиционеров, во многих районах отсутствовали судебные и следственные органы[3].

Для упорядочения деятельности сельской милиции 16 января 1924 г. Нарком внутренних дел РСФСР издал Инструкцию волостному милиционеру[4]. Новеллой в праве инструкция не стала, так как по своему содержанию в основном повторила положения Инструкции участкового надзирателя в городах. Вместе с тем, в ней были учтены условия сельской местности.

---

[1] Крючков А.В. Возникновение института участковых инспекторов и его развитие в 20-х годах // Профилактика правонарушений. М. 1977. Вып. 6. С. 113.

[2] Отчет ЦКК РКП (б) VIII съезд партии (май 1923 г. – май 1924 г.). М., 1924. С. 128.

[3] От наших корреспондентов // Административный вестник. 1926. № 6. С. 30.

[4] Действующее распоряжение по милиции. М.; НКВД РСФСР. 1928. С. 84–97.

В инструкции говорилось, что волостной милиционер осуществляет свои обязанности лично или через младших милиционеров и сельских исполнителей. В его непосредственном подчинении по-прежнему находились младшие милиционеры.

Несмотря на все предпринятые попытки на протяжении последующих 1924–1925 гг., советскому государству не удается создать стабильную службу участковых инспекторов милиции в волостях. Только в 1929 г. после принятия положения о волостных Съездах Советов и волостных Исполнительных Комитетах большинство сельских районов было разделено на участки. С этим периодом связывается рождение термина «участковый инспектор».

Нельзя не отметить значение Инструкции участковому надзирателю, утвержденной 17 ноября 1923 г. Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР. Этот нормативный правовой документ, по сути, положил начало формированию института участковых в российской милиции. Именно 17 ноября 1923 г. в соответствии с приказом МВД России от 6 сентября 2002 г. № 868 «Об объявлении дня участковых уполномоченных милиции» считается датой начала формирования в органах внутренних дел участковых уполномоченных, а 17 ноября объявлен Днем участковых уполномоченных.

Важным этапом в развитии рассматриваемого института явилось принятие в мае 1930 г. НКВД РСФСР Положения об участковом инспекторе в сельской местности. В нем 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. Согласно положению, участковый инспектор был обязан в любое время принимать устные и письменные заявления граждан, предприятий, учреждений и организаций, расследовать преступления, осуществлять охрану общественного порядка и следить за соблюдением правил санитарии[1].

В 1933 г. Главное управление рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР принимает новое Положение об участковых инспекторах в сельских местностях. Данное положение не особо отличалось от предыдущих инструкций. В нем не было сказано о подчинении или выполнении распоряжений сельских Советов, находящихся в пределах этого участка. Новое положение пошло лишь по пути уточнения и внесения ясности в основные моменты, определившие построение института участкового инспектора милиции. Функциональные обязанности городского и сельского участкового инспектора милиции между собой не имели различий. Главной их обязанностью была «охрана революционного порядка и гражданской безопасности»[2].

---

[1] Желудкова Т.И. Указ. соч. С. 83.

[2] Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции. (1917–1934 гг.). М., 1957. С. 14.

Состояние общественного порядка в данный период характеризовалось ростом преступности. Трудности милицейской службы усугублялись серьезной нехваткой квалифицированных, специально подготовленных для службы участковых инспекторов кадров. Реальные признаки улучшения положения дел обозначились с созданием на базе наиболее известных учебных заведений по подготовке полицейских кадров, среди которых Санкт-Петербургская школа чинов столичной полиции, Казанская школа стражников, Елабужская школа урядников, Рязанская школа урядников конно-полицейской стражи, школ и курсов нового типа, ориентированных на подготовку участковых инспекторов милиции.

Положительная динамика деятельности милиции, обусловленная усилением качественного состава ее сотрудников, повлияла на внимательное отношение государственной власти к формированию системы подготовки кадров.

Механизм подготовки и обучения кадров милиции активно совершенствовался и к концу рассматриваемого периода принял следующий вид.

1. Школы среднего командного состава. Школы данного уровня функционировали в городах: Ленинграде, Омске, Новочеркасске. Срок обучения милиционеров в указанных школах составлял 2 года. Именно они стали образовательными учреждениями среднего уровня, ориентированными на подготовку специалистов для милиции. Данные школы на протяжении нескольких десятилетий доказали свою эффективность и были упразднены лишь в начале 21 в.

2. Губернские школы младшего комсостава с 10-месячным сроком обучения в целях усовершенствования общеобразовательной и специальной подготовки работников милиции, представлявшие собой аналог учебных центров, существовавших до недавнего времени в структуре региональных подразделений МВД России.

3. Губернские школы-резервы поднятия квалификации рядовых милиционеров.

4. Областные школы младшего комсостава по подготовке участковых надзирателей, помощников начальников волостных милиционеров, старших милиционеров с годичным сроком обучения.

5. Губернские резервы милиции для подготовки участковых надзирателей и милиционеров (в губерниях, где не было школ)[1].

В 1922–1923 гг. участковые надзиратели проходили профессиональную подготовку в школах-резервах, в конце 20-х гг. они обучались в школах младшего комсостава и на милицейских курсах, где получали политические и общеюридические знания. В 1933 г. при школе старшего начсостава были организованы краткосрочные курсы участковых, где

[1] Еропкин М.И. Развитие органов милиции в Советском государстве. Высшая школа МООП. М., 1967. С. 46.

участковые проходили переподготовку[1]. Для оказания методической юридической помощи участковым инспекторам милиции были изданы различные пособия и инструкции с разъяснениями и комментариями нормативно-правовых актов, что ознаменовало собой признание службы участковых уполномоченных в качестве необходимого звена обеспечения порядка и безопасности в государстве.

На стабилизации института участковых уполномоченных положительно сказывались предпринятые шаги по повышению денежного содержания инспекторов, развитие ведомственных учебных заведений. Однако другие компоненты, характеризующие материально-бытовые условия жизни участкового инспектора, правовое регулирование его деятельности стабильно оставались неудовлетворительными.

Не способствовали повышению эффективности деятельности и регулярные переподчинения указанной службы. До 1974 г. участковые инспектора входили в состав службы охраны общественного порядка (именовавшейся в то время наружной службой милиции), а в 1974 г. они были введены во вновь созданную службу профилактики, являющуюся, в свою очередь, составной частью подразделений уголовного розыска. Данная реформа доказала, с одной стороны, что возможности службы участковых инспекторов представляли неподдельный интерес для уголовного розыска. С другой, становится ясным, что государство на тот момент еще не достаточно осознало возможности и значение института участковых уполномоченных милиции в охране правопорядка.

В 1983 г. служба профилактики была упразднена, а участковые инспектора выведены из подчинения аппарата уголовного розыска. В 1986 г. участковые инспектора были вновь введены в состав службы охраны общественного порядка.

С принятием в 1993 г. указа Президента Российской Федерации «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» участковые инспектора введены в ее состав[2]. Позднее федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 163 ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 36 Закона Российской Федерации ″О милиции″», понятие «участковый инспектор милиции» было заменено на «участковый уполномоченный милиции»[3]. Федеральный закон «О полиции», говорит уже об участковых уполномоченных полиции.

Участковые уполномоченные на всех этапах развития этой службы являются главным связующим звеном государственной власти с населением, гарантом защиты прав и свобод граждан от преступных посягательств по месту жительства.

---

[1] Шаров Б. Волостная милиция //Административный вестник. 1925. № 4. С. 37; Смирнов А. О подготовке работников для деревни. Там же. № 9. С. 63.

[2] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 562.

[3] СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 6.

И как народное признание заслуг этой службы, в историческом центре Санкт-Петербурга, на одной из красивейших улиц – Малой Конюшенной установлена скульптура «Петербургского городового» – символ правопорядка и благочиния.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите дату возникновения регулярного полицейского органа в России.
2. Перечислите трудности, возникающие при комплектовании кадрами полицейских органов.
3. Охарактеризуйте нормативные акты, регламентирующие деятельность полицейской службы.
4. Раскройте порядок создания, права и обязанности околоточных надзирателей.
5. Перечислите особые обязанности околоточного надзирателя.
6. Расскажите о взаимодействии околоточного надзирателя с городовыми.
7. Приведите перечень нормативных актов, которыми руководствовался околоточный надзиратель при выполнении своих обязанностей.
8. Перечислите права и обязанности полицейского урядника.
9. Назовите особенности порядка формирования службы участковых уполномоченных милиции после 1917 г.

Глава 2. ЭЛЕМЕНТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

2.1. Роль участкового уполномоченного полиции в выполнении задач, возложенных на органы внутренних дел

Должность участкового уполномоченного полиции является универсальной. Участковый уполномоченный полиции при несении службы на закрепленной части территории муниципального образования, обслуживаемой территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности. В территориальном органе МВД России на районном уровне практически нет службы или структурного подразделения, функциональные обязанности сотрудников которых не выполнял бы участковый уполномоченный полиции.

Как работник оперативной службы он участвует в раскрытии преступлений как уголовной, так и экономической направленности. Он оказывает содействие оперативным подразделениям и органам предварительного следствия в розыске и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, проверке на территории административного участка мест возможного нахождения лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших. Прибыв на место преступления раньше следственно-оперативной группы, он принимает меры по охране места происшествия, фиксации следов преступления, установлению обстоятельств и очевидцев преступления, преследованию и задержанию подозреваемых и т. д. В случае невозможности прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы он самостоятельно проводит предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством первоначальные неотложные следственные действия по установлению, закреплению, изъятию следов преступления и иных обстоятельств, имеющих значение для раскрытия и расследования преступления.

Он выявляет на административном участке по приметам и другим данным лиц, объявленных в розыск, устанавливает через родственников и знакомых местонахождение разыскиваемых лиц; если они раньше проживали на административном участке, уточняет сведения, имеющие значение для их розыска и задержания. Незамедлительно информирует инициаторов розыска об установлении местонахождения разыскиваемого и, при необходимости, принимает участие в его задержании.

Кроме того, он проверяет на причастность к совершенным преступлениям ранее судимых лиц, представителей других категорий,

состоящих на профилактическом учете, а также жителей административного участка, характеризующихся ведением антиобщественного образа жизни и противоправным поведением. Устанавливает доверительные отношения с гражданами в целях получения информации, способствующей предупреждению и раскрытию преступлений, иных правонарушений, розыска преступников и лиц, пропавших без вести, оказания профилактического воздействия на лиц, склонных к совершению противоправных деяний.

По линии работы дознавателей и следователей участковый уполномоченный полиции осуществляет по поручению начальника органа дознания предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам по преступлениям, выявление и раскрытие которых отнесено к компетенции органов внутренних дел. При обнаружении на административном участке деяний, содержащих признаки преступлений, по делам о которых предварительное расследование проводится в форме дознания органами внутренних дел, он самостоятельно принимает по ним предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством меры, направленные на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу. В исключительных случаях, вызванных отсутствием следователя, он по поручению начальника органа дознания проводит дознание по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности органов предварительного следствия. Незамедлительно докладывает собранные материалы начальнику территориального органа МВД России на районном уровне либо его заместителю для производства по ним дознания, либо предварительного следствия. Он обязан исполнять в пределах компетенции решения суда (судьи), по письменному поручению начальника территориального органа МВД России на районном уровне – письменные поручения следователя, дознавателя, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Участковый уполномоченный полиции на административном участке при выявлении и раскрытии преступлений при получении сообщения о преступлении устанавливает обстоятельства его совершения (место, время, способ совершения, приметы подозреваемого), выясняет состояние пострадавшего, устанавливает данные заявителя, возможных очевидцев. О происшествии немедленно сообщает оперативному дежурному. При непосредственном обнаружении преступления либо прибытии на место происшествия раньше следственно-оперативной группы территориального органа МВД России на районном уровне принимает меры к пресечению преступления и задержанию (преследованию) подозреваемых, незамедлительно информирует оперативного дежурного, оказывает помощь пострадавшим, устанавливает очевидцев и в дальнейшем принимает меры по охране места происшествия, сохранению следов преступления и иных предметов, которые

могут стать вещественными доказательствами. В случае невозможности прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы территориального органа МВД России на районном уровне самостоятельно проводит неотложные следственные действия в целях обнаружения и фиксации следов преступления, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования, в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством. При прибытии на место происшествия следственно-оперативной группы информирует ее руководителя о характере и месте совершения преступления, о пострадавших, возможных очевидцах и лицах, которые могут быть причастны к совершению преступления. Исполняет поручения руководителя следственно-оперативной группы по получению справок, установлению, опросу, вызову к следователю, дознавателю очевидцев и иных лиц, располагающих сведениями о преступлении и лицах, его совершивших.

Выполняя функции по соблюдению миграционного и регистрационного режима на обслуживаемой территории, включающих правила въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, он осуществляет проверки соблюдения должностными лицами и гражданами Российской Федерации этих правил. Ведет списочный учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства, ежемесячно осуществляет проверки их фактического проживания. По письменным запросам в отношении лиц, обратившихся по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации, он проводит проверку фактического проживания данных лиц по месту регистрации, а также подтверждение их трудовой деятельности. О результатах проверки в месячный срок направляет рапорт инициатору запроса.

По линии контроля за осуществлением лицензионно-разрешительной системы участковый уполномоченный полиции обязан иметь информацию обо всех объектах, расположенных на обслуживаемой территории. Он ведет в установленном порядке в служебной документации учет лиц, имеющих гражданское и наградное оружие. Принимает участие 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. При выявлении правонарушений в области оборота оружия, в пределах компетенции принимает меры по привлечению лица к предусмотренной законодательством ответственности, изъятию оружия и патронов к нему и докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне. Он участвует в проверках соблюдения гражданами и должностными лицами на территории административного участка правил хранения огнестрельного оружия и боеприпасов, а также

правил хранения организациями взрывчатых веществ и материалов. В части реализации права проверять места хранения оружия, основных частей огнестрельного оружия (если имеются данные, дающие основания подозревать граждан в совершении преступления, либо имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении) проверяет у граждан документы, подтверждающие законность владения (использования) ими гражданским или служебным оружием. Контролирует соблюдение законодательства о частной детективной и охранной деятельности. При выявлении фактов нарушений информирует об этом соответствующие структурные подразделения территориальных органов МВД России на районном уровне и войск национальной гвардии Российской Федерации для принятия мер по их устранению.

В области предупреждения безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних он оказывает содействие сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России на районном уровне в выявлении родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих или исполняющих ненадлежащим образом обязанности по воспитанию и обучению детей. Он выявляет, также, работников образовательных, воспитательных, лечебных или иных учреждений, нарушающих права несовершеннолетних, совершающих в отношении их противоправные действия, и решает вопрос по принятию к ним мер в соответствии с законодательством Российской Федерации. Участвует в пределах компетенции в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием. Участвует в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством. Принимает в пределах компетенции меры по пресечению их деятельности, в том числе информирует об указанных лицах заинтересованные подразделения полиции. Выявляет несовершеннолетних, проживающих в ненадлежащих условиях, информирует об этом подразделение по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России на районном уровне.

В сфере обеспечения безопасности дорожного движения участковый уполномоченный полиции контролирует в пределах своей компетенции на административном участке соблюдение водителями автотранспорта и пешеходами правил дорожного движения. Он изымает в установленном порядке водительские удостоверения у лиц при совершении ими

административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, а также при исполнении постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники. Он оказывает сотрудникам Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) помощь в обеспечении движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий, в розыске угнанных, похищенных и используемых в противоправных целях транспортных средств, а также водителей, скрывшихся с места дорожно-транспортного происшествия. Участвует совместно с сотрудниками ДПС в обеспечении беспрепятственного проезда транспортных средств аварийно-спасательных служб в район чрезвычайной ситуации на административном участке. Проводит на административном участке мероприятия, направленные на выявление и пресечение фактов управления транспортными средствами водителями в состоянии опьянения, а также на профилактику аварийности на автотранспорте и нарушений правил дорожного движения. Более того, для участковых уполномоченных полиции, работающих в сельской местности, действующим Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденное приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166.[1] значительно расширены полномочия в части оформления дорожно-транспортных происшествий. При получении информации о дорожно-транспортном происшествии и по прибытии на место происшествия он обязан: обеспечивать обозначение и ограждение места дорожно-транспортного происшествия в целях предотвращения наезда на его участников; устанавливать водителей, транспортные средства которых участвовали в дорожно-транспортном происшествии, и других причастных к нему лиц; осуществлять проверку документов у участников дорожно-транспортного происшествия, обеспечить присутствие указанных лиц на месте происшествия; выявлять свидетелей дорожно-транспортного происшествия и записывать их данные; принимать меры по сохранности вещественных доказательств, следов, имущества и других предметов, имеющих отношение к дорожно-транспортному происшествию; выяснять вероятное направление движения транспортного средства, скрывшегося с места дорожно-транспортного происшествия, устанавливать марку, тип, государственный регистрационный знак, цвет, а также особые приметы транспортного средства и сведения о водителе и владельце. Полученные при осмотре места дорожно-транспортного происшествия и опросе свидетелей сведения немедленно докладывать оперативному дежурному и в дальнейшем действовать в соответствии с его указаниями;

[1] Далее по тексту, также, – Наставление.

при необходимости организовать движение транспорта в объезд места дорожно-транспортного происшествия и проведения аварийно-спасательных работ. До прибытия следственно-оперативной группы на место дорожно-транспортного происшествия, в котором пострадали люди, участковый уполномоченный полиции обязан: установить число пострадавших и тяжесть их состояния; вызвать выездную бригаду скорой медицинской помощи и до ее прибытия оказать пострадавшим первую помощь; организовать при необходимости доставку пострадавших в ближайшую медицинскую организацию; выяснить фамилии, имена, отчества, места жительства и работы пострадавших; доложить прибывшему на место дорожно-транспортного происшествия руководителю следственно-оперативной группы (следователю, дознавателю) сведения о причастных к дорожно-транспортному происшествию лицах и свидетелях, сообщить о местонахождении вещественных доказательств, передать документы участников дорожно-транспортного происшествия и действовать по его указанию.

Осуществляя функции профилактики хищений материальных ценностей с объектов различных форм собственности, он принимает на административном участке меры по сохранности частной, государственной, муниципальной и иных видов собственности. При необходимости вносит собственникам имущества за подписью начальника территориального органа МВД России на районном уровне письменные предписания об устранении выявленных недостатков и принятии конкретных мер по их устранению. Участвует в пределах своей компетенции в проведении на административном участке проверок состояния технической укрепленности и пожарной безопасности объектов хранения товарно-материальных ценностей, денежных средств. В установленном порядке совместно с другими подразделениями территориальных органов МВД России на районном уровне, федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принимает меры по усилению технической укрепленности указанных объектов. Проводит разъяснительную работу среди населения по оборудованию своих квартир и иных объектов собственности средствами охранной либо тревожной сигнализации.

По линии борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ он выявляет на административном участке лиц, незаконно изготовляющих, приобретающих, употребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также занимающихся незаконным посевом запрещенных к культивированию наркосодержащих растений. Информирует об этом заинтересованные подразделения полиции и принимает в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры по привлечению таких лиц к ответственности. При пресечении фактов потребления в общественных местах наркотических средств и психо-

тропных веществ без назначения врача или иных одурманивающих веществ несовершеннолетним, не достигшим к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста, участковый уполномоченный полиции доставляет его в территориальный орган МВД России на районном уровне и докладывает об этом рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне. Он обязан держать на профилактическом учете лиц, больных наркоманией, хроническим алкоголизмом и представляющих опасность для окружающих.

Неоценима роль участкового уполномоченного полиции как представителя органа внутренних дел в оказании содействия другим службам и органам, не находящимся в подчинении МВД России.

Совместно с сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции ФСИН он контролирует соблюдение лицами, условно осужденными, ограничений, установленных в отношении их в соответствии с законодательством, а также в пределах своей компетенции в установленном порядке принимает участие в контроле за поведением лиц, осужденных к мерам уголовного наказания, не связанным с лишением свободы.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет на административном участке по письменным запросам служб судебных приставов установление местонахождения должников (ответчиков) по делам о взыскании алиментов, а также по делам о взыскании средств с граждан в пользу государственных учреждений, предприятий, организаций и общественных объединений. О результатах уведомляет инициатора розыска. Оказывает содействие судебным приставам в исполнении решений судов, при этом обеспечивает охрану общественного порядка и личную безопасность судебных приставов.

Помимо этого, он оказывает содействие работникам здравоохранения в направлении на лечение психически больных лиц, а также лиц, больных алкоголизмом или наркоманией, представляющих опасность для окружающих.

Перечислен далеко не полный перечень функциональных обязанностей участкового уполномоченного полиции. Однако основные его функции заключаются в осуществлении общей и индивидуальной профилактики преступлений и административных правонарушений на обслуживаемой территории. В недалеком прошлом служба участковых уполномоченных полиции так и называлась – профилактическая. От профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции во многом зависит состояние оперативной обстановки в районе, городе, стране.

Рассмотрим кратко, в чем же все-таки заключается конкретная профилактическая работа, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции.

В рамках осуществления общей профилактики правонарушений и преступлений он проводит среди населения административного участка разъяснительную работу о способах и средствах правомерной защиты и самообороны от преступных и иных противоправных посягательств, в установленном порядке информирует об этом население через местные средства массовой информации. Выявляет на административном участке общественные и религиозные объединения, либо иные организации, деятельность которых имеет экстремистскую направленность либо сопряжена с совершением противоправных действий, либо с побуждением к их совершению. Принимает к ним в установленном порядке в пределах своей компетенции меры, предусмотренные законодательством. Привлекает население административного участка, общественные объединения и формирования правоохранительной направленности, граждан и частные охранные предприятия к работе по предупреждению преступлений, проведению индивидуальных профилактических мероприятий в отношении лиц, допускающих правонарушения.

Осуществляет контроль за своевременным принятием мер руководителями организаций по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений. В случае невыполнения ими ранее данных рекомендаций докладывает руководству территориального органа МВД России на районном уровне для принятия мер.

Он обязан знать места расположения на административном участке и осуществлять периодические проверки автостоянок, гаражных кооперативов, станций технического обслуживания, автосервисов и автомастерских, созданных частными лицам, в целях выявления угнанного, похищенного или причастного к совершению преступлений автотранспорта, а также выявлять лиц, занимающихся изменением маркировочных обозначений. Он должен выявлять на административном участке брошенный бесхозный и разукомплектованный автотранспорт, принимать меры к установлению его принадлежности, проводить проверку на предмет его нахождения в розыске.

В его обязанности по осуществлению общих профилактических функций также входит регулярный профилактический обход административного участка, проверка подъездов домов, чердачных и подвальных помещений, пустующих и подлежащих сносу строений в целях выявления и задержания лиц, представляющих оперативный интерес, пресечения преступлений и других правонарушений.

Обязанностью участкового уполномоченного полиции является также установление организаторов либо содержателей притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ, занятий проституцией, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том

числе в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством. При выявлении таких лиц он должен принимать к ним в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренных законодательством.

Он обязан выявлять на административном участке лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, хронических алкоголиков, психических больных, создающих непосредственную опасность для себя и окружающих. Он должен применять к указанным лицам своевременные меры профилактического, правового и иного воздействия в целях недопущения совершения ими преступлений и административных правонарушений.

2.2. Элементы организации деятельности участковых уполномоченных полиции, их характеристика

Согласно действующему нормативно-правовому обеспечению деятельности участкового уполномоченного полиции, организацию его работы можно представить как совокупность следующих взаимосвязанных и логически последовательных элементов:

1. Деление территории, подпадающей под обслуживание территориальных органов МВД России на районном уровне, на административные участки, и закрепление за ними участковых уполномоченных полиции;
2. Прием административного участка вновь назначенным участковым уполномоченным полиции, документальное оформление приема участка;
3. Изучение особенностей принятого административного участка и оперативной обстановки на нем, ее анализ;
4. Индивидуальная профилактическая работа с отдельными категориями лиц, состоящими на учете;
5. Участие в раскрытии преступлений, выявление и пресечение административных правонарушений;
6. Организация взаимодействия с участковыми уполномоченными полиции соседних административных участков, с работниками других служб территориальных органов МВД России и иных государственных органов, общественными организациями и формированиями;
7. Ведение служебной документации;
8. Контроль, проверка исполнения и руководство деятельностью участковых уполномоченных полиции;
9. Учет и оценка результатов работы участкового уполномоченного полиции.

Остановимся на рассмотрении в отдельности каждого из элементов.

Деление территории, подпадающей под обслуживание территориальных органов МВД России на районном уровне, на административные участки, и закрепление за ними участковых уполномоченных полиции

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

Административный участок – это часть территории, обслуживаемая территориальным органом МВД России на районном уровне, которая закрепляется за участковым уполномоченным полиции. Размеры и границы административного участка определяются и пересматриваются начальником территориального органа МВД России на районном уровне с учетом численности населения, в том числе сезонно проживающего на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, а также в местах массового отдыха населения, состояния оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования. В случае расположения на административном участке профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, научных организаций и организаций дополнительного профессионального образования организаций и предприятий при расчете штатной численности участковых уполномоченных полиции учитывается количество компактно проживающих в общежитиях студентов и иных категорий обучающихся в образовательных организациях, профессорско-преподавательского состава и иных граждан. Приказом начальника территориального органа МВД России на районном уровне может создаваться административный участок с включением в него только общежитий, административных зданий образовательных организаций, иных организаций, предприятий и прилегающих к ним территорий. Административному участку приказом начальника территориального органа МВД России на районном уровне присваивается порядковый номер.

Участковый уполномоченный полиции назначается на должность и освобождается от должности начальником территориального органа МВД России на районном уровне.

С сотрудником органов внутренних дел, назначаемым на должность участкового уполномоченного полиции, начальник территориального органа МВД России на районном уровне в установленном порядке заключает контракт, предусматривающий права и обязанности сторон,

условия службы участкового уполномоченного полиции и выполнения им своих должностных обязанностей, социальные и иные гарантии, а также основания и порядок его расторжения.

Сотрудник, впервые принятый в органы внутренних дел на должность участкового уполномоченного полиции, допускается к самостоятельной работе на участке после прохождения специальной подготовки, а назначенный на эту должность по окончании образовательной организации МВД России или переведенный из других подразделений, если он ранее не работал в этой должности – после прохождения месячной стажировки под руководством наставника (старшего участкового уполномоченного полиции или другого наиболее опытного участкового уполномоченного полиции). На период отсутствия участкового уполномоченного полиции (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или по иным уважительным причинам) его обязанности на основании приказа начальника территориального органа МВД России на районном уровне исполняет другой участковый уполномоченный полиции, которому назначается дополнительная выплата за совмещение обязанностей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Изменения в приказ о закреплении за участковым уполномоченным полиции административного участка вносятся в течение 10 дней. На каждые две должности участкового уполномоченного полиции вводится должность старшего участкового уполномоченного полиции. В целях усиления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на административных участках, создания и обучения резерва участковых уполномоченных полиции в штатное расписание территориального органа МВД России на районном уровне начальником территориального органа МВД России на региональном уровне по представлению начальника территориального органа МВД России на районном уровне может вводиться должность помощника участкового уполномоченного полиции из расчета на одну должность старшего участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового уполномоченного полиции (в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности на одну должность участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового уполномоченного полиции). Помощник участкового уполномоченного полиции закрепляется приказом начальника территориального органа МВД России на районном уровне за конкретным участковым уполномоченным полиции и деятельность осуществляет под его непосредственным руководством на должности младшего начальствующего состава. Организационное обеспечение деятельности участковых уполномоченных полиции, включая планирование, учетно-аналитическую работу, контроль за несением службы и оценку их деятельности, мониторинг обеспеченности участковых уполномоченных полиции форменным обмундированием, материально-техническими средствами, служебными

помещениями и служебными жилыми помещениями осуществляется отделами (отделениями, группами) участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России, отделов (отделений, пунктов) полиции в составе территориальных органов МВД России на районном уровне. Работу и прием граждан участковый уполномоченный полиции осуществляет в помещении на административном участке – участковом пункте полиции, который должен соответствовать предъявляемым требованиям.

Прием административного участка вновь назначенным участковым уполномоченным полиции, документальное оформление приема участка

Прием административного участка вновь назначенным участковым уполномоченным полиции производится с участием заместителя начальника полиции территориального органа МВД России на районном уровне (по охране общественного порядка) или заместителя начальника отдела (отделения) полиции, начальника отдела участковых уполномоченных полиции, заместителя начальника отдела (отделения) полиции в составе территориального органа МВД России на районном уровне, в присутствии участкового уполномоченного полиции, сдающего административный участок, или без участия указанного сотрудника (при его отсутствии по уважительной причине). При перемещении участкового уполномоченного полиции по службе, увольнении из органов внутренних дел служебная документация сдается в отдел (отделение, группу) делопроизводства и режима территориального органа МВД России на районном уровне. Целью приема административного участка является ознакомление участкового уполномоченного полиции с границами и особенностями административного участка, оперативной обстановкой на нем, представление его должностным лицам органов местного самоуправления и, при необходимости, – руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на участке. О приеме и передаче административного участка делается соответствующая запись в паспорте на административный участок.

В процессе приема вновь назначенный на должность участковый уполномоченный полиции должен ознакомиться с силами и средствами по охране общественного порядка, предусмотренными единой дислокацией и расположением их на принимаемой территории. Он должен поинтересоваться о наличии и местах расположения постов патрульно-постовой службы, маршрутах патрулирования, в том числе и группы задержания подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации.

Первостепенное значение на стадии приема имеет получение передаваемой участковому уполномоченному полиции служебной документации. В нее входит Паспорт на административный участок, Журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений, получаемые им в

секретариате, и другие служебные документы. Значимость данной процедуры заключается в том, чтобы изначально получить полную информацию о лицах, состоящих на учетах, из числа проживающих на принимаемой территории. Практика показала, что когда предшественники, работавшие ранее на административном участке, освобождают эту должность до назначения нового участкового уполномоченного полиции, то некоторые лица, особенно из числа ранее судимых и освободившихся из мест лишения свободы, при их прибытии к избранному месту жительства могут оказаться неучтенными, ввиду отсутствия участкового уполномоченного полиции, ведущего эту работу. И, зачастую, в связи с этим складываются ситуации, когда о проживании этих лиц на обслуживаемой территории участковый уполномоченный полиции, принявший участок, узнает, только тогда, когда лицо совершает тяжкое или особо тяжкое преступление.

Изучение особенностей принятого административного участкаи оперативной обстановки на нем, ее анализ

В процессе приема административного участка участковый уполномоченный полиции получает лишь необходимый минимум сведений о принимаемом участке. Его основными задачами в ходе последующего осуществления должностных обязанностей является постоянное пополнение этих сведений, их систематизация, анализ складывающейся оперативной обстановки.

Действующими ведомственными нормативными правовыми актами участковому уполномоченному полиции предписано:

1. Знать законодательные и иные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, изданные в пределах их полномочий, регламентирующие деятельность полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

2. Владеть информацией о задействованных на административном участке в охране общественного порядка силах и средствах территориальных органов МВД России, народных дружинах и иных общественных объединениях правоохранительной направленности. Знать дислокацию стационарных и передвижных нарядов патрульно-постовой службы полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД территориального органа МВД России, подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации.

3. 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.

4. Владеть информацией о местах хранения огнестрельного оружия и взрывчатых материалов, аптеках, других местах хранения и оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, иных объектах хранения предметов (веществ), изъятых из гражданского оборота либо оборот которых ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Знать население административного участка, характер его занятости, этнический состав, местные обычаи, традиции, культуру.

6. Знать количество совершенных на административном участке преступлений по видам, способам, месту и времени совершения; обстоятельства, способствовавшие их совершению; лиц, поведение и образ жизни которых в установленном законом порядке контролируются сотрудниками органов внутренних дел; приметы разыскиваемых преступников и лиц, подозреваемых в совершении преступлений; похищенные вещи и находящиеся в розыске транспортные средства, данные о потерпевших.

7. Знать места концентрации лиц с противоправным поведением, а также места, где чаще всего допускаются нарушения общественного порядка и совершаются преступления.

8. Знать порядок осмотра места происшествия, обнаружения, закрепления и изъятия следов преступления и иных вещественных доказательств, а также порядок оформления процессуальных документов.

Рассмотрим основные формы, используемые участковыми уполномоченными полиции при получении этих сведений, а также источники информации и способы ее получения. Участковые уполномоченные полиции обязаны использовать в целях более полного изучения оперативной обстановки на административном участке информацию, полученную в результате личного наблюдения, общения с населением, рассмотрения жалоб, заявлений и сообщений, данные статистической отчетности, оперативно-розыскных и иных учетов, другие сведения, имеющиеся в территориальном органе МВД России на районном уровне.

Одним из способов получения информации является профилактический обход административного участка. Профилактический обход проводится участковым уполномоченным полиции только в форменной одежде, с соблюдением требований, предусмотренных Наставлением. К проведению обхода жилого массива участковый уполномоченный полиции должен тщательно готовиться. С этой целью сверить имеющиеся в паспорте на административный участок учеты отдельных категорий лиц с данными учетов в территориальном органе МВД России на районном уровне. В этом неоценимую помощь могут оказать имеющиеся сведения об учтенных лицах, освобожденных из мест лишения свободы. В наркологических кабинетах следует выписать лиц, состоящих на учете как хронические алкоголики или наркоманы, представляющие опасность для

окружающих. Из книг учета задержанных и доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне следует выписать лиц из числа проживающих на обслуживаемой территории с указанием вида правонарушения и даты задержания. Таким образом, по каждой квартире будут иметься определенные сведения о проживающих гражданах, представляющих профилактический интерес. Осуществляя поквартирный обход, участковый уполномоченный полиции должен пользоваться имеющимися сведениями, уточняя их и пополняя поступающими в ходе бесед с жильцами. В результате будет достигнут двойной эффект: во-первых, сразу же вырастет деловой авторитет участкового уполномоченного полиции в глазах населения. Люди будут более откровенны с ним в предоставлении интересующей информации; во-вторых, уточнение уже имеющейся информации исключит осознание своей бесконтрольности со стороны полиции у тех лиц, в отношении которых эта информация имеется. Таким образом, участковый уполномоченный полиции сможет получать всю интересующую его информацию о гражданах, проживающих на обслуживаемой территории административного участка.

Индивидуальная профилактическая работа, осуществляемая с отдельными категориями лиц, состоящими на учете

В соответствии с Наставлением участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу со следующими нижеперечисленными категориями граждан, состоящими на профилактическом учете:

1. Освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренные федеральными законами (то есть поднадзорными лицами), а также освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

2. Больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих.

3. Совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих.

4. Совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий.

5. Входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

6. Лицами, которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача.

Кроме этого, участковый уполномоченный полиции участвует в пределах своей компетенции в осуществлении контроля за поведением:

– осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

– несовершеннолетних, состоящих на учете.

Профилактический учет граждан, проживающих на административном участке, и проведение с ними индивидуальной профилактической работы устанавливается решением начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции при делегировании ему в установленном порядке соответствующего полномочия начальником территориального органа МВД России на районном уровне, при поступлении:

– сообщения из исправительного учреждения и постановления суда для лица, освобожденного из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлены ограничения в соответствии с федеральным законом;

– медицинских документов из медицинской организации на лицо, больное алкоголизмом или наркоманией, состоящее на учете в медицинской организации и представляющее опасность для окружающих;

– рапорта участкового уполномоченного полиции на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции, согласованного с начальником отдела организации работы участковых уполномоченных полиции, о необходимости постановки на профилактический учет гражданина;

– сообщения из территориального органа или уголовно-исполнительной инспекции Федеральной службы исполнения наказаний и копии приговора суда для осужденных лиц, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно;

– сообщения из подразделения полиции по организации охраны общественного порядка, а также от должностного лица органов внутренних дел, на которых возложены обязанности по организации охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно-значимых мероприятий о необходимости проведения профилактической работы с лицами, совершившими admini-

стративные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий;

– информации о необходимости проведения профилактической работы со стоящими на учете в подразделении по делам несовершеннолетних (ПДН);

– сообщения из заинтересованного подразделения органов внутренних дел о необходимости проведения профилактической работы с лицами, входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции включает:

– проведение профилактических бесед с лицами, состоящими на профилактическом учете;

– наблюдение за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете, их образом жизни, кругом общения;

– опрос родственников лиц, состоящих на профилактическом учете, их соседей и других лиц;

– применение мер административного принуждения к лицам, состоящим на профилактических учетах и нарушающим законодательство Российской Федерации.

Срок нахождения на профилактическом учете устанавливается в отношении лиц:

– освобожденных из мест лишения свободы, которым установлены ограничения в соответствии с федеральным законом, – до истечения срока, установленного решением суда;

– больных алкоголизмом или наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации и представляющих опасность для окружающих, – до срока снятия их с учета в медицинской организации;

– допускающих правонарушения в сфере бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих, административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий, входящих в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, – один год с момента постановки на профилактический учет;

– осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно, – до истечения срока наказания, указанного в приговоре суда (снятия с учета в территориальном подразделении уголовно-исполнительной системы);

– несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН, – до снятия с учета.

Основаниями для снятия лиц с профилактического учета и прекращения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в территориальных органах МВД России, отделах (отделениях, пунктах) полиции являются:

– окончание (истечение) сроков нахождения на профилактическом учете;

– осуждение к лишению свободы и направление к месту отбывания наказания;

– прекращение противоправного поведения, когда поведение и образ жизни лица, состоящего на профилактическом учете, не нуждаются в дальнейшем наблюдении;

– прохождение военной службы по призыву в Вооруженных силах Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, воинских формированиях и органах;

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

– смерть гражданина;

– иные основания, установленные законодательством Российской Федерации.

Снятие лиц, состоящих на учете в территориальных органах МВД России, с профилактического учета и прекращение индивидуальной профилактической работы с ними производится решением начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции при делегировании ему в установленном порядке соответствующего полномочия начальником территориального органа МВД России на районном уровне по рапорту участкового уполномоченного полиции, согласованному с начальником отдела организации работы участковых уполномоченных полиции.

Срок нахождения на профилактическом учете может продлеваться при совершении лицами, состоящими на профилактическом учете, административных правонарушений (против порядка управления и (или) посягающие на общественный порядок и общественную безопасность) и поступлении на них неоднократных (двух и более) жалоб в течение года. Решение о продлении срока профилактического учета принимается начальником территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителем начальника – начальником полиции при делегировании ему в установленном порядке соответствующего полномочия началь-

ником территориального органа МВД России на районном уровне по рапорту участкового уполномоченного полиции, согласованному с начальником отдела организации работы участковых уполномоченных полиции.

При установлении, продлении или прекращении профилактического учета в паспорте на административный участок делается соответствующая запись.

При перемене места жительства (пребывания) лица, состоящего на профилактическом учете, участковым уполномоченным полиции, по согласованию с начальником отдела организации работы участковых уполномоченных полиции, направляется информация и все имеющиеся материалы в соответствующий территориальный орган МВД России по территориальности.

Участковый уполномоченный полиции не реже одного раза в квартал проводит с лицами, состоящими на профилактическом учете, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать на них профилактическое воздействие, беседы в целях предупреждения преступлений и иных правонарушений.

Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, докладываются участковым уполномоченным полиции рапортом (ежеквартально) на имя заместителя начальника – начальника полиции территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника полиции по охране общественного порядка, а затем рапорты передаются начальнику отдела участковых уполномоченных полиции для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции и хранения в течение пяти лет.

Участие в раскрытии преступлений, выявление и пресечение административных правонарушений

В успешном выполнении участковым уполномоченным полиции своих обязанностей в решении задач охраны общественного порядка и борьбе с преступностью, раскрытии преступлений немаловажное значение имеет знание им всех лиц, поведение и образ жизни которых, ранее совершенные ими преступления и правонарушения, дают основание полагать, что они вновь могут совершить противоправные деяния. Как показал опыт практической работы, на состояние оперативной обстановки на обслуживаемой территории оказывают влияние противоправные деяния в основном одних и тех же лиц. В первую очередь, к этим лицам относятся граждане, ранее судимые к лишению свободы; лица, условно осужденные или условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания, лица, осужденные к наказаниям не связанным с лишением свободы и лица, освобожденные от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям и др. Задача участкового уполномоченного полиции заключается в знании каждого из проживающих на обслуживаемой территории или имеющих к ней притяжение, их примет, связей, особенностей

поведения, привычек, способов ранее совершенных преступлений, примет посезонно носимой одежды. Данная задача является трудной, но при правильной организации ее решения вполне выполнимой. Ее решение достигается путем кропотливой последовательной работы, осуществляемой постоянно в течение длительного времени. К формам и методам ее осуществления относятся изучение оперативно-справочных учетов территориальных органов МВД России, личное общение с этими гражданами, изучение их приговоров, использование информации, полученной в ходе осуществления доверительных отношений с гражданами, личное наблюдение в ходе повседневного выполнения своих служебных обязанностей. Выполнению данной задачи способствует правильное оформление установленных сведений, их систематизация, способствующая оперативному использованию при проверке лиц на причастность к совершенным преступлениям.

Особое значение в деятельности участкового уполномоченного полиции имеет способность учитывать преступления и анализировать оперативную обстановку на обслуживаемой территории. Без знания количества совершенных на участке преступлений, их характера, времени, места их совершения, невозможно планировать свою работу, видеть в ней главное, эффективно решать поставленные задачи. Правильно организованный учет преступлений и анализ оперативной обстановки дает возможность участковому уполномоченному полиции следить за динамикой совершения тех или иных видов преступлений, просчитывать определенные закономерности и тенденции в посезонном увеличении или снижении количества совершаемых тех или иных видов преступлений, готовить упреждающие превентивные мероприятия, да и просто видеть реальные результаты своей работы.

Участковый уполномоченный полиции при выявлении и пресечении административных правонарушений наделен государственно-властными полномочиями:

– требовать прекращения противоправного деяния, устанавливать личность правонарушителя, принимать меры по поиску свидетелей административного правонарушения и фиксации их показаний, определять обстоятельства, подлежащие выяснению по делу;

– составлять протоколы об административных правонарушениях, а в случае необходимости применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, указанные в части 1 статьи 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[1], в том числе осуществлять административное задержание в пределах полномочий, установленных правовыми актами МВД России; выносить определение о возбуждении дела об административном правонару-

[1] Далее по тексту, также, – КоАП РФ.

шении и проведении административного расследования, проводить административное расследование в порядке, установленном статьей 28.7 КоАП РФ, а также выносить постановления по делам об административных правонарушениях о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа по составам, предусмотренным пунктом 9 части 2 статьи 23.3 КоАП РФ;

– при пресечении фактов потребления в общественных местах наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача или иных одурманивающих веществ несовершеннолетним, не достигшим к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста, участковый уполномоченный полиции имеет право доставлять его в территориальный орган МВД России на районном уровне и докладывать о доставлении рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне;

– в случае выявления участковым уполномоченным полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного иностранным гражданином, предъявившим документы, подтверждающие наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации, вопрос об административной ответственности указанного лица согласно части 3 статьи 2.6 КоАП РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации разрешается в соответствии с нормами международного права;

– в случае выявления участковым уполномоченным полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного лицом, предъявившим документы, подтверждающие выполнение им определенных государственных функций, в отношении которых действуют особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности, к указанному лицу согласно статье 1.4 КоАП РФ применяются меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и осуществляется привлечение к административной ответственности в соответствии с особыми условиями, установленными Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

О совершении административного правонарушения иностранным гражданином, пользующимся иммунитетом, а также должностным лицом, выполняющим определенные государственные функции, в отношении которого действуют особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности, участковый уполномоченный полиции незамедлительно сообщает в дежурную часть.

Организация взаимодействия с участковыми уполномоченными полиции соседних административных участков, с работниками других

служб территориальных органов МВД России и иных государственных органов, общественными объединениями и формированиями

Успех в работе участковых уполномоченных полиции по обеспечению охраны общественного порядка и борьбе с преступностью на участке во многом зависит от правильной организации их взаимодействия:

– с участковыми уполномоченными соседних участков;

– постовыми и патрульными нарядами;

– сотрудниками подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне по вопросам миграции;

– следователями, сотрудниками подразделений уголовного розыска, ОБЭП и ПК, ГИБДД, подразделений по делам несовершеннолетних, вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, исправительных учреждений, инспекторами госпожнадзора МЧС России, уголовно-исполнительной инспекции ФСИН России, судебными приставами и т. д.

Особая роль в организации необходимого взаимодействия принадлежит руководителям территориальных органов внутренних дел, старшим участковым уполномоченным полиции.

Формы взаимодействия:

– обмен информацией об имеющих место уголовных проявлениях и приметах скрывшихся преступников;

– проведение совместных мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, по выявлению и наблюдению за лицами, ведущими антиобщественный образ жизни и представляющими оперативный интерес;

– совместные обходы (рейды) обслуживаемой территории и мест концентрации преступного элемента (заброшенных зданий, сооружений, подвалов, чердаков, котельных, теплоцентров);

– совместное проведение разъяснительной работы среди населения и т. п.

Участковый уполномоченный полиции, осуществляя взаимодействие с сотрудниками территориальных органов МВД России и других федеральных органов исполнительной власти, должен учитывать специфические особенности организации данной деятельности.

С учетом характеристики закрепленного за ним административного участка и полномочий федеральных органов исполнительной власти участковый уполномоченный полиции взаимодействует с сотрудниками территориальных органов и 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 при услов-

ном осуждении, состоящими на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, а также лицами: находящимися под административным надзором, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, отбывшими уголовное наказание и имеющими непогашенную или неснятую судимость. Он информирует уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России о поведении осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях и проживающих на административном участке.

С учетом полномочий подразделений полиции взаимодействует:

– с сотрудниками полиции линейных управлений (отделов) МВД России на водном, железнодорожном и воздушном транспорте, осуществляющими оперативное обслуживание объектов транспортной инфраструктуры, которые являются объектами повышенной опасности (речные и морские порты, железнодорожные вокзалы и автовокзалы, аэропорты);

– с сотрудниками подразделений лицензионно-разрешительной работы войск национальной гвардии Российской Федерации, принимая участие 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. При выявлении правонарушений в области оборота оружия в пределах компетенции принимает меры по привлечению лица к предусмотренной законодательством ответственности, изъятию оружия и патронов к нему и докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России.

Ведение участковым уполномоченным полиции служебной документации

Участковый уполномоченный полиции самостоятельно ведет служебную документацию, предусмотренную Наставлением.

Указанная документация регистрируется в подразделении делопроизводства и режима, выдается участковому уполномоченному полиции под расписку, листы служебных документов должны быть пронумерованы, прошиты и скреплены печатью территориального органа МВД России на районном уровне.

Допускается ведение служебной документации, кроме книги отзывов и предложений граждан, книги замечаний и предложений, проверяющих в электронном виде, с использованием автоматизированных систем в порядке, установленном правовыми актами МВД России.

Использование средств вычислительной техники и электронной оргтехники для обработки, накопления, размножения или передачи ин-

формации со служебными сведениями разрешается при условии применения сертифицированных программных и программно-аппаратных средств, ограничивающих свободный доступ к информации.

Служебная документация, кроме книги отзывов и предложений граждан, хранится в металлическом шкафу (сейфе) в служебном помещении участкового пункта полиции.

Запрещается оставлять на рабочем столе в период отсутствия участкового уполномоченного полиции служебную документацию, кроме книги отзывов и предложений граждан, и полученные для исполнения служебные материалы.

Участковый уполномоченный полиции несет персональную ответственность за ведение и качественное оформление служебной документации.

В участковом пункте полиции у каждого участкового уполномоченного полиции должна находиться следующая служебная документация:

– паспорт на административный участок, где накапливается и изучается информация о социально-экономических, демографических и других особенностях административного участка, состоянии преступности и общественного порядка, наличии общественных объединений правоохранительной направленности и иные сведения.

– журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений предназначен для регистрации заявлений (сообщений) граждан, полученных участковым уполномоченным полиции в ходе осуществления приема населения или иных обращений граждан к нему.

– книга отзывов и предложений граждан, которая предназначена для изучения мнения населения о работе участковых уполномоченных полиции. Книга отзывов и предложений граждан размещается на информационном стенде, расположенном в коридоре (холле) участкового пункта полиции;

– книга замечаний и предложений проверяющих, которая предназначена для осуществления контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции со стороны должностных лиц, указанных в Наставлении.

Также на участковом пункте полиции должны находиться:

– наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции;

– списки похищенных вещей, предметов, автомототранспорта, а также списки лиц, находящихся в розыске;

– списки старших по подъездам (при их наличии).

В деятельности участкового уполномоченного полиции особое значение имеет планирование работы. Оно является не только важной, но и необходимой составной частью правильной организации его работы. Обусловливается это, прежде всего, многообразием и разнообразием выполняемых обязанностей. Основами для планирования работы участкового уполномоченного полиции являются:

– данные анализа состояния преступности и охраны общественного порядка на участке;

– планы работы органов внутренних дел и его служб, а также указания их руководителей;

– задания, поручения, сообщения служб МВД России, органов государственного управления и общественных организаций;

– планы проводимых в районе политических, публичных, хозяйственных, спортивных, культурных и иных массовых мероприятий.

Участковый уполномоченный работает по личному плану основных мероприятий, составленному в рабочей тетради на день и на месяц. По окончании запланированного срока выполнение намеченных в рабочей тетради мероприятий учитывается в сведениях о работе, проделанной участковым уполномоченным полиции за месяц, квартал и год. Эффективность и качество планируемых мероприятий зависит от их конкретности, реальности, целеустремленности, учета всего нового, прогрессивного, передового, совершенствования знаний и профессионального мастерства участкового уполномоченного полиции.

Контроль, проверка исполнения и руководство деятельностью участковых уполномоченных полиции

Основные функции контроля и проверки исполнения и руководство деятельностью участковых уполномоченных полиции возложены на руководителей территориальных органов МВД России, заместителей начальников полиции по охране общественного порядка, начальников отдела организации работы, участковых уполномоченных полиции. Наставлением определены полномочия каждого из вышеперечисленных должностных лиц.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне и заместитель начальника территориального органа МВД России на районном уровне – начальник полиции выполняет следующие функции:

– осуществляют общее руководство организацией несения службы участковыми уполномоченными полиции;

– совершенствуют формы и методы управления и организации службы участковых уполномоченных полиции на основе внедрения положительного и передового опыта;

– обеспечивают взаимодействие подразделений по организации деятельности участковых уполномоченных полиции с другими подразделениями территориальных органов МВД России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

– организуют не реже одного раза в полугодие обобщение и анализ эффективности работы участковых уполномоченных полиции.

Заместитель начальника полиции по охране общественного порядка территориального органа МВД России на районном уровне в соответствии со своими служебными обязанностями выполняет следующие функции:

– ежедневно организует несение службы участковыми уполномоченными полиции;

– обеспечивает изучение и внедрение положительного и передового опыта в практику организации деятельности участковых уполномоченных полиции;

– осуществляет лично либо через начальника отдела организации работы участковых уполномоченных полиции или дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне оперативное управление участковыми уполномоченными полиции;

– организует подготовку и проведение инструктажей участковых уполномоченных полиции, заступающих на службу;

– при приеме участковым уполномоченным полиции административного участка представляет его должностным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления, а при необходимости – руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории административного участка;

– контролирует несение службы участковыми уполномоченными полиции, соблюдение ими законности и дисциплины;

– не реже одного раза в полугодие проверяет участковые пункты полиции, расположенные на территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России на районном уровне;

– организует учет и оценку результатов работы участковых уполномоченных полиции, принимает необходимые меры по повышению ее эффективности;

– проводит в пределах компетенции работу по подбору и обучению участковых уполномоченных полиции, организует наставничество;

– готовит предложения по улучшению материально-технического снабжения и социально-бытового обеспечения участковых уполномоченных полиции, оборудованию пунктов полиции;

– организует взаимодействие участковых уполномоченных полиции с сотрудниками подразделений уголовного розыска по предупреждению и раскрытию преступлений;

– организует обмен информацией участковых уполномоченных полиции о совершенных на административных участках преступлениях, похищенном имуществе, лицах, объявленных в розыск, а также прекращении розыска.

Начальник отдела организации работы участковых уполномоченных полиции в соответствии со своими служебными обязанностями осуществляет следующие функции:

– организует профессиональную служебную и физическую подготовку, проводит индивидуальную воспитательную, культурно-просветительную, психологическую и социальную работу, а также работу по укреплению служебной дисциплины и законности среди участковых уполномоченных полиции;

– обеспечивает проведение занятий в системе профессиональной служебной и физической подготовки с участковыми уполномоченными полиции по изучению законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, правовых актов МВД России по вопросам профилактики преступлений и административных правонарушений;

– осуществляет повседневное руководство участковыми уполномоченными полиции, направляет и координирует их деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, подводит итоги их работы;

– проверяет до начала инструктажа прибытие участковых уполномоченных полиции на службу в соответствии с графиком, наличие оружия, средств связи, специальных средств; при невыходе участкового уполномоченного полиции организует его замену, а при обнаружении недостатков в экипировке принимает меры по их устранению;

– контролирует своевременное и качественное рассмотрение участковыми уполномоченными полиции сообщений и заявлений граждан, должностных лиц по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, раскрытия преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно;

– осуществляет контроль и учет деятельности по соблюдению участковыми уполномоченными полиции законности при рассмотрении жалоб и заявлений граждан, сообщений организаций, учреждений; при производстве неотложных следственных действий и выполнении других возложенных на них обязанностей;

– проводит ежеквартальную проверку наличия и ведения участковыми уполномоченными полиции служебной документации (при наличии автоматизированных информационных систем – полноту заполнения и регулярность ее пополнения), находящейся в участковом пункте полиции, с отражением результатов проверки в книге замечаний и предложений проверяющих (из расчета проверки всей служебной документации каждого участкового уполномоченного не менее одного раза в квартал);

– разрабатывает и представляет начальнику территориального органа МВД России на районном уровне на утверждение графики: службы участковых уполномоченных полиции, приема ими граждан, отчетов перед населением. Организует и контролирует их исполнение;

– проводит анализ жалоб и заявлений, поступающих от граждан в территориальный орган МВД России на районном уровне, публикаций в средствах массовой информации, сети Интернет о недостатках в работе подчиненных участковых уполномоченных полиции, проводит по ним проверки и принимает меры по устранению выявленных недостатков;

– анализирует деятельность участковых уполномоченных полиции по защите личной и имущественной безопасности граждан, предупреждению и раскрытию преступлений, охране общественного порядка, исполнению административного законодательства;

– организует участие участковых уполномоченных полиции в проводимых территориальным органом МВД России на районном уровне мероприятиях по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, охране общественного порядка;

– осуществляет контроль за проведением участковыми уполномоченными полиции профилактического обхода закрепленных административных участков;

– оказывает практическую помощь по организации работы на административных участках, подготовке отчетов, а также своевременно рассматривает вопросы, связанные с замечаниями и предложениями, высказанными гражданами;

– обеспечивает контроль за соблюдением участковыми уполномоченными полиции в участковых пунктах полиции санитарно-гигиенических норм и правил пожарной безопасности;

– подготавливает отчеты, докладные записки, а также справки, информацию и иные документы в органы государственной власти по вопросам деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений;

– изучает, обобщает и внедряет в работу участковых уполномоченных полиции положительный и передовой опыт деятельности территориальных органов МВД России, а также новейшие достижения науки и техники;

– осуществляет прием граждан по вопросам, относящимся к деятельности участковых уполномоченных полиции, контролирует рассмотрение их обращений в установленные сроки, изучает общественное мнение о работе участковых уполномоченных полиции;

– проводит анализ результатов деятельности отдела организации работы участковых уполномоченных полиции за месяц, квартал, полугодие и год;

– вносит предложения начальнику территориального органа МВД России на районном уровне о поощрении участковых уполномоченных полиции по результатам их деятельности или привлечении их к дисциплинарной ответственности;

– вносит предложения начальнику территориального органа МВД России на районном уровне о применении мер материального стимулирования граждан, оказавших существенную помощь в раскрытии преступлений и административных правонарушений, в обеспечении охраны общественного порядка;

– вносит предложения начальнику территориального органа МВД России на районном уровне о назначении и освобождении от должностей подчиненных участковых уполномоченных полиции, а также о предоставлении им очередных и иных отпусков.

На период отсутствия начальника отдела организации работы участковых уполномоченных полиции его обязанности на основании приказа начальника территориального органа МВД России на районном уровне исполняет наиболее подготовленный сотрудник.

Старший участковый уполномоченный полиции наряду с обслуживанием административного участка осуществляет следующие функции по руководству подчиненными ему участковыми уполномоченными полиции:

– оказывает помощь участковым уполномоченным полиции в повышении их профессионального мастерства, подборе и организации работы внештатных сотрудников полиции, укреплении взаимодействия с общественными объединениями правоохранительной направленности, проведении индивидуальной профилактической работы с гражданами, стоящими на профилактическом учете, рассмотрении обращений граждан, выполнении других обязанностей по службе;

– оказывает содействие участковым уполномоченным полиции в раскрытии преступлений, совершенных на административном участке;

– организует взаимодействие участковых уполномоченных полиции с сотрудниками других подразделений полиции;

– контролирует время и порядок ведения приема граждан в участковом пункте полиции участковыми уполномоченными полиции, принимает участие в проведении ими отчета перед населением о проделанной работе;

– обобщает и оценивает результаты деятельности участковых уполномоченных полиции за месяц, квартал, полугодие, год и вносит начальнику отдела организации работы участковых уполномоченных полиции или заместителю начальника территориального органа МВД России на районном

уровне – начальнику полиции предложения по повышению эффективности и качества работы участковых уполномоченных полиции;

– за добросовестное выполнение участковыми уполномоченными полиции служебных обязанностей, достижение высоких результатов в деятельности, вносит в установленном порядке предложения руководству территориального органа МВД России на районном уровне об их поощрении; в случае нарушения ими служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», – о наложении дисциплинарных взысканий;

– вносит предложения на период отсутствия участкового уполномоченного полиции (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или иными уважительными причинами) о назначении исполняющим его обязанности другого участкового уполномоченного полиции, а при вакансии должности – о возможных кандидатах на ее замещение.

В целях осуществления контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции в установленном порядке проводятся проверки представителями МВД России, территориальных органов МВД России на региональном уровне при проведении инспектирования, контрольных проверок, комплексных и целевых выездов в территориальные органы МВД России и их подразделения, а также уполномоченными должностными лицами, которым участковые уполномоченные полиции подчинены по службе, а также ответственными лицами в соответствии с приказом (графиком) начальника территориального органа МВД России на районном уровне.

Проверка несения службы участковым уполномоченным полиции осуществляется на административном участке либо в участковом пункте полиции.

При проведении проверок изучаются:

– фактическое состояние основных показателей по направлениям деятельности участкового уполномоченного полиции;

– обстоятельства, объективно затрудняющие выполнение служебных обязанностей;

– служебная документация на предмет соблюдения правил ее ведения;

– знание оперативной обстановки на территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России на районном уровне, и административном участке;

– соответствие участкового пункта полиции предъявляемым требованиям, в том числе: оснащение участкового пункта полиции; санитарное и противопожарное состояние участкового пункта полиции; техническая укрепленность участкового пункта полиции; наличие охранно-пожарной

сигнализации; материально-техническое обеспечение участкового пункта полиции.

Результаты проверок записываются в книге замечаний и предложений проверяющих и оформляются подробным рапортом на имя руководителя территориального органа МВД России на районном уровне. В книге постовых ведомостей делается отметка о результатах проверок.

Учет и оценка деятельности работы участкового уполномоченного полиции

Показатели и методика оценки деятельности отдельного участкового уполномоченного полиции определяются начальником территориального органа МВД России на региональном уровне. При оценке результатов работы участкового уполномоченного полиции учитываются следующие критерии.

Оперативная обстановка на административном участке и принимаемые меры по ее нормализации, в том числе:

– по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;

– по выявлению и раскрытию преступлений, а также участию в этой работе;

– по проведению индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете;

– по полноте профилактического обхода;

– по внесенным в органы государственной власти, местного самоуправления, учреждения и организации представлениям (информационным письмам) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и административных правонарушений и реализации названных документов;

– по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству и эффективности их деятельности, поддержке гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Общественное мнение о качестве работы, определяемое по результатам проведения опроса населения, сообщениям в средствах массовой информации, а также по записям в книге отзывов и предложений граждан;

Работа с поступающими обращениями граждан, в том числе наличие обоснованных повторных жалоб и качество принятых по ним решений, наличие подтвердившихся жалоб на незаконные действия при рассмотрении обращений, состояние законности, учетно-регистрационной, исполнительской служебной дисциплины в отчетный период.

Организация взаимодействия с сотрудниками структурных подразделений территориального органа МВД России на районном уровне, а также общественными объединениями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка на территории соответствующего субъекта Российской Федерации административном участке.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем определяется универсальный характер деятельности участкового уполномоченного полиции?

2. Как осуществляется закрепление вновь назначенного участкового уполномоченного полиции за административным участком?

3. Как оформляется прием административного участка участковым уполномоченным полиции?

4. Какие особенности административного участка должен изучить участковый уполномоченный полиции?

5. Назовите виды планов, которые должен составлять участковый уполномоченный полиции. Какие мероприятия должны быть предусмотрены этими планами?

6. Как осуществляется контроль, проверка исполнения и руководство деятельностью участковыми уполномоченными полиции?

7. По каким критериям оценивается деятельность участкового уполномоченного полиции?

Глава 3. ОБЩИЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

3.1. Правовые основы деятельности участкового уполномоченного полиции

Правовые основы деятельности участкового уполномоченного – это совокупность нормативно-правовых актов, изданных уполномоченными на то органами в пределах их компетенции и касающихся в той или иной мере содержания, конкретных субъектов и объектов, условий, средств и пределов осуществления гарантий законности и других аспектов деятельности участкового уполномоченного полиции.

Характер многочисленных задач, возложенных на участкового уполномоченного, во многом придает правовому регулированию его деятельности такую специфическую черту, как множественность нормативно-правовых актов.

Так, участковый уполномоченный полиции, являясь сотрудником полиции и осуществляя оперативно-служебную деятельность на должности среднего или старшего начальствующего состава, руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральным законом «О полиции», другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации и Наставлением по организации деятельности участкового уполномоченного полиции, а также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции.

Следовательно, ядром правовой основы деятельности полиции, в том числе и участкового уполномоченного, является Конституция Российской Федерации. В связи с этим, конституционные нормы занимают главенствующие положения в правовой системе, так как «имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации.

Как основной закон государства Конституция Российской Федерации устанавливает важнейшие «правила поведения» силовых структур и полиция в своей деятельности должна исходить из того, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2); все органы государственной власти, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15.); любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для

всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15.); все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19.); каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность» и др. Не рассматривая подробно конституционные нормы, следует отметить, что одна третья часть конституционных норм защищает права граждан.

Важной составной частью правовой основы деятельности участкового уполномоченного являются также и федеральные законы. Поэтому вторым из числа нормативных актов, составляющих правовую основу деятельности участкового уполномоченного полиции, является федеральный закон «О полиции». В нем отражены основные направления деятельности полиции (ст. 2) в целом, принципы деятельности полиции (ст. 5–11), обязанности и права полиции (ст.12 и ст.13) и многое другое.

Кроме того, при обеспечении прав граждан, связанных с реализацией права на подачу сообщения, заявления, жалобы или иной информации, участковый уполномоченный полиции руководствуется: федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»; приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг».

Организовывая свою работу в сфере контроля и соблюдения законодательства Российской Федерации за оборотом оружия и боеприпасов на территории России, участковый уполномоченный полиции руководствуется: федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» (вместе с Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, Положением о введении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему); а также приказом МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г.№ 814», утвердившим Инструкцию по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации и другими нормативными актами.

Осуществляя функции по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений – федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений».

В сфере осуществления административного надзора – федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Кроме того, следует отметить, что участковый уполномоченный полиции при несении службы осуществляет взаимодействие с подразделениями территориальных органов МВД России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами. Осуществляя работу в этом направлении, он руководствуется: федеральным законом РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», а также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и т. п.

Особое место в правовых основах деятельности участкового уполномоченного полиции занимают ведомственные приказы, наставления, инструкции и, в частности, приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»[1], который утверждает Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. В данном Наставлении содержатся общие положения, организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции, расписаны конкретные обязанности и права участкового уполномоченного полиции, а также его полномочия по различным направлениям деятельности и т. п.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что нормативно-правовую базу работы участкового уполномоченного составляют нормативные правовые документы, регламентирующие основные направления деятельности полиции в целом, так как участковый уполномоченный практически, в той или иной мере осуществляет работу по всем направлениям деятельности полиции.

[1] Далее по тексту – приказ МВД России № 1166.

3.2. Обязанности участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности

Среди ученых и практиков все более распространенным становится вопрос о необходимости четкого определения задач и функций участкового уполномоченного полиции, так как это является важным вопросом для усовершенствования его деятельности.

Как отмечалось ранее, в настоящее время ведомственным нормативным актом, определяющим задачи, служебные обязанности и права участковых уполномоченных, является Наставление по организации деятельности участкового уполномоченного полиции.

Рассматривая организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции, необходимо отметить, что одним из важнейших направлений ее совершенствования является четкое обозначение круга стоящих перед ним задач и функциональных обязанностей.

Согласно пункту 3 Наставления для участкового уполномоченного полиции при несении службы на закрепленной части территории муниципального образования, обслуживаемой территориальным органом МВД России на районном уровне, определены следующие задачи:

– защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;

– противодействие преступности;

– охрана общественного порядка, собственности;

– обеспечение общественной безопасности.

В связи с тем, что данные задачи являются общими, а любая деятельность должна иметь свои конкретные цели и задачи, которыми определяется ее направленность на конкретный объект, то, исходя из такой посылки, эти задачи можно логически вывести путем анализа направлений деятельности участкового уполномоченного полиции.

Следует отметить и тот факт, что в специальной юридической литературе при характеристике правового положения органов внутренних дел наряду с терминами «задачи», «обязанности», «права» употребляется термин «функции». Поэтому представляется необходимым дать названным терминам краткое определение применительно к деятельности участкового уполномоченного полиции.

Задачи участкового уполномоченного полиции – это конкретизация его деятельности в целях сосредоточения усилий по обеспечению личной безопасности граждан; предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и правонарушений; обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; оказанию помощи в пределах своей компетенции гражданам и должностным лицам; осуществлению индивидуальной профилактической работы с лицами, от которых можно ожидать совершения преступлений и т. п.

Обязанности – это закрепленная в нормативных актах конкретизация его функций по основным направлениям деятельности.

Функции указывают на то, из чего складывается практическая повседневная деятельность участкового уполномоченного, направленная на выполнение поставленных перед ним задач. Функции отражают материальное содержание его деятельности.

Многофункциональная деятельность участкового уполномоченного на протяжении долгого времени является объектом исследования многих ученых и практиков. Бытует мнение, что название должности «участковый уполномоченный» произошло не от слова «участок», а как производная слова «участие» и поэтому многие руководители считают участкового уполномоченного универсальным сотрудником полиции.

Таким образом, он принимает участие практически во всех направлениях деятельности полиции.

1. В соответствии с пунктом 4 Наставления по организации деятельности участкового уполномоченного полиции основными направлениями деятельности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке являются:

1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

3) выявление и раскрытие преступлений;

4) осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

2. Согласно пункту 5 указанного нормативного акта при несении службы на административном участке участковый уполномоченный принимает участие:

1) в обеспечении правопорядка в общественных местах;

2) в розыске лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; лиц, пропавших без вести, в идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе; в идентификации неопознанных трупов;

3) в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием, а также уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства;

4) в контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

5) в обеспечении безопасности дорожного движения.

Комплексное решение задач участковым уполномоченным сделало его незаменимым, поэтому некоторые авторы предлагают передать часть функций участкового уполномоченного полиции другим службам. Не оспаривая сказанное, отметим, что в определенных местах такой подход вполне является приемлемым и решение этого вопроса могло бы способствовать уменьшению нагрузки и повышению эффективности деятельности участкового уполномоченного. Однако, как справедливо считают ученые, этот вопрос должен решаться дифференцированно.

Кроме того, участковый уполномоченный (старший участковый уполномоченный) полиции может привлекаться к выполнению служебных обязанностей, не предусмотренных должностным регламентом (должностной инструкцией), но только в порядке, установленном частью 8 статьи 31 и статьей 35 федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом пункт 2 Наставления по организации деятельности участкового уполномоченного полиции определяет, что возложение на участкового уполномоченного (старшего участкового уполномоченного) полиции обязанностей, не связанных с обслуживанием административного участка, допускается только на основании письменного поручения начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо лица, его замещающего.

Таким образом, по мнению многих авторов, функции участкового уполномоченного включают в себя: административную, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и профилактическую деятельность.

Административная деятельность участкового уполномоченного заключается в организации и обеспечении общественного порядка и общественной безопасности на территории административного участка, осуществлении общего и индивидуального надзора, проведении профилактической работы с лицами, состоящими на учете, рассмотрении заявлений и жалоб граждан. Под организацией охраны общественного порядка понимается осуществление органами внутренних дел управленческих функций внутриорганизационного характера по принятию решений, направленных на эффективное использование сил и средств, и их исполнение по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбы с преступностью на улицах и в других общественных местах.

В ходе оперативно-розыскной деятельности участковый уполномоченный проводит мероприятия по предотвращению и раскрытию преступлений; розыску и задержанию лиц, причастных к совершению преступлений, а также скрывающихся от органов дознания, следствия или суда; лиц пропавших без вести; участвует в идентификации неопознанных трупов или лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе; установлению мест нахождения похищенного имущества, а также установлению орудий и предметов совершения преступлений.

Кроме этого, участковый уполномоченный полиции принимает участие в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием, а также уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства.

В уголовно-процессуальной деятельности участковый уполномоченный полиции участвует в предварительной проверке материалов, зарегистрированных в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях[1], и принимает по ним процессуальные решения в порядке статей 144, 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации[2]. Зачастую, материалы административного производства выступают в качестве источников доказательств по уголовному делу. Выполняя отдельные поручения следователя или дознавателя, участковый участвует в проведении следственных действий. Не редки случаи, когда УУП является свидетелем.

Профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции заключается в организации мероприятий по предупреждению преступлений и административных правонарушений.

Как уже подчеркивалось, участковый уполномоченный принимает участие в решении задач, входящих в компетенцию различных служб и подразделений органов внутренних дел. Причем в его деятельности не должно быть отдано предпочтение ни одному из направлений, поскольку это может наносить ущерб другим службам.

Поскольку участковый уполномоченный является не только представителем органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, но и должностным лицом, то на него возложено выполнение общегосударственных обязанностей.

Исходя из содержания статьи 12 федерального закона «О полиции», пунктов 36, 37 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и пунктов 40, 70 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736, основные обязанности участкового уполномоченного условно можно разделить по направлениям следующим (группам).

[1] Далее по тексту – КУСП.
[2] Далее по тексту – УПК РФ.

1. В целях успешного выполнения поставленных задач участковый уполномоченный полиции ***обязан:***

– знать и соблюдать требования федерального закона «О полиции», в том числе порядок применения огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы (ст. 19–24), других федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, составляющих правовую основу деятельности участкового уполномоченного полиции;

– знать и использовать формы и методы предупреждения преступлений и иных правонарушений, порядок производства и оформления неотложных следственных действий, производства по делам об административных правонарушениях;

– владеть информацией о задействованных на административном участке в охране общественного порядка: силах и средствах территориальных органов МВД России, народных дружинах и иных общественных объединениях правоохранительной направленности. Знать дислокацию стационарных и передвижных нарядов патрульно-постовой службы полиции (далее – ППСП), дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения территориального органа МВД России, подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации;

– 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;

– владеть информацией о местах хранения огнестрельного оружия и взрывчатых материалов, аптеках, других местах хранения и оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, иных объектах хранения предметов (веществ), изъятых из гражданского оборота либо оборот которых ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. При несении службы на административном участке и рассмотрении обращений и заявлений граждан участковый уполномоченный полиции обязан:

– принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях, незамедлительно передавать полученную информацию оперативному дежурному с использованием всех доступных средств связи, при прибытии на участковый пункт полиции либо в иное служебное помещение записывать полученную информацию в журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений;

– осуществлять в пределах компетенции проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

– информировать в пределах компетенции заявителей о ходе рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, проверку по которым он осуществляет, в сроки, установленные законодательством Российской Федерации;

– информировать в пределах компетенции соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными ему фактах, требующих их оперативного реагирования.

3. В целях предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, а также обеспечения личной безопасности граждан:

– незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать в пределах компетенции обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов административного правонарушения, происшествия, а до прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы – сохранность следов преступления;

– безотлагательно докладывать оперативному дежурному о ставших ему известными совершенных противоправных деяниях, об обнаружении лиц, пострадавших от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лиц, находящихся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, оказывать таким лицам первую помощь, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

– выявлять в пределах компетенции причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, докладывать руководителю территориального органа МВД России на районном уровне о необходимости внесения должностным лицам организаций обязательных для исполнения представлений по принятию мер по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу, передавать информацию о них в заинтересованные подразделения территориальных органов МВД России, участвовать в пропаганде правовых знаний;

– принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб;

обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

– исполнять в пределах компетенции решения суда (судьи), по письменному поручению начальника территориального органа МВД России на районном уровне - письменные поручения следователя, дознавателя, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

– пресекать административные правонарушения и осуществлять в пределах компетенции производство по делам об административных правонарушениях;

– изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, а также при наличии иных оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам;

– осуществлять совместно с нарядами ППСП на маршрутах патрулирования обход мест возможного появления лиц, склонных к совершению противоправных действий, совместно с сотрудниками ППСП участвовать в пресечении преступлений и других правонарушений, задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления;

– выявлять притоны для занятия проституцией, незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, устанавливать их организаторов либо содержателей. Принимать меры по пресечению их деятельности, в том числе незамедлительно информировать о деятельности притонов заинтересованные подразделения полиции.

4. По розыску отдельных категорий лиц и осуществлению контроля (административного надзора):

– оказывать в пределах компетенции содействие сотрудникам подразделений территориального органа МВД России, других федеральных органов исполнительной власти в установлении на административном участке местонахождения лиц, объявленных в розыск; 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;

– оказывать в пределах компетенции содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи; лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

– участвовать в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму;

– участвовать в пределах компетенции в осуществлении контроля (административного надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» запретов и ограничений;

– участвовать в пределах компетенции совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений; оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации;

– выявлять лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача; лиц, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, изготавливающих, перерабатывающих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги; лиц, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, культивирующих растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества. Принимать меры по пресечению деятельности указанных лиц, в том числе информировать о них заинтересованные подразделения полиции;

– участвовать в пределах компетенции в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– участвовать в пределах компетенции в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием;

– участвовать в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством. Принимать в пределах компетенции меры по пресечению их деятельности, в том числе информировать об указанных лицах заинтересованные подразделения полиции;

– выявлять несовершеннолетних, проживающих в ненадлежащих условиях, информировать об этом подразделение по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России на районном уровне.

5. Согласно пункту 37.8 Наставления и приказу МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации

деятельности внештатных сотрудников полиции» ***в сфере работы с внештатными сотрудниками, народными дружинами и общественными объединениями правоохранительной направленности:***

– участвовать в работе по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции, а также в пределах компетенции осуществлять непосредственное руководство внештатными сотрудниками полиции;

– взаимодействовать в сфере охраны общественного порядка с народными дружинами, иными общественными объединениями правоохранительной направленности.

6. В условиях несения службы в сельском поселении участковый уполномоченный полиции должен знать в пределах своего административного участка местонахождение селений, хуторов, усадеб, фельдшерско-акушерских пунктов, ветеринарных пунктов, станций, скотопрогоночных дорог, ферм, а также направление и состояние рек, шоссейных, грунтовых и железных дорог, горных троп, лесов, степень их проходимости, местонахождение и состояние гатей, мостов, переправ, бродов, а также местонахождение болот и степень их проходимости (п. 82 Наставления).

Возложение данных обязанностей связано, прежде всего, с тем, что условия несения службы участковым уполномоченным в сельской местности значительно отличается от несения службы в городах. Как правило, это зависит от размера обслуживаемой территории, удаленности населенных пунктов друг от друга и объектов обслуживания, наличия или отсутствия транспортной инфраструктуры, возможности своевременного прибытия на место совершения преступления или происшествия.

Кроме того, на сельского участкового уполномоченного возлагается прямая обязанность ежемесячно посещать наиболее крупные населенные пункты, рынки, станции, пристани, аэродромы и другие общественные места с массовым пребыванием граждан, а также осматривать малопосещаемые места, заброшенные строения и территории.

7. В сфере обеспечения безопасности дорожного движения:

– контролировать, в пределах своей компетенции, на административном участке соблюдение водителями автомототранспорта и пешеходами правил дорожного движения;

– оказывать сотрудникам дорожно-патрульной службы помощь в обеспечении движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий, в розыске угнанных, похищенных и используемых в противоправных целях транспортных средств, а также водителей, скрывшихся с места дорожно-транспортного происшествия;

– участвовать совместно с сотрудниками дорожно-патрульной службы в обеспечении беспрепятственного проезда транспортных средств аварийно-спасательных служб в район чрезвычайной ситуации на административном участке;

– проводить на административном участке мероприятия, направленные на выявление и пресечение фактов управления транспортными средствами водителями в состоянии опьянения, а также на профилактику аварийности на автомототранспорте и нарушений правил дорожного движения и другие.

Что касается участковых уполномоченных полиции, несущих службу в сельском поселении, то на них возлагаются дополнительные обязанности при получении информации о дорожно-транспортном происшествии и по прибытии на место происшествия. Данные обязанности отражены в пунктах 82.3 и 82.4 Наставления, а также в пункте 210 Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения.

8. С образовательными организациями

Наставлением определено, что участковый уполномоченный полиции, на административном участке которого находится образовательная организация, при несении службы обязан (п. 83):

– знать структуру и режим работы образовательной организации;

– знать и анализировать оперативную обстановку на территории образовательной организации, вносить непосредственному руководителю предложения по повышению эффективности профилактической деятельности на территории образовательной организации;

– планировать и осуществлять свою деятельность с учетом расписания учебного процесса в образовательной организации;

– проводить профилактическую работу со студентами, совершившими административные правонарушения, а также иные антиобщественные действия, в том числе экстремистской направленности, на территории образовательной организации;

– использовать возможности общественных молодежных объединений по предупреждению преступлений и административных правонарушений среди студентов;

– участвовать в мероприятиях по проверке объектов образовательной организации, мест массового пребывания студентов на предмет антитеррористической защищенности и технической укрепленности;

– оказывать при необходимости руководству и профессорско-преподавательскому составу организационно-методическую и правовую помощь по вопросам профилактики преступлений и административных правонарушений среди студентов.

Подводя итоги, следует еще раз подчеркнуть, что многообразие задач, стоящих перед участковым уполномоченным полиции, а также в зависимости от направлений его деятельности, специфики самого административного участка, обусловливает наличие большого перечня возложенных на участкового уполномоченного обязанностей.

3.3. Права участкового уполномоченного полиции

Права участкового уполномоченного полиции – это одно из возможных средств исполнения обязанностей, возложенных на него. Выше были рассмотрены основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции, где были раскрыты его многофункциональные обязанности. Для практического выполнения возложенных обязанностей, участковый уполномоченный наделен широкими правами. Не будет преувеличением, если сказать, что все права, которыми обладает сотрудник полиции, являются правами и участкового уполномоченного полиции.

Участковый уполномоченный полиции для выполнения возложенных на него обязанностей пользуется правами, предусмотренными пунктами 1–5, 7, 8, 11, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 34, 36, 37 части 1 статьи 13, частью 2 статьи 14, частью 3 статьи 15, частью 1 статьи 17, частью 1 статьи 18 федерального закона «О полиции», а также другими правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах компетенции.

Как сотрудник полиции, участковый уполномоченный при выполнении своих функциональных обязанностей имеет право:

– требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений;

– проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно, если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом;

– вызывать в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве у участкового уполномоченного делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке, заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции;

– получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям, в том числе по поручениям следователя и дознавателя, необходимые объяснения, справки, документы (их копии);

– направлять в установленном порядке запросы для получения необходимых документов и материалов в другие государственные органы, органы местного самоуправления и иным должностным лицам;

– истребовать в установленном порядке из органов внутренних дел документы и материалы, относящиеся к предмету проверки по обращению;

– знакомиться с документами и материалами, имеющими значение для рассмотрения обращения. В случае необходимости приобщать их копии к обращению;

– выезжать по решению руководителя на место для проверки фактов и обстоятельств, изложенных в обращении;

– пользоваться в установленном порядке информационными базами (банками) данных МВД России;

– составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

– производить в предусмотренных законом случаях и порядке соответствующие уголовно-процессуальные действия;

– принимать меры к доставлению граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации; доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу;

– входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения, занимаемые организациями всех форм собственности, и осматривать в установленных федеральным законом «О полиции» случаях;

– изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, предметы и вещества, изъятые из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения;

– хранить и носить табельное огнестрельное оружие, специальные средства, применять их и физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных законодательными и иными нормативно-правовыми актами;

– временно ограничивать или запрещать движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их оставаться там или покинуть эти участки и объекты в случае возникновения опасности для их здоровья и жизни;

– отстранять от управления транспортным средством водителей, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, или в силу физического состояния не способны управлять транспортным средством, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством;

– привлекать граждан с их согласия к внештатному сотрудничеству и прочее.

В заключение следует отметить, что основные права и обязанности, которые предоставлены участковому уполномоченному полиции и конкретизирующие его деятельность, определяются в должностном регламенте (должностной инструкции). Перечень вышеперечисленных полномочий, не является исчерпывающим и может быть дополнен руководителем органа внутренних дел либо руководителем самостоятельного подразделения в рамках предоставленных ему полномочий.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие нормативные документы составляют правовые основы деятельности участкового уполномоченного полиции?
2. Перечислите основные задачи участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке.
3. Назовите основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции.
4. В каких видах деятельности при несении службы участковый уполномоченный полиции принимает участие?
5. Перечислите обязанности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке и рассмотрении обращений и заявлений граждан.
6. Перечислите основные обязанности участкового уполномоченного полиции в сфере предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений.
7. Какими обязательными знаниями должен обладать участковый уполномоченный полиции в сельском поселении?
8. Что входит в обязанности участкового уполномоченного полиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?
9. Какими обязанностями наделен участковый уполномоченный полиции при взаимодействии с образовательными организациями?
10. Перечислите права участкового уполномоченного полиции.

Глава 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРИЁМУ ГРАЖДАН И РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ

4.1. Правовые основы организации работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан. Виды обращений граждан

Одним из направлений работы участкового уполномоченного полиции является работа с обращениями граждан. Данному направлению деятельности участкового уполномоченного полиции всегда уделялось большое внимание. Во-первых, каждое удовлетворенное обращение гражданина – это не просто защита его нарушенного права и законного интереса, но одновременно и исправление недостатков, пресечение нарушений. Во-вторых, обращение граждан – это необходимый элемент обратной связи между гражданами и участковым уполномоченным полиции, т. к. обращения являются источником информации как о деятельности органов внутренних дел в общем, участкового уполномоченного полиции, в частности, так и о процессах, происходящих в обществе и влияющих на состояние преступности.

На современном этапе деятельность участковых уполномоченных полиции по работе с обращениями граждан регламентирована следующими законами и подзаконными актами Российской Федерации:

- Конституцией Российской Федерации;
- Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации;
- Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1];
- Федеральным законом от 8 мая 1994 г. №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральным законом «О полиции»;
- Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСНК России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»[2];
- Приказом МВД России № 1166, утвердившим Наставление по организации деятельности участкового уполномоченного полиции;

[1] Далее по тексту – федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

[2] Далее по тексту – объединенный приказ «О едином учете преступлений».

– Приказом МВД России от 12 сентября 2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России»[1];

– Приказом МВД России от 29 августа 2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Статья 33 Конституции Российской Федерации гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

УПК РФ определяет виды сообщений о преступлениях и порядок их рассмотрения (ст. 140–145).

КоАП РФ определяет сообщения и заявления граждан в качестве одного из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, в том случае, если содержащиеся в них данные указывают на наличие события административного правонарушения (ст. 28.1).

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» традиционно выделил три вида обращений граждан (**предложение, заявление и жалоба**), но впервые дал законодательное определение каждому виду. Так, согласно вышеуказанному закону, ***предложение*** *– это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества*. Предложение не связано ни с нарушением, ни с реализацией каких-либо прав заявителя и направлено на внесение изменений в существующий порядок. Оно является одной из важнейших форм реализации права граждан на участие в управлении, зафиксированного в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Как видно из определения, предложения могут быть самыми различными по содержанию. Данная форма обращений – одно из наиболее весомых проявлений народовластия. Внося предложение, гражданин не преследует личной цели, не стремится защитить свои права от нарушений, а пытается воздействовать на принятие решений государственной властью, органом местного самоуправления, т. е. реализует одно из главнейших гражданских прав – право непосредственного участия в управлении государством. Право подачи предложения является как бы реальным, «вещественным» подтверждением того, что власть в России исходит от народа

[1] Далее по тексту – Инструкция 2013 г.

и может реализовываться им непосредственно, как на это указывает статья 3 Конституции Российской Федерации. Поэтому, сколь бы ни было незначительно число предложений, поступающих в органы внутренних дел и конкретно к участковому уполномоченному полиции, к ним надлежит относиться предельно внимательно.

Следующий вид обращения – ***заявление*** определяется федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как *«просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц».*

Таким образом, заявления граждан не связаны с произошедшими нарушениями конкретных субъективных прав и интересов. Отказ же в удовлетворении этих прав и интересов и порождает третий вид обращений граждан – жалобу, т. е. действие, направленное на защиту частного интереса.

Согласно пункту 4 статьи 4 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ***жалоба –*** это *«просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».*

Согласно Наставлению по организации деятельности участкового уполномоченного полиции участковый уполномоченный полиции обязан:

– принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях, незамедлительно передавать полученную информацию оперативному дежурному с использованием всех доступных средств связи, при прибытии на участковый пункт полиции либо в иное служебное помещение записывать полученную информацию в журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений (п. 37.1);

– осуществлять в пределах компетенции проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации (п. 37.2);

– информировать в пределах компетенции заявителей о ходе рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, проверку по которым осуществляет участковый уполномоченный полиции, в сроки, установленные законодательством Российской Федерации (п. 37.3);

– в соответствии с резолюцией прямого или непосредственного руководителя получать в подразделении делопроизводства и режима зарегистрированные обращения граждан для рассмотрения по существу (п. 60);

– при получении сообщения о преступлении устанавливать обстоятельства его совершения (место, время, способ совершения, приметы подозреваемого), выяснять состояние пострадавшего, устанавливать данные заявителя, возможных очевидцев (п. 75.1).

Инструкция 2013 г. дает определение обращения гражданина аналогичное определению, изложенному в федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Обращения граждан, поступающие к участковому уполномоченному полиции разнообразны и по видам обращений и по кругу адресатов. Однако какими бы не были разными обращения граждан, поступающие в органы внутренних дел, всех их условно можно разделить на две категории: содержащие сообщения о происшествиях и не содержащие сообщения о происшествиях.

Виды обращений, содержащих сообщения о происшествиях, поступающих в органы внутренних дел и порядок работы с ними регламентируются приказом МВД России от 29 августа 2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Виды обращений, не содержащих сообщения о происшествиях, поступающих, в органы внутренних дел и порядок работы с ними регламентируются приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России».

Как мы уже отмечали, федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает три вида обращений граждан: предложения, заявления и жалобы. Инструкция 2013 г., опираясь на положения указанного закона, кроме ***предложений, заявлений и жалоб***, выделяет также: ***коллективные, анонимные, аналогичные, повторные, неоднократные, типовые, безосновательные, некорректные по изложению или форме обращения граждан, а также запрос информации.***

Отличительной особенностью ***предложений*** является то, что они непосредственно не связаны с нарушением прав и законных интересов отдельных граждан. Так, обращаясь в орган внутренних дел, в частности к участковому уполномоченному полиции с просьбой выставить полицейский пост, установить знак, ограничивающий движение транспорта, установить светофор, закрыть предприятие, загрязняющее природную среду, изолиро-

вать отдельных граждан, представляющих опасность для себя и окружающих, граждане, прежде всего, руководствуются не личными, а общественными интересами. Следовательно, целью подаваемых гражданами предложений является совершенствование самых различных сторон деятельности органов внутренних дел, затрагивающих интересы многих людей.

В научной литературе все ***заявления***, поступившие в органы внутренних дел, в частности к участковому уполномоченному полиции, разделяют на две категории. В первую категорию включают заявления, в которых содержатся просьбы граждан об удовлетворении предоставленных им нормативными актами прав. Вторая категория заявлений сигнализирует о происшествиях.

Некоторые из прав и законных интересов граждан реализуются в процессе деятельности полиции. Нормативные акты закрепляют право граждан на управление автотранспортными средствами и т. д. Однако реализовать это право гражданин может лишь в результате принятия решения уполномоченным должностным лицом органов внутренних дел, куда он должен подать заявление о предоставлении ему возможности использовать права, закрепленные нормативным актом. Органы внутренних дел, получив такое заявление, обязаны рассмотреть его и в соответствии с действующим законодательством, решить поставленный вопрос, сообщив о принятом решении заявителю.

Таким образом, целью заявлений, отнесенных к первой категории, является реализация прав и законных интересов граждан в порядке, предусмотренном нормативными актами. При этом данные заявления не содержат указания на нарушение законности, прав и интересов заявителя.

Вторая категория заявлений представляет собой обращения граждан в органы внутренних дел, в частности к участковому уполномоченному полиции, в которых сообщается о преступлениях, административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, общественную безопасность и т. п.

Эти заявления могут сигнализировать о правонарушениях, которые затрагивают как личные права самих заявителей, так и права других граждан, интересы общества и государства. Обращаясь к участковому уполномоченному полиции с сообщениями о происшествиях, граждане преследуют цели обеспечения их своевременного пресечения, привлечения к ответственности лиц, совершивших преступления и правонарушения, а также недопущения подобных нарушений в будущем. Такие заявления требуют принятия быстрых и решительных мер.

Следует отметить, что в общей массе поступающих к участковому уполномоченному полиции обращений граждан, заявления, как правило, составляют наибольшую долю.

Анализируя вышеизложенное, следует сделать вывод, что все заявления граждан, поступающие в органы внутренних дел, независимо от

принадлежности к той или иной категории, не связаны с нарушениями их конкретных субъективных прав. Если же гражданину отказывают в реализации его прав и законных интересов, тогда он совершает действия, направленные на защиту своих интересов, т. е. обращается в органы внутренних дел с ***жалобой***.

Жалобы граждан, направляемые в органы внутренних дел, являются, с одной стороны, реакцией граждан на нарушение их прав и законных интересов, с другой – действенным средством устранения и предупреждения такого рода нарушений.

Инструкция 2013 г. также определяет ***коллективное обращение*** как *«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 мероприятия или уполномоченным ими лицом»;* ***повторное*** как «*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.

В соответствии с Инструкцией 2013 года ***аналогичное*** обращение – это *«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 органа местного самоуправления».* ***Неоднократным*** считается «*обращение гражданина, содержащее вопрос, на который ему не менее двух раз давались письменные аргументированные ответы на ранее направленные обращения, при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же орган внутренних дел или одному и тому же должностному лицу*». ***Типовое*** обращение – это «*обращение одного и того же содержания, поступившее от разных граждан*». ***Безосновательным*** обращением признается *неоднократное обращение, в котором гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке*.

К ***анонимным обращениям*** вышеуказанный документ относит *«письменные обращения или интернет-обращения, в которых не указаны фамилия гражданина или почтовый либо электронный адрес, по которому должен быть направлен ответ (уведомление)».* Такая формулировка понятия анонимного обращения основана на положении пункта 1 статьи 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которое определяет, что «если в пись-

менном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение и адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается».

Инструкция 2013 г. также раскрывает понятие ***обращения некорректного по изложению или форме –*** *т. е. обращения неясного и невразумительного содержания, а также обращения, текст которого не поддается прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах.*

Инструкция 2013 г. определяет ***запрос информации*** как «*обращение (в том числе официальный запрос государственного органа, органа местного самоуправления, редакции средства массовой информации) о предоставлении информации, созданной органами внутренних дел в пределах своих полномочий либо поступившей в органы внутренних дел*».

Подводя итог вышесказанному, отметим, что такое важное направление деятельности участкового уполномоченного полиции, как работа с обращениями граждан, регламентировано как законодательными актами, так и ведомственными и межведомственными нормативно-правовыми актами. Данные документы определяют порядок работы с обращениями граждан и разделяют все обращения на предложения, заявления и жалобы. Кроме того, выделяются коллективные, анонимные, аналогичные, повторные, неоднократные, типовые, некорректные по изложению или форме обращения граждан.

4.2. Этапы работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан

Работу участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан можно разделить на несколько этапов:

1) прием и регистрация обращений граждан;
2) доклад обращения руководителю органа внутренних дел, направление обращения на исполнение;
3) разрешение обращения и оформление результатов рассмотрения;
4) анализ и обобщение работы с обращениями граждан.

1. Прием и регистрация обращений граждан

Большое количество обращений граждан поступает непосредственно к участковому уполномоченному полиции. ***Все обращения***, поступившие непосредственно к участковому уполномоченному полиции в течение рабочего дня***, регистрируются в Журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений***. В последующем участковый уполномоченный полиции в зависимости от вида обращения должен передать его для регистрации:

– в подразделение делопроизводства для регистрации в Журнале учета письменных обращений граждан, если обращение не содержит сообщение о происшествии;

– в дежурную часть органа внутренних дел для регистрации в КУСП, если обращение содержит сообщение о происшествии.

Журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений должен содержать следующие данные: порядковый номер, дату и время приема граждан или заявления (сообщения); фамилию, имя, отчество, адрес, телефон заявителя; краткое содержание заявления (сообщения); дату и порядковый номер регистрации заявления в КУСП, дату окончания проверки или принятия решения, результаты рассмотрения заявления (сообщения).

Обращение гражданина, не содержащее сообщение о происшествии, переданное участковым уполномоченным полиции в подразделение делопроизводства, должно быть зарегистрировано в срок, не превышающий трех дней с момента его поступления, за исключением жалоб на решения и действия (бездействие) органов внутренних дел и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг, которые регистрируются не позднее следующего рабочего дня со дня их поступления[1].

2. Доклад обращения руководителю органа внутренних дел, направление обращения на исполнение

Согласно Инструкции 2013 г. все зарегистрированные и учтенные обращения для принятия решения докладываются подразделением делопроизводства руководителю территориального органа МВД России.

Руководитель территориального органа МВД России по поступившему к нему обращению в течение семи дней со дня регистрации должен принять одно из следующих решений:

- принять к рассмотрению по существу;
- направить для рассмотрения в подразделение центрального аппарата министерства (по обращениям, зарегистрированным в ДДО МВД России), в самостоятельное подразделение (по обращениям, зарегистрированным в иных органах внутренних дел);
- направить для рассмотрения по существу в подчиненный территориальный орган, если в обращении или связанной с ним по смыслу учетной форме не содержится информации о результатах рассмотрения в нем обозначенных гражданином вопросов и (или) их решение не относится к исключительной компетенции данного органа внутренних дел (подразделения), а именно: в центральном аппарате министерства – в территориальный орган на межрегиональном или региональном уровне либо его самостоятельное подразделение; в территориальных органах на межрегиональном и региональном уровнях – в подчиненный территориальный орган на районном уровне либо его самостоятельное подразделение,

[1] Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России». П. 37.

о чем гражданин не уведомляется. Запрещается направлять в подчиненные подразделения повторные обращения, а также обращения, за рассмотрением которых осуществляется текущий контроль;

− приобщить аналогичное обращение к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено;

− не проводить проверку по обращению: если оно признано уполномоченным должностным лицом безосновательным и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена, а также, если оно признано уполномоченным должностным лицом некорректным по изложению или форме[1].

Повторные обращения докладываются руководителю органа внутренних дел с приложением информационных карточек, материалов проверок по предыдущим обращениям либо с обобщенной справкой о результатах их рассмотрения. Руководитель органа внутренних дел, принимающий организационное решение по обращению, обязан тщательно разобраться в обстоятельствах и причинах поступления повторного обращения и принять меры для их устранения.

Организационное решение руководителя по обращению оформляется в форме резолюции на отдельном листе бумаги с указанием номера обращения и даты его регистрации. В резолюции по обращению в письменном виде определяются должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения и уполномоченное на подписание ответа, сроки, порядок рассмотрения и проведения проверочных мероприятий, а также необходимость осуществления контроля.

Должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения, соответствующей резолюцией определяет непосредственного исполнителя. В большинстве случаев исполнителем проверки сообщений граждан назначается участковый уполномоченный полиции.

3. Разрешение обращения и оформление результатов рассмотрения

Самый длительный и ответственный этап процесса работы с обращениями граждан.

Участковый уполномоченный полиции получает обращение в день его регистрации или на следующий день в соответствии с указанием руководителя органа внутренних дел.

Разрешение обращений граждан предусматривает следующие действия исполнителя:

− сбор и обработку необходимой информации;

− подготовку и оформление заключения;

− представление заключения на утверждение;

− подготовку ответа и пересылку его адресату.

[1] Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России». П. 76.

Чаще всего исполнение обращений граждан поручается участковым уполномоченным полиции.

Участковый уполномоченный полиции сам определяет порядок рассмотрения, исходя из содержания каждого отдельного обращения. В рамках этих обстоятельств он устанавливает, какие действия должны быть совершены в ходе рассмотрения, последовательность их совершения и сроки рассмотрения (при этом необходимо соблюдать установленный срок). Именно он определяет, какие сведения, изложенные в обращении, необходимо выяснить в первую очередь, решает вопрос, где и каким путем может быть осуществлена проверка по обращению.

Инструкцией 2013 г. установлены четкие сроки рассмотрения обращений граждан, не содержащих сообщения о происшествиях. Данные сроки соответствуют статье 12 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно вышеуказанному закону и Инструкции 2013 г., ***обращение, поступившее в орган внутренних дел в соответствии с его компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации.***

Если срок окончания рассмотрения обращения приходится на выходной или нерабочий праздничный день, то обращение должно быть рассмотрено в предшествующий ему рабочий день. Указанный срок исчисляется с даты регистрации обращения в органе внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину[1].

Если в силу объективных причин участковый уполномоченный полиции не укладывается в отведенный срок разрешения обращений (если, к примеру, для их разрешения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов из государственных органов, органов местного самоуправления или от должностного лица), то, ***в порядке исключения, срок рассмотрения может быть продлен руководителем органа внутренних дел, но не более чем на тридцать дней.***

Для продления срока рассмотрения участковому уполномоченному полиции необходимо обратиться с соответствующим рапортом на имя руководителя органа внутренних дел не позднее трех дней до истечения установленного срока, в котором указать причины продления и конкретные меры, необходимые для завершения рассмотрения обращения. Автор обращения в обязательном порядке письменно уведомляется о продлении срока.

Таким образом, руководитель органа внутренних дел вправе продлить срок рассмотрения обращения, однако он же, исходя из содержания обращения, может установить сокращенный срок рассмотрения, указав его в своей резолюции на обращении.

Рассмотрение парламентских запросов, обращений и запросов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального

[1] Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России». П. 91.

Собрания Российской Федерации имеет свою специфику и осуществляется в соответствии с федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Поэтому Инструкция 2013 г. устанавливает отдельные сроки рассмотрения для данного вида обращений.

Так, срок рассмотрения парламентского запроса не может превышать 15 дней. Рассмотрение обращения или запроса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется безотлагательно, а в случае необходимости получения дополнительных материалов – не позднее 30 дней. При необходимости срок рассмотрения может быть продлен, но по согласованию с инициатором обращения или запроса.

Срок разрешения обращений исчисляется в календарных днях.

В процессе проверки обращения гражданина участковый уполномоченный полиции уясняет его содержание, устанавливает достоверность и полноту всех сведений, проводит беседы с заявителем, знакомится с имеющимися у него документами и т. д.

Рассмотрение обращения участковым уполномоченным полиции должно начинаться со встречи с лицом, обратившимся в органы внутренних дел. Такой порядок, во-первых, будет способствовать объективной оценке ситуации участковым уполномоченным полиции. При ознакомлении с содержанием обращения порой очень трудно выяснить причины, обстоятельства, способствовавшие обращению, установить лиц, указанных в нем. Чаще всего, обращения содержат недостаточно информации, гражданин в обращении излагает свои мысли недостаточно четко, сумбурно, при указании лиц порой ограничивается только именами. В обращениях зачастую отсутствуют дата, время, место, очевидцы случившегося и т. д. Во-вторых, первоначальный опрос гражданина и иногда его присутствие при разбирательстве обращения является дополнительной гарантией принятия справедливого решения.

Разрешение обращений граждан предусматривает сбор и обработку необходимой информации. При рассмотрении обращений участковый уполномоченный полиции имеет право истребовать необходимые документы (таковыми могут быть справки, характеристики и т. д.), встретиться с гражданами и должностными лицами, при необходимости вызвать их на беседу, получить необходимые сведения и объяснения. Объяснения могут быть устными и письменными. Письменное объяснение пишется собственноручно лицом его дающим. Устные объяснения оформляются сотрудником полиции и подписываются лицом, их давшим.

Кроме объяснений, участковый уполномоченный полиции может получать от граждан необходимые сведения. Сведения – это информация,

представляемая сотруднику полиции по интересующим его вопросам гражданином или должностным лицом в устной (в том числе по телефону) или письменной форме (в том числе на электронных носителях).

При проверке сведений участковому уполномоченному полиции следует использовать помощь представителей общественности по месту жительства и работы граждан.

Собрав все необходимые сведения, участковый уполномоченный полиции приступает к оценке собранной информации. Причем оцениваются как отдельные сведения, так и вся информация в совокупности. Такой анализ всех обстоятельств в ходе проверки способствует объективности рассмотрения обращения гражданина.

По окончании проверки по обращению, для обобщения ее результатов, ***составляется мотивированное заключение.***

Заключение составляется в произвольной форме и должно состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Во вводной части заключения указываются:

– должность, звание, инициалы, фамилия сотрудника, проводившего проверку;

– фамилия, инициалы гражданина;

– предмет обжалования.

В описательной части заключения указываются:

– объективный анализ фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки;

– сведения, документы и материалы, подтверждающие или опровергающие доводы гражданина.

В резолютивной части заключения указываются:

– выводы о наличии (отсутствии) нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации в действиях сотрудников;

– предполагаемое для принятия решение по обращению.

Если в ходе проверки были выявлены нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности органа внутренних дел, злоупотребления должностных лиц служебным положением, а также необоснованность принятых ими решений, явившихся причиной жалобы, то в заключении указываются:

– предложения о проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности;

– выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению выявленных нарушений;

– предложения о мерах по устранению выявленных недостатков;

– предложение о списании материалов в дело.

Заключение подписывается участковым уполномоченным полиции, проводившим проверку по сообщению, и утверждается должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, не ниже начальника отдела.

На любое обращение, поступившее в органы внутренних дел (кроме анонимного и безосновательного) согласно федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и приказам МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 и от 29 августа 2014 г. № 736 дается ответ. Ответ заявителю направляется сразу же после окончания проверки обращения и подписи его начальником органа внутренних дел. В случае продления срока проверки, автору обращения направляются промежуточные ответы.

Ответ гражданину направляется в письменной форме на официальном бланке, содержащем все необходимые реквизиты подразделения органа внутренних дел. В нем должны содержаться указание на принятые по обращению меры или доводы в пользу отклонения обращения. Ответ на обращение должен быть своевременным, полным, мотивированным, достоверным, а также содержать ссылки на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия решения. Если в ответе гражданину приводятся ссылки на статьи нормативно-правовых актов, то положения этих статей обязательно разъясняются. Он не должен содержать трудные для понимания юридические термины. Ответ на обращение подписывается руководителем органа внутренних дел.

Ответ на обращение не дается:

– если обращение признано уполномоченным должностным лицом анонимным;

– если обращение признано уполномоченным должностным лицом безосновательным и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена.

Ответ на обращение по существу поставленных вопросов не дается (о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения письменно уведомляется гражданин, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению):

– если обращение признано некорректным по содержанию, изложению или форме. В случае признания обращения некорректным по содержанию гражданин предупреждается о недопустимости злоупотребления правом на обращение;

– если обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа внутренних дел;

– если в обращении обжалуется судебное решение;

– если невозможно подготовить ответ без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну.

Если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть направлен, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в орган внутренних дел[1].

На коллективное обращение ответ направляется на имя гражданина, указанного в обращении первым или в качестве адресанта, либо в организацию. В тексте ответа указывается, что ответ направляется на коллективное письмо.

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.

4. Анализ и обобщение работы с обращениями граждан

Предложения, заявления, жалобы граждан, как правило, содержат ценную информацию, систематический анализ, которой позволяет участковому уполномоченному полиции получать полное представление о характере оперативной обстановки, складывающейся на обслуживаемой территории; своевременно выявлять причины, порождающие нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан; изучать общественное мнение; сосредоточить внимание на тех недостатках, которые вызывают справедливые нарекания жителей обслуживаемого им административного участка.

С этой целью ежеквартально участковый уполномоченный полиции тщательно изучает следующую информацию:

– общее количество и виды обращений граждан;

– соотношение предложений, заявлений и жалоб, поступивших, непосредственно к нему и переданных начальником органа внутренних дел;

– динамику поступления обращений;

– основные вопросы, по которым обращаются граждане;

– количество и причины повторных обращений;

– количество необоснованных жалоб и заявлений, вызванных незнанием гражданами действующего законодательства;

– сроки рассмотрения обращений;

– дома, кварталы, населенные пункты, откуда чаще всего поступают обращения граждан.

На основе результатов анализа и обобщения обращений граждан необходимо разрабатывать конкретные мероприятия по устранению причин, жалоб, обсуждать их совместно с администрацией предприятий,

[1] Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России». П. 147.

учреждений, организаций, с которыми связано наибольшее число обращений. Обобщенную информацию необходимо использовать при планировании и осуществлении профилактики правонарушений, организации взаимодействия участкового уполномоченного полиции с сотрудниками служб органа внутренних дел, представителями общественности; для совершенствования работы с обращениями граждан.

После того как письменное обращение гражданина было рассмотрено, по нему принято решение и автору направлен ответ, 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.

Подводя итог вышесказанному, определим, что в ходе работы с обращениями граждан участковый уполномоченный полиции может осуществлять следующие действия:

– принимать обращения граждан, регистрировать их в Журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений;

– передавать обращения граждан для последующей их регистрации в соответствующие подразделения органа внутренних дел (в подразделения делопроизводства и режима либо в дежурную часть, в зависимости от вида обращения);

– проводить проверку зарегистрированного сообщения по поручению руководителя органа внутренних дел;

– составлять мотивированное заключение по результатам проверки сообщений;

– анализировать поступившие обращения граждан в целях выявления причин и условий, способствующих нарушению законности, совершению противоправных деяний.

Большинство обращений, по которым участковый уполномоченный впоследствии проводит проверку, поступают к нему во время личного приема граждан.

4.3. Организация личного приема граждан участковым уполномоченным полиции

Участковые уполномоченные полиции непосредственно работают с населением, и приём граждан является их важнейшей повседневной обязанностью.

Согласно Наставлению по организации деятельности участкового уполномоченного полиции *участковый уполномоченный полиции должен осуществлять прием граждан не реже трех раз в неделю,* в том числе в один из выходных дней. В Санкт-Петербурге сложилась практика приема граждан участковыми уполномоченными полиции по вторникам и четвергам в будние дни, а также каждую вторую субботу и каждое четвертое воскресенье месяца.

Дни и часы приема граждан участковым уполномоченным полиции утверждаются начальником территориального органа МВД России на районном уровне. При этом предусматривается обязательное осуществление приема в течение недели, как в дневное, так и в вечернее время. Прием граждан участковые уполномоченные полиции должны проводить в удобное для граждан время. При составлении графика приема граждан учитывается режим работы предприятий, учреждений, организаций, расположенных на административном участке, а также различные местные условия и особенности.

Для того чтобы жители административного участка знали часы приема, на видном доступном для граждан месте на стене или входной двери участкового пункта полиции вывешивается информационный щит с указанием территории, обслуживаемой конкретным участковым уполномоченным полиции и часов приема им граждан. В целях лучшего информирования населения, сведения о месте и времени приема граждан, номере контактного телефона участкового уполномоченного полиции размещаются в средствах массовой информации и на официальных сайтах территориальных органов МВД России на региональном и районном уровне в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (при их наличии), а также путем личного вручения визитных карточек при профилактическом обходе, в ходе отчета перед населением и другими способами.

Однако граждане могут обращаться к участковому уполномоченному полиции не только в часы приема. В обязанности участкового уполномоченного полиции входит прием от граждан сообщений о происшествиях в течение всего его рабочего дня. Поэтому федеральным законом «О полиции» и другими нормативными актами определено, что участковый уполномоченный полиции должен быть обеспечен служебной жилой площадью, как правило, в виде отдельной квартиры, именно на территории обслуживаемого им административного участка.

Участковый уполномоченный полиции должен строго соблюдать график приема населения, не планировать мероприятия, которые помешали бы его выполнению. Руководитель подразделения должен строго контролировать осуществление приема граждан участковым уполномоченным полиции в соответствии с графиком.

Прием граждан осуществляется участковым уполномоченным в помещении участкового пункта полиции, который предоставляется органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на территории обслуживаемого административного участка. На видном и доступном для населения месте участкового пункта полиции должны располагаться светящаяся либо подсвечиваемая вывеска с надписью: «Участковый пункт полиции», порядковым номером и контактными телефонами дежурной части территориального органа МВД России, а также информационное табло о днях и времени приема граждан, номерах телефонов участковых уполномоченных полиции.

Помещение участкового пункта полиции оснащается мебелью, инвентарем, настенным планом административного участка (картами-схемами административных участков, утвержденными начальником территориального органа внутренних дел, с обозначением границ, характеристикой территории (микрорайона), юридической и специальной литературой, методическими рекомендациями и другими необходимыми справочными материалами. В коридоре (холле) участкового пункта полиции оборудуются информационные стенды (витрины), на которых размещаются: Конституция Российской Федерации; федеральный закон «О полиции»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Уголовный кодекс Российской Федерации[1]; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации; служебные номера телефонов и юридический (фактический) адрес места работы должностных лиц территориального органа МВД России, которым могут быть обжалованы действия, связанные с приемом или отказом в приеме сообщений о происшествиях; буклеты-памятки для населения на правовые темы.

Служебный кабинет, где осуществляется прием граждан, должен быть оформлен соответствующим образом. Обязательно наличие стендов с информацией о днях и часах приема с выдержками из нормативных правовых актов, регламентирующих права и обязанности граждан, а также должностных лиц, порядок обращения, рассмотрения жалоб и заявлений граждан; с образцами заявлений; с указанием фамилий, имен и отчеств руководителей органов внутренних дел, надзорных органов, правозащитных организаций, куда в случае несогласия граждан по факту рассмотрения их жалоб и заявлений они могли бы обратиться.

[1] Далее по тексту – УК РФ.

Во время приема граждан в служебном кабинете не должно быть посторонних предметов, негативно влияющих на сознание посетителей. Кабинет должен быть чистым, убранным. На столах нельзя оставлять служебную документацию (например, учетно-профилактические дела, заявления и объяснения граждан и т. п). Любой посетитель, находясь в служебном кабинете должен чувствовать, что находится в официальном кабинете представителя власти, в то же время – это обстоятельство не должно препятствовать его откровенности, открытости.

Вся обстановка в помещении, где ведется прием, должна свидетельствовать о внимании к людям. По возможности, не нужно заставлять посетителей долго ждать приема. Вести разговор необходимо так, чтобы человек не считал вас своим недоброжелателем. Во время приема не следует заниматься решением других вопросов, вести разговоры по телефону, с сослуживцами, на темы, не имеющие отношение к делу, о котором ведет речь посетитель.

Важно осуществлять прием таким образом, чтобы посетители почувствовали со стороны участкового уполномоченного уважение к себе, доброжелательность, заинтересованность в разрешении волнующих их проблем, компетентность в ответах на поставленные вопросы. Во время приема нельзя необоснованно перебивать граждан, повышать голос, вести себя высокомерно, небрежно, есть, пить, курить. Необходимо терпеливо выслушать граждан и дать им возможность высказаться.

Надо учитывать, что не все заявления и жалобы со стороны посетителей содержат законные и обоснованные требования. Некоторые граждане (особенно пожилые люди) в связи с недостаточными знаниями действующего законодательства, неправильным восприятием отдельных фактов, заблуждаются, предполагая наличие у них прав, которых они на самом деле не имеют, либо требуют разрешения вопросов, не относящихся к компетенции полиции. В таких случаях необходимо квалифицированно, подробно, доступно и убедительно объяснить сущность их заблуждений, а также порядок обращения для разрешения споров в другие инстанции.

Не рекомендуется участковым уполномоченным полиции (особенно молодым и начинающим) выражать свое негативное отношение к жалобам граждан, показывать свою агрессивность, каким бы назойливым, упрямым не был посетитель. Неправильное поведение участкового уполномоченного полиции способствует снижению авторитета перед жителями административного участка, особенно в сельской местности, где он, зачастую, является единственным представителем власти на несколько населенных пунктов, к которому можно обратиться со своими проблемами.

Во время приема участковому уполномоченному дано право не принимать граждан, которые находятся в нетрезвом виде, за исключением случаев, когда они заявляют о готовящемся или совершенном преступлении.

При входе посетителя, участковому уполномоченному полиции следует поздороваться с ним, предложить сесть и самому занять рабочее место. Затем гражданину предлагается сообщить свои фамилию, имя, отчество, место жительства и работы, изложить сущность вопроса, с которым он обратился. При личном приеме гражданин должен предъявить участковому уполномоченному полиции документ, удостоверяющий его личность[1].

Ответ на обращение гражданина, изложенное во время личного приема участковым уполномоченным полиции, может быть дан в следующем порядке:

− устно в ходе личного приема, если изложенные в обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки;

− в письменной форме, в сроки, определенные федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Инструкцией 2013 г., если поставленные посетителем вопросы требуют дополнительного изучения или проверки.

Учет граждан, явившихся на личный прием, суть их обращения, а также учет решений, принятых по их устным заявлениям, ведется в Журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений.

Если во время приема участковому уполномоченному полиции поступило письменное заявление, в котором содержится информация о совершенном административном правонарушении или преступлении, то после регистрации в Журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений участковый уполномоченный полиции обязан доложить рапортом руководству органа внутренних дел о выявленном факте. Данный рапорт регистрируется в дежурной части по КУСП. Если информация о совершенном административном правонарушении или преступлении охватывает всю суть заявления, то оно подлежит незамедлительной перерегистрации по КУСП в дежурной части органа внутренних дел и, естественно, докладывается начальнику органа внутренних дел.

Таким образом, организация приема граждан на административном участке участковым уполномоченным полиции позволяет более оперативно разрешать возникающие вопросы, быстро и эффективно принимать меры по предупреждению и пресечению правонарушений.

Участковый уполномоченный полиции должен внимательно и чутко относиться к жалобам, заявлениям, сообщениям и просьбам граждан, которые могут обращаться к нему не только в дни приема, но практически в любое время суток, своевременно принимать по ним меры и давать ответ о принятых мерах. От уровня профессиональной культуры

[1] Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Ч. 2 ст. 13.

участкового уполномоченного полиции, от правильной организации им приема граждан, от своевременного учета, регистрации, реагирования на обращения, на сообщения о происшествиях во многом зависит авторитет полиции в целом.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите нормативно-правовые акты, определяющие порядок работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан.
2. Назовите виды обращений граждан в соответствии с внутриведомственными требованиями.
3. Перечислите обязанности участкового уполномоченного полиции по работе с обращениями граждан.
4. Где регистрируются обращения граждан, поступающие к участковому уполномоченному полиции?
5. Можно ли передавать исполнителю для проведения проверки не зарегистрированное сообщение?
6. Назовите сроки рассмотрения обращений граждан, не содержащих сообщения о происшествиях.
7. Сколько раз в неделю участковый уполномоченный полиции обязан осуществлять прием граждан?

Глава 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРИЕМУ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, О ПРОИСШЕСТВИЯХ

5.1. Правовые основы организации работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан, содержащими сообщения происшествиях: виды сообщений о происшествиях

Одним из важных источников информации о преступлениях и правонарушениях являются поступающие в органы внутренних дел, в том числе к участковым уполномоченным полиции, заявления и сообщения физических и юридических лиц о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. В этой связи в правоохранительных органах ведомственными приказами разработан и установлен определенный порядок приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях.

Правовую основу деятельности участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан, содержащими сообщения о происшествиях, помимо уже рассмотренных нами, составляют:

– объединенный приказ «О едином учете преступлений»;

– приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Объединенным приказом «О едином учете преступлений» было утверждено Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях[1] и Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений.

Суть данных документов такова: гражданин может обратиться с заявлением о преступлении в любое правоохранительное ведомство, а не только в полицию. Согласно такому порядку, любое ведомство, имеющее право проводить дознание или следствие, обязано принять и зарегистрировать от гражданина заявление или сообщение о преступлении вне зависимости от подследственности данного преступления. Так, если даже у гражданина украли сумку, он может обратиться, например, в государственную противопожарную службу, сотрудники которой должны принять заявление и передать его в орган внутренних дел.

Типовое положение содержит определения таких понятий, как «сообщение о преступлении», «прием сообщения о преступлении», «реги-

[1] Далее по тексту – Типовое положение.

страция сообщения о преступлении», «укрытое от регистрации сообщение о преступлении», «проверка сообщения о преступлении». Оно устанавливает единую для подписавших приказ ведомств форму регистрации принятого сообщения о преступлении, порядок принятия, регистрации и проверки сообщения о преступлении.

Объединенный приказ «О едином учете преступлений» предписывал также каждому, подписавшему его ведомству, организовать разработку ведомственных инструкций на основе Типового положения о порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях.

Во исполнение данного указания Министерством внутренних дел был издан приказ от 1 декабря 2005 г. № 985 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях». Однако в 2010 г. данный приказ был отменен. В настоящее время порядок приема, учета и регистрации сообщений о происшествиях регламентируется приказом МВД России от 29 августа 2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»[1].

Согласно Инструкции 2014 г. все ***обращения граждан о происшествиях*** подразделяются на устные и письменные. Причем все устные обращения в регламенте называются сообщениями, а все письменные – заявлениями.

Таким образом, ***все заявления и сообщения***, поступающие в территориальные органы МВД России, подразделяются:

1. На заявления:

а) ***О преступлении*** – письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем; протокол принятия устного заявления о преступлении; заявление о явке с повинной; протокол явки с повинной; рапорт сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации об обнаружении признаков преступления; материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании; поручение прокурора (руководителя следственного органа) о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации; заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного

[1] Далее по тексту – Инструкция 2014 г.

обвинения; анонимное[1] заявление, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта.

б) ***Об административном правонарушении*** – письменное заявление, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения; рапорт сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения.

в) ***О происшествии*** – письменное заявление о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий в целях обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения.

2. На сообщения:

а) ***О преступлении*** – сообщение, изложенное в устной форме[2], в котором содержится информация об обстоятельствах, указывающих на признаки совершенного или готовящегося преступления; анонимное сообщение, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта.

б) ***Об административном правонарушении*** – сообщение, изложенное в устной форме, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения.

в) ***О происшествии*** – изложенное в устной форме заявление о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий в целях обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения; сообщение о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом постом (постами) полиции подразделения вневедомственной охраны национальной гвардии Российской Федерации объекте, подвижном объекте, оборудованном системой мониторинга, критически важном и потенциально опасном объекте, объекте, подлежащем обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации[3].

---

[1] Без указания фамилии заявителя или почтового либо электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ.

[2] За исключением сообщений, подлежащих занесению в протокол принятия устного заявления о преступлении, протокол явки с повинной.

[3] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1629-р

Статья 141 УПК РФ определяет, что ***заявление о преступлении*** может быть сделано в устном или письменном виде. Письменное заявление должно быть подписано заявителем. Устное заявление заносится в протокол, который подписывается заявителем и лицом, принявшим заявление. И устные и письменные заявления должны содержать данные о заявителе и документах, удостоверяющих его личность. Заявитель предупреждается об уголовной ответственности, предусмотренной статьей 306 Уголовного кодекса Российской Федерации[1], за заведомо ложный донос.

Явка с повинной определяется статьей 142 УПК РФ как добровольное сообщение лица о совершенном преступлении – может быть заявлена как в устном, так и в письменном виде и оформляется аналогично устному или письменному заявлению, то есть в соответствии со статьей 141 УПК РФ.

Если сообщение о преступлении получено из других источников (то есть, оно не является явкой с повинной или поданным лично гражданином заявлением о преступлении), например, сообщение о преступлении, поступившее по телефону, преступление, обнаруженное непосредственно сотрудником органа внутренних дел и т. д., то оно оформляется ***рапортом сотрудника об обнаружении признаков преступления*** (ст. 143 УПК РФ).

Таким образом, деятельность участкового уполномоченного полиции по работе с обращениями граждан, содержащими заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, регламентирована ведомственными и межведомственными нормативными актами.

5.2. Порядок приема, регистрации и разрешения участковым уполномоченным полиции заявлений и сообщений о преступлениях, происшествиях, об административных правонарушениях

Всю работу сотрудников органов внутренних дел, в частности участкового уполномоченного полиции, с обращениями граждан, содержащими заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, можно разделить на три этапа:

– прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

– регистрация и учет заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

– разрешение заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Рассмотрим подробно работу участковых уполномоченных полиции с обращениями граждан, содержащими заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, на каждом вышеназванном этапе деятельности.

[1] Далее по тексту – УК РФ.

Прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

Инструкция 2014 г. (п. 3) определяет, что прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях – это получение заявлений и сообщений сотрудником органов внутренних дел, на которого организационно-распорядительными документами руководителя (начальника) территориального органа МВД России либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия.

Прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях производится в обязательном порядке во всех территориальных органах МВД Росси вне зависимости от места и времени совершения преступления, административного правонарушения либо возникновения происшествия. В тоже время, при приеме сообщений не должна приниматься во внимание полнота содержащихся в них сведений.

Сообщение о происшествии может поступать в дежурную часть территориального органа в письменном виде, по почте, по телеграфу, по информационным системам общего пользования, факсимильным или иным видом связи либо доставляется заявителем или его представителем лично.

Большое количество сообщений о происшествиях поступает непосредственно к участковому уполномоченному полиции. Если сообщение о происшествии поступило к участковому уполномоченному полиции во время личного приема, то он обязан зарегистрировать данное сообщение в Журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений. Затем участковый уполномоченный полиции в обязательном порядке сообщает в дежурную часть территориального органа, используя все доступные средства связи (по телефону, электронной почте, а также посредством иных доступных видов связи), информацию по существу принятого (полученного) заявления или сообщения о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии для незамедлительной регистрации в КУСП.

Кроме того, участковый уполномоченный полиции по сообщению о происшествии, особенно это касается совершенного преступления, должен принять своевременные меры: незамедлительно прибыть на место происшествия, обеспечить сохранность следов преступления, оказать первую помощь потерпевшим, по возможности установить очевидцев происшествия, об обстоятельствах происшествия сообщить уточненные данные оперативному дежурному для оповещения других нарядов и организации раскрытия преступления «по горячим следам», по возможности принять меры по преследованию и задержанию лиц, совершивших преступление и т. д.

В Инструкции 2014 г. указано, что гражданин может подать заявление или направить сообщения о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии в любой территориальный орган МВД России

либо уполномоченному сотруднику органов внутренних дел любым способом и в любое время независимо от места и времени их совершения. Поэтому участковый уполномоченный полиции обязан принять сообщение о происшествии от гражданина в момент его обращения, даже если это происшествие произошло на территории другого района. Затем, участковый уполномоченный полиции обязан передать данное сообщение для регистрации в дежурную часть территориального органа МВД России, где в дальнейшем будет принято решение о передаче вышеуказанного сообщения о происшествии по подследственности. Одновременно с принятием от гражданина данного сообщения о происшествии участковый уполномоченный полиции должен сообщить о нем по телефону оперативному дежурному того территориального органа МВД России, на территории которого произошло противоправное деяние.

Регистрацию и учет заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

Инструкция 2014 г. (п. 4) определяет, что регистрация заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях – это присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера КУСП и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения).

Следовательно, все поступающие в органы внутренних дел сообщения о происшествиях незамедлительно фиксируются в учетно-регистрационных документах. Инструкцией 2014 г. установлена единая форма учета поступивших в дежурную часть органа внутренних дел сообщений о происшествиях – КУСП.

Исходя из данного положения, все поступившие к участковому уполномоченному полиции сообщения о происшествиях, как содержащие сообщения о преступлении, так и содержащие иную информацию (к примеру, сообщение об административном правонарушении, о несчастном случае и др.), должны быть переданы для регистрации в КУСП.

В КУСП, согласно требованиям Инструкции 2014 г., не регистрируются:

– Сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом подразделением вневедомственной охраны Росгвардии объекте, не являющемся особо важным объектом, объектом повышенной опасности и жизнеобеспечения, объектом, подлежащим обязательной охране, если в результате реагирования на сигнал «тревога» не выявлены признаки преступления или административного правонарушения.

– Сообщения о ДТП, поступившие в подразделения ГИБДД, не требующие проверки для обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения, единственным последствием которых являются механические повреждения транспортных средств.

– Анонимные заявления (сообщения), содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии,

а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, за исключением заявлений (сообщений), содержащих данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта.

– Выявленные непосредственно сотрудниками органов внутренних дел административные правонарушения, по которым составлены протоколы об административных правонарушениях, вынесены постановления по делу об административном правонарушении о назначении наказания в случае, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

Обращения о наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью, а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в связи с их участием в уголовном судопроизводстве, подлежащие рассмотрению в соответствии с федеральными законами от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Регистрация сообщений о происшествиях осуществляется в КУСП круглосуточно в дежурных частях органов внутренних дел независимо от территории оперативного обслуживания.

Обязанности по ведению КУСП и регистрации в ней заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях возлагаются на оперативного дежурного дежурной части.

КУСП является документом строгой отчетности. Она оформляется, регистрируется и брошюруется в соответствии с правилами делопроизводства.

КУСП заполняется четко и разборчиво. Записи в КУСП производятся от руки ручкой, без сокращений. Исправления не допускаются. Ошибочные записи зачеркиваются и удостоверяются подписью оперативного дежурного дежурной части территориального органа МВД России.

При регистрации заявления о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии, поступившего в дежурную часть территориального органа, на лицевой или оборотной стороне (на свободном от текста месте) документа, зарегистрированного в КУСП, в обязательном порядке проставляется штамп о регистрации. В оттиск штампа оперативный дежурный вносит регистрационный номер записи в КУСП, дату регистрации, наименование территориального органа МВД России, свои инициалы, фамилию и заверяет указанные сведения своей подписью. Если заявление о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии поступило в территориальный орган МВД России при личном обращении заявителя, то одновременно с их регистрацией в КУСП в дежурной части территориального органа оперативный дежур-

ный оформляет талон-уведомление и выдает его заявителю. Талон состоит из двух частей: талон-корешок (остается в дежурной части органа внутренних дел) и талон-уведомление (выдается заявителю). Обе части талона имеют одинаковый регистрационный номер.

В талоне-уведомлении указываются: специальное звание, фамилия, имя, отчество оперативного дежурного, принявшего заявление о преступлении, об административном правонарушении и происшествии, регистрационный номер по КУСП, наименование территориального органа МВД России, адрес и служебный телефон, дата и время приема, подпись оперативного дежурного.

В талоне-корешке указываются: сведения о заявителе, краткое содержание заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, регистрационный номер по КУСП, подпись оперативного дежурного, его принявшего, дата и время приема.

Заявитель расписывается за получение талона-уведомления на талоне-корешке, проставляет дату и время получения талона-уведомления.

Талоны-корешки хранятся в дежурной части органа внутренних дел и используются при сверке полноты регистрации сообщений о происшествиях, а также при рассмотрении жалоб заявителей на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел.

Если рассмотрение преступлений, административных правонарушений или происшествий не относится к компетенции органов внутренних дел или они произошли на территории обслуживания другого территориального органа МВД России, то все имеющиеся материалы после регистрации в КУСП в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации передаются по подведомственности, по подследственности, по подсудности в суд (по делам частного обвинения) или в иной территориальный орган МВД России по территориальности. Одновременно принимаются необходимые меры по предотвращению или пресечению преступления, или административного правонарушения, а также охране места совершения преступления, административного правонарушения или места происшествия.

При передаче в иной территориальный орган МВД России по территориальности материалы направляются с приложением талона-уведомления, о чем делается соответствующая отметка в КУСП с указанием даты и исходящего номера сопроводительного письма. Заполненный корешок талона-уведомления остается в дежурной части территориального органа.

Если по одному и тому же преступлению, административному правонарушению, происшествию поступило два и более заявления (сообщения), то в случае подтверждения этого, все заявления и сообщения после регистрации в КУСП по решению руководителя территориального органа

приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению). О принятом решении делается отметка в КУСП и уведомляется заявитель[1].

Разрешение заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

Разрешение заявлений и сообщений о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии – проверка фактов, изложенных в зарегистрированном заявлении (сообщении), уполномоченным должностным лицом территориального органа МВД России и принятие в пределах его компетенции решения в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации[2].

Таким образом, после регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в дежурной части органа внутренних дел, они передаются для проверки и принятия решения исполнителю.

Участковый уполномоченный полиции получает сообщение о происшествии для проведения по нему проверки в соответствии с указанием руководителя территориального органа МВД России. В КУСП он проставляет дату и время получения сообщения для исполнения, свою фамилию и подпись. Передача участковому уполномоченному полиции для проведения проверки незарегистрированного в КУСП сообщения о происшествии категорически запрещена.

Проверка сообщения о происшествии, в том числе сообщения о преступлении, включает в себя действия, производство которых возможно до возбуждения уголовного дела. Они могут быть как процессуальными, то есть регламентированными УПК РФ (например, осмотр места происшествия, оформление протокола явки с повинной и др.), так и не процессуальными, то есть регламентированными иными нормативными правовыми актами. В основном, на данном этапе работы участкового уполномоченного полиции с сообщениями о происшествиях преобладают проверочные действия второй группы. Наибольшее количество таких действий закреплено в статье 13 федерального закона «О полиции», в число которых входит:

– получение от граждан и должностных лиц необходимых объяснений, справок, документов, их копий и иных сведений;

– вызов граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся в производстве полиции и др.

Участковый уполномоченный полиции, проводя проверку по сообщениям о происшествиях, должен уложиться в установленные нормативно-правовыми актами сроки проверки.

Инструкцией 2014 г. определено, что проверка по заявлению и сообщению о преступлении, осуществляется в порядке, установленном уго-

[1] Инструкции 2014 г. П. 48.
[2] Там же. П. 5.

ловно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Обратившись к нормам УПК РФ, мы видим, что срок проверки сообщения о любом совершенном или готовящемся преступлении и принятие по нему решения, составляет «3 суток со дня поступления указанного сообщения» (ч. 1 ст. 144). Необходимо отметить, что срок проверки начинает исчисляться с момента обращения гражданина, а не с момента регистрации поданного им сообщения о преступлении. Исключением является срок проверки по материалу, поступившему в орган внутренних дел по подследственности. В таком случае, срок проверки сообщения исчисляется с момента его поступления в компетентный орган внутренних дел.

В отдельных случаях установленный срок проверки сообщения о преступлении может быть продлен руководителем следственного органа или начальником органа дознания до 10 суток (ч. 3 ст. 144) на основании мотивированного ходатайства участкового уполномоченного полиции, в котором указываются объективные причины необходимости продления срока (например, лицо, являющееся единственным очевидцем преступления, на момент проверки отсутствует по месту проживания).

В исключительных случаях (например, при необходимости проведения документальных проверок или ревизий) срок проверки сообщения о преступлении, опять-таки по ходатайству лица, проводящего проверку, может быть продлен прокурором до 30 суток (ч. 2 ст. 144).

Участковый уполномоченный полиции, при продлении срока проверки сообщения о происшествии готовит для заявителя промежуточный ответ за подписью начальника органа внутренних дел.

В Инструкции 2014 г. указано, что заявления и сообщения об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП РФ. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений исчисляется с момента их регистрации в КУСП, определяется руководителем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований части 3 статьи 8 и статьи 12 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьей 4.5 КоАП РФ. Напомним, что в соответствии с федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях,

руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях органом дознания, дознавателем, следователем, руководителем следственного органа в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

– о возбуждении уголовного дела;

– об отказе в возбуждении уголовного дела;

– о передаче по подследственности или по подсудности в суд по делам частного обвинения.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляются прокурору для проверки обоснованности и законности его вынесения. Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования[1].

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений об административных правонарушениях должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

– о возбуждении дела об административном правонарушении;

– об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

– о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;

– о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности.

По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях руководителем (начальником) территориального органа МВД России принимается одно из следующих решений:

– о передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;

– о передаче заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности;

[1] Инструкции 2014 г. П. 53.

– о приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к материалам номенклатурного дела, прилагаемого к КУСП;

– о передаче заявления о происшествии в подразделение делопроизводства.

Если по результатам рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии данные, указывающие на признаки преступления, административного правонарушения не обнаружены, то участковым уполномоченным полиции составляется рапорт на имя руководителя территориального органа о результатах проведенной проверки. Руководитель территориального органа МВД России в течение суток принимает решение о приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к номенклатурному делу, прилагаемому к КУСП.

Участковый уполномоченный полиции, проводивший проверку по заявлению (сообщению) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, должен в течение 24 часов с момента принятия решения проинформировать оперативного дежурного о результатах рассмотрения для обеспечения своевременного внесения необходимых сведений в графу 9 КУСП. При этом участковый уполномоченный, проводивший проверку, обязан представить оперативному дежурному копию решения.

Таким образом, участковый уполномоченный полиции обязан принять от гражданина заявление и сообщение о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии независимо от места и времени его совершения, а также полноты сообщаемых сведений. Принятое сообщение о происшествии он обязан зарегистрировать в Журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений, а затем, передать для регистрации в КУСП. Участковый уполномоченный полиции, проводя проверку по зарегистрированным в КУСП заявлениям и сообщениям о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, должен соблюдать сроки проверки, установленные УПК РФ, КоАП РФ и федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». По заявлению и сообщению о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии в зависимости от результатов проверки принимается решение. Заявителю дается ответ о принятом решении.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите нормативно-правовые акты, определяющие порядок работы участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан, содержащими заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

2. Перечислите виды заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

1. Дайте определение понятию «прием заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

ГЛАВА 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ОБХОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО УЧАСТКА

6.1. Обход административного участка как элемент профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции

Согласно ведомственному нормативному акту, регламентирующему деятельность участковых уполномоченных полиции, приказу МВД России, утвердившему Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, определены 4 направления деятельности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке:

– защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

– предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

– выявление и раскрытие преступлений;

– производство по делам об административных правонарушениях.

Определены и 5 направлений участия участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке:

– в обеспечении правопорядка в общественных местах;

– в розыске лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; лиц, пропавших без вести, в идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе; в идентификации неопознанных трупов;

– в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием, а также уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства;

– в контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

– в обеспечении безопасности дорожного движения.

Зная специфику деятельности участковых уполномоченных полиции по объему возлагаемых на них задач и, соответственно, по объему

реальной работы, а также фактор максимальной приближенности участковых уполномоченных полиции к населению, как никакой другой службы или подразделения органов внутренних дел, можно с уверенностью сказать, что, осуществляя деятельность по профилактическому обходу административного участка, участковый уполномоченный полиции затрагивает, следовательно, влияет на результаты деятельности практически по всем указанным, возложенным на него направлениям деятельности, как прямым, так и в форме участия.

Говоря о профилактическом обходе административных участков, следует отметить и такой фактор, значение которого трудно переоценить, как создание, либо закрепление уже созданного, положительного имиджа и повышения авторитета сотрудника органов внутренних дел, в частности, полиции, установление отношений доверия со стороны населения, взаимовыгодного сотрудничества.

Приказом начальника территориального органа МВД России на районном уровне за участковым уполномоченным полиции закрепляется административный участок, исходя либо из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете (в городах), либо в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (в сельской местности).

Границы и размеры административного участка определяются с учетом численности населения, при этом учитывается сезонно проживающее население на территории садоводческих и дачных объединений граждан, а также в местах массового отдыха населения.

На определение размеров и границ административных участков влияет учет состояния оперативной обстановки, особенностей обслуживаемой территории, территориальной структуры населенного пункта.

Возможно создание административных участков с включением в них только общежитий, административных зданий образовательных организаций, других организаций, предприятий и прилегающих к ним территорий.

Проведение профилактического обхода административного участка, наряду с осуществлением приема граждан и рассмотрением их обращений, проведением индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете и проведением отчетов перед населением о проделанной работе[1], входит в перечень основных форм несения службы участковым уполномоченным полиции[2].

[1] Федеральный закон «О полиции». Ч. 3 ст. 8.

[2] Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. П. 22.

6.2. Правила и требования, предъявляемые к профилактическому обходу участковым уполномоченным полиции административного участка

Действия участкового уполномоченного полиции при проведении профилактического обхода административного участка регламентированы Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (раздел VI).

Участковый уполномоченный полиции проводит профилактический обход в форменной одежде[1], соблюдая требования, установленные для несения службы и обязывающие иметь при себе:

– служебное удостоверение;

– нагрудный знак и специальный жетон с личным номером;

– огнестрельное оружие с двумя снаряженными магазинами;

– кобуру с протиркой и страховочным ремешком;

– средства ограничения подвижности;

– средства связи;

– свисток;

– служебный портфель или папку;

– бланки документов, необходимых для оформления результатов деятельности;

– рабочую тетрадь;

– иные специальные и технические средства[2] в случае служебной необходимости.

Объектами, входящими в перечень посещаемых участковым уполномоченным полиции при осуществлении профилактического обхода административного участка, являются:

– здания, строения и сооружения;

– подъезды, чердачные и подвальные помещения жилых домов, пустующих и подлежащих сносу строений (обследуются при необходимости).

Кроме того, при профилактическом обходе участковым уполномоченным полиции:

– посещаются лица, состоящие на профилактических учетах в органах внутренних дел;

– осуществляется знакомство с жильцами квартир, жилых домов, комнат с соблюдением требований федерального закона «О полиции»[3];

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

[2] Федеральный закон «О полиции». Ч. 1 и 2 ст. 21, ч. 6 ст. 25.

[3] Статья 15. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории.

– встречи для решения вопросов взаимодействия с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на административном участке.

Указанные объекты участковый уполномоченный полиции посещает в порядке ежедневного[1] профилактического обхода.

При посещении жилых помещений – квартир, жилых домов, комнат – участковый уполномоченный полиции обязан:

– представиться – назвать свою должность, звание, фамилию;

– предъявить по требованию гражданина в развернутом виде служебное удостоверение;

– сообщить цель посещения;

– вручить визитную карточку;

– проинформировать проживающих о местонахождении участкового пункта полиции, комнаты приема населения, днях и часах приема граждан.

Визитная карточка участкового уполномоченного полиции содержит сведения об обслуживающим дом участковом уполномоченным полиции с указанием его должности, звания, фамилии, имени, отчества; о расположении участкового пункта полиции (месте приема граждан) с указанием его номера и телефона; номера телефона дежурной части территориального органа МВД России и службы «02», куда гражданин может обратиться по вопросам, находящимся в компетенции полиции.

При проведении профилактического обхода участковый уполномоченный полиции обязан:

– разъяснять гражданам о мерах предосторожности в целях предупреждения преступлений и административных правонарушений, направленных на обеспечение их личной и имущественной безопасности с разъяснением положительного эффекта от установки дверных замков, смотровых глазков, камер видеонаблюдения, видеодомофонов и других технических средств защиты;

– разъяснять целесообразность постановки квартир под охрану охранных организаций, в том числе, подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации;

– указать на необходимость информирования дежурной части территориального органа МВД России на районном уровне или непосредственно участкового уполномоченного полиции о появлении на административном участке подозрительных лиц, брошенного, бесхозяйного автомототранспорта или иных предметов).

Особое внимание участковый уполномоченный полиции при профилактическом обходе административного участка, в частности, жилого

[1] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166. П. 43.

сектора, должен уделять полученной в соответствии с законодательством Российской Федерации информации:

– о жилых помещениях – 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;

– о лицах, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача;

– о лицах, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, изготавливающих, перерабатывающих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги;

– о лицах, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, культивирующих растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества;

– о лицах, содержащих притоны для потребления наркотиков, и лицах, предоставляющих помещения для этих целей;

– о лицах, склоняющих к потреблению наркотических средств и психотропных веществ, в том числе несовершеннолетних;

– о лицах, распространяющих экстремистские материалы, включенные в федеральный список экстремистских материалов[1], а также осуществляющих их производство либо хранение в целях массового распространения;

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

– о жалобах на противоправное поведение соседей и других жильцов дома в целях предупреждения преступлений и иных правонарушений;

– иным сведениям, имеющим значение для деятельности органов внутренних дел.

Полученные в результате профилактического обхода сведения, в том числе о посещениях жилых помещений, заносятся в рабочую тетрадь участкового уполномоченного полиции и паспорт на административный участок[2]. Указанные результаты являются сведениями для служебного пользования, за разглашение которых участковый уполномоченный полиции несет персональную ответственность.

При обходе и ознакомлении с объектами, в частности, нежилого сектора, расположенными на административном участке, участковый уполномоченный полиции обязан:

[1] Размещен на сайте Минюста России (www.minjust.ru/nko/fedspisok).
[2] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166. П. 47.

– обращать внимание на техническую укрепленность окон, дверей, запасных входов (выходов), смежных стен объектов с подъездами, квартирами, жилыми домами, а также на то, сдаются ли данные объекты под охрану (сигнализацию);

– устанавливать вид охраны объектов, наличие у сотрудников охраны оружия, необходимых разрешительных документов на осуществление охранной деятельности;

– проводить разъяснительную работу с сотрудниками охраны и гражданами, работающими на объектах, о принятии мер по сохранности имущества, в том числе о целесообразности установки охранной сигнализации, о действиях в чрезвычайной ситуации, при угрозе совершения террористического акта;

Результаты ознакомления с объектами заносятся в паспорт на административный участок. При получении в ходе профилактического обхода сведений о лицах, в отношении которых появилась информация об их причастности к совершению преступлений и административных правонарушений, участковый уполномоченный полиции рапортом докладывает об этом начальнику территориального органа МВД России на районном уровне.

6.3. Задачи, связанные с обязанностями участкового уполномоченного и решаемые им при осуществлении профилактического обхода административного участка

Поскольку профилактический обход участковым уполномоченным полиции административного участка является элементом несения им службы, то при его осуществлении возможно решение многих задач, напрямую связанных с обязанностями участкового уполномоченного полиции, таких как:

– прием заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях с соблюдением требований соответствующих нормативных актов[1] о незамедлительно передаче полученной информации оперативному дежурному территориального органа МВД России с использованием всех доступных средств связи, а при прибытии на участковый пункт полиции либо в иное служебное помещение записывать полученную информацию в журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений;

– осуществлять, в пределах компетенции, проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры;

[1] Федеральный закон «О полиции». П. 1 ч. 1 ст. 12; Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (зарегистрирован в Минюсте России 06.11.2014 г. № 34570).

– информировать, в пределах компетенции и в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, заявителей о ходе рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, проверку по которым он осуществляет;

– информировать, в пределах компетенции, соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными участковому уполномоченному полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

– незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия;

– пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать, в пределах компетенции, обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов административного правонарушения, происшествия, а до прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы – сохранность следов преступления;

– безотлагательно докладывать оперативному дежурному о ставших ему известных совершенных противоправных деяниях, об обнаружении лиц, пострадавших от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лиц, находящихся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, оказывать таким лицам первую помощь, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

– выявлять в пределах компетенции причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, с последующим докладом руководителю территориального органа МВД России на районном уровне о необходимости внесения руководителям и должностным лицам организаций обязательных для исполнения представлений по принятию мер по их устранению;

– выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу;

– передавать информацию о лицах, имеющих намерение совершить преступление, в заинтересованные подразделения территориальных органов МВД России;

– участвовать в пропаганде правовых знаний;

– участвовать в работе по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции[1];

[1] Инструкция по организации деятельности внештатных сотрудников полиции, утвержденная приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 8 (зарегистрирован в Минюсте России 22.03. 2012 г. № 23563).

– взаимодействовать в сфере охраны общественного порядка с народными дружинами, иными общественными объединениями правоохранительной направленности;

– исполнять в пределах компетенции решения суда, письменные поручения следователя, дознавателя, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

– пресекать административные правонарушения;

– оказывать, в пределах компетенции, содействие сотрудникам подразделений территориального органа МВД России, других федеральных органов исполнительной власти в установлении на административном участке местонахождения лиц, объявленных в розыск; 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;

– оказывать, в пределах компетенции, содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи; лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

– участвовать в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму;

– участвовать, в пределах компетенции, в осуществлении контроля (административного надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законодательством запретов и ограничений[1];

– участвовать, в пределах компетенции, совместно с органами здравоохранения, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

– выявлять притоны для занятия проституцией, незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, устанавливать их организаторов либо содержателей;

– выявлять лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача; лиц, незаконно приобретающих,

[1] Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

хранящих, перевозящих, изготавливающих, перерабатывающих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги; лиц, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, культивирующих растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества;

– участвовать в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством;

– выявлять несовершеннолетних, проживающих в ненадлежащих условиях, информировать об этом подразделения по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России.

Указанный перечень решаемых участковым уполномоченным полиции задач не является исчерпывающим. Приведен перечень задач, выполнение которых может осуществляться участковым уполномоченным полиции при профилактическом обходе административного участка, поскольку само действие по обходу административного участка с профилактической целью предполагает не только работу по профилактическому направлению в жилых помещениях и на объектах участка, но и перемещение между объектами по территории участка, работу с имеющимися на исполнении документами, встречи с гражданами вне объектов, наконец, просто профилактический эффект присутствия участкового уполномоченного полиции, как сотрудника полиции, в общественных местах административного участка.

Отдельно можно отметить работу участкового уполномоченного полиции по раскрытию преступлений в ходе профилактического обхода административного участка. Конечно, следует различать работу по раскрытию преступлений, выполняемую в рамках целевых и оперативных мероприятий, например, по раскрытию отдельных видов преступлений, проводимых территориальным органом МВД России, или раскрытию резонансных преступлений, или выполнения отдельных поручений следствия по уголовным делам от раскрытия преступлений участковым уполномоченным полиции, осуществляемых личным сыском при том же, профилактическом, обходе участка, или в результате удачного стечения обстоятельств и личных качеств участкового уполномоченного полиции, как сотрудника полиции – наблюдательности, знания ориентировок, смекалки, опыта и т. п. – при посещении жилых помещений и объектов административного участка. Например, встреча в посещаемой квартире лица, находящегося в розыске или обнаружение в объекте обхода, по описанию, похищенных вещей или оперативная реализация информации о совершенном преступлении, полученная в ходе профилактического обхода, не говоря уже о пресечении преступных действий с задержанием лиц, их совершающих, на территории, в жилых помещениях и объектах административного участка. Характер деятельности участкового уполномоченного полиции на административном участке таков, что все его действия по выполнению различных задач, в том числе

плотность задач и интенсивность их выполнения, границы участка, временные рамки, связаны настолько тесно, что, практически, представляют одно целое. Таким образом, выявление и раскрытие преступлений при профилактическом обходе вполне реальны.

При получении в результате профилактического обхода информации о лицах, которые могут быть причастны к совершению преступлений и административных правонарушений, участковый уполномоченный полиции докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне, а при выявлении фактов преступлений, требующих незамедлительного реагирования, действует в соответствии со складывающейся обстановкой и законодательством Российской Федерации.

6.4. Отдельные тактические действия и рекомендации для проведения профилактического обхода участковым уполномоченным полиции административного участка

При профилактическом обходе административного участка, как уже было сказано выше, участковый уполномоченный полиции может решать и другие (помимо строго профилактических) задачи, относящиеся к сфере его оперативно-служебной деятельности. Поскольку перечень задач и, соответственно, форм и методов их выполнения более чем разнообразен, есть целесообразность затронуть отдельные тактические действия и рекомендации, которые можно использовать при обходе административного участка, используя практический опыт сотрудников полиции, в частности, участковых уполномоченных полиции.

Профилактический обход предполагает встречи с жильцами домов, квартир, комнат в жилых строениях, а также с собственниками, руководителями и иными представителями предприятий, учреждений, организаций, расположенных на административном участке. Встречи с указанными категориями граждан предполагают общение с ними. Общение с населением, учитывая заинтересованность участкового уполномоченного полиции в получении различного вида информации об участке и самом населении, наиболее целесообразно проводить в форме беседы, располагающего к общению диалога, не ограничиваясь формально-сухой формой передачи визитной карточки.

Не следует отождествлять устную беседу и опрос гражданина, поскольку опрос предполагает наличие определенных условий и соблюдение установленных требований, в частности, у сотрудника должен быть обоснованный и законный повод для опроса, например, выяснение характера поведения и образа жизни лица, состоящего на профилактическом учете в органе внутренних дел; соблюдение такта и деликатности при его проведении, а также прав и законных интересов опрашиваемых лиц; подготовка к проведению опроса, то есть, четкое представление цели опроса, перечня вопросов гражданину.

Беседуя с гражданами при профилактическом обходе, участковому уполномоченному полиции предписано руководствоваться статьей 5[1] федерального закона «О полиции» об осуществлении своей деятельности на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина и обязанности, при обращении к гражданам, называть свои должность, звание, фамилию, предъявлять по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщать причину и цель обращения.

Сотрудник в любых условиях должен быть вежливым и тактичным с гражданами, обращаться к ним на «Вы», в разговоре с гражданами сотрудники обязаны проявлять спокойствие и выдержку; не должны вступать в пререкания, терять самообладание, отвечать грубостью на грубость и в своих действиях не руководствоваться личными неприязненными чувствами[2].

Необходимо помнить, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку со стороны граждан[3], что крайне важно при профилактическом обходе участка с посещением жилищ граждан.

Учитывая изложенное, помимо предписанного нормативно-правовым актом поведения сотрудника полиции, в качестве рекомендаций можно указать на необходимость демонстрации вежливости, доброжелательности, заинтересованности в беседе, ненавязчивости, сочетая их с деловым стилем общения. Элементы неформального стиля общения, принципиальной строгости допустимы в зависимости от складывающегося общего характера беседы и степени необходимости добиться нужного результата.

Практика показывает, что, находясь в жилище гражданина, не следует снимать обувь, принимать угощение, выражать заметную реакцию на обстановку в жилище, на внешность и внешний вид самого гражданина, давать комментарии по этому поводу и пр.

Обход квартир, домов, комнат жилого сектора целесообразно начинать с посещения старших по подъездам, домам, кварталам в целях получения общих, а также, новых сведений по жильцам объекта, что позволит быть готовым к возможным нестандартным и опасным ситуациям в ходе последующего обхода объекта.

Важна информация по объекту, полученная также от проживающих в объекте граждан, пользующихся авторитетом среди жильцов либо от тех, с кем уже установлены доверительные отношения. Общее представление, например, о жилом доме и его жильцах, до начала первичного обхода дома, можно получить и от сотрудников подразделений управляющих компаний, жилищных контор по эксплуатации участков, обслуживающих объект.

---

[1] Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина. Ч. 1 п. 1, ч. 4.

[2] Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 (ред. от 11.03.2012) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с Уставом патрульно-постовой службы полиции), п. 226, 228 (в ред. приказа МВД России от 11.03.2012 № 160).

[3] Федеральный закон «О полиции». Ч. 1 ст. 9.

При обходе многоквартирных жилых домов, начиная с подъезда, следует проявлять бдительность, применять меры личной безопасности, быть внимательным к деталям обстановки и собственным ощущениям – звукам, запахам. Это может способствовать, кроме обеспечения собственной безопасности, выявлению фактов происшествий или противоправной деятельности, скрытой от визуального восприятия, например: приготовления в противоправных целях известного характера химических соединений, сокрытия за резким запахом, например краски, истинного запаха указанного процесса, наличия разлагающегося биологического материала (трупа) в случаях одинокого проживания граждан в квартирах и пр.; обстановки скандала либо драки в квартире, нарушения уровня шума в отдельных помещениях, нахождение подозрительной компании на верхних этажах или в подвальных помещениях подъезда.

Не лишним будет напомнить, что правильное расположение, сотрудника относительно двери квартиры, обзорного глазка, замочной скважины, прислушивание к звукам в квартире и наблюдение за глазком должны стать устойчивыми профессиональными привычками из перечня мер личной безопасности.

В ходе самих бесед с гражданами в их квартирах, помимо предписанных и подлежащих фиксации в паспорте на административный участок и рабочей тетради сведений по профилактическому обходу – подъезд, этаж, квартира №, телефон, Ф.И.О., год рождения, проживающих граждан, место работы, наличие оружия[1] – следует уделять внимание и таким сведениям, как наличие автотранспорта, животных, включая не только собак, но и экзотических и опасных и пр.

Знание оперативной обстановки на обслуживаемом участке, ориентировок по лицам и вещам, грамотная оценка окружающей обстановки позволят выявить лиц, находящихся в розыске, а также находящиеся в розыске вещи по совершенным преступлениям. Наблюдательность и внимательность в ходе беседы позволят выявить несоответствие обстановки квартиры и заявленным гражданином характером его работы или отсутствием таковой, а также несоответствие обстановки демонстрируемому гражданином добропорядочному поведению в ходе беседы с сотрудником.

В ходе профилактического обхода жилого массива сотрудник может столкнуться с ситуациями, представляющими потенциальную опасность для его жизни и здоровья. Такие ситуации могут возникнуть в квартирах с агрессивно настроенными гражданами – хозяевами, гостями хозяев, незарегистрированными должным образом приезжими, лицами, находящимися в состояниях различного вида опьянения, психически нездоровыми людьми в период обострения заболевания, противоправным элементом и пр. Кроме того, участковый может оказаться свидетелем преступления

[1] Приложение к Наставлению по организации деятельности участковых уполномоченных полиции.

или объектом преступного замысла по завладению его табельным оружием, а визит участкового уполномоченного полиции может восприниматься как угроза задержания. В этих обстоятельствах действия сотрудника полиции должны быть обусловлены его опытом, смекалкой, выдержкой, физической и психологической подготовленностью.

Профилактический обход административного участка является эффективной формой несения службы, позволяющей использовать пребывание в квартире гражданина и беседу с ним для решения различных служебных задач:

– работа по текущим документам (запросы, заявления, отдельные поручения), находящимся на исполнении у участкового уполномоченного полиции, если они имеют отношение к адресу или к гражданину, которого посетил сотрудник в ходе профилактического обхода;

– опрос граждан по материалам, находящимся на исполнении у участкового уполномоченного полиции, связанным с преступлениями, административными правонарушениями, происшествиями и по которым необходимо установить либо опросить ранее установленных свидетелей, очевидцев, потерпевших либо требующих установления обстоятельств по делам, лиц, совершивших противоправные действия, их примет, местонахождения и пр.;

– установление доверительных отношений с гражданами в целях сотрудничества по вопросам выполнения участковым уполномоченным полиции возложенных на него служебных обязанностей, в частности, по охране общественного порядка, порядка во дворах, подъездах и пр.;

– подбор кандидатов на должности внештатных и штатных сотрудников полиции;

– проведение профилактически-разъяснительной работы по сохранности имущества охранными предприятиями на договорной основе, в том числе, с помощью технических средств охраны;

– проверка по месту жительства лиц из числа стоящих на учетах органов внутренних дел, в частности, в отношении которых судом установлены запреты и ограничения;

– выполнение, по адресу дома, по которому осуществляется профилактический обход, мероприятий антитеррористического комплекса мер – проверка соответствующим образом закрытых и опечатанных входов в подвалы и на чердаки;

– работа по административной практике – составление протоколов об административных правонарушениях, выявленных в ходе профилактического обхода жилого сектора, например, за нарушения, связанные с хранением огнестрельного оружия и состоянием разрешительных документов на него, за нарушения паспортно-визового режима и др.

В ряде вышеперечисленных действий опрос может сопровождаться письменным фиксированием его результатов в виде заявлений, объяснений граждан, с последующим, при необходимости, отражением проделанной работы рапортом либо справкой.

Наравне с посещением квартир при осуществлении профилактического обхода следует обратить внимание на посещение предприятий, учреждений, организаций различных сфер деятельности и форм собственности, расположенных на территории административного участка. Особенность их посещения заключается в предупреждении краж имущества из предприятий, учреждений и организаций, предупреждение правонарушений в сфере потребительского рынка, взаимодействие с сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних (в плане деятельности по посещениям образовательных организаций на административном участке).

Завершая профилактическое посещение квартиры, предприятия, учреждения, организации, заканчивая беседу с гражданами и должностными лицами, участковый уполномоченный должен поблагодарить их за понимание, участие, выразить уверенность в будущем плодотворном сотрудничестве и оказании взаимной помощи в деле охраны правопорядка и не забыть попрощаться.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие административного участка.
2. Понятие приема административного участка.
3. Размеры и границы административного участка.
4. Понятие профилактического обхода административного участка участковым уполномоченным полиции.
5. Ведомственный нормативный акт, регламентирующий деятельность участкового уполномоченного полиции, в частности, профилактический обход административного участка.
6. Сроки обхода, объекты обхода.
7. Основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции.
8. Основные формы участия участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке в осуществлении возложенных на полицию функций.
9. Визитная карточка участкового уполномоченного полиции.
10. Обязанности участкового уполномоченного полиции при профилактическом обходе административного участка.
11. Обход нежилого сектора.
12. Обход жилого сектора.
13. Требования личной безопасности.
14. Служебная документация по профилактическому обходу и ее заполнение участковым уполномоченным полиции.

Глава 7. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГРАЖДАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7.1. Понятие паспортно-регистрационной системы и основные функции органов внутренних дел по ее осуществлению

Одним из направлений деятельности участкового уполномоченного полиции, как сотрудника работающего в непосредственном контакте с населением, является контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами Российской Федерации правил регистрационного учета.

В неразрывной связи с обязанностями граждан и должностных лиц по соблюдению правил регистрационного учета находятся обязанности выполнять требования паспортной системы. Они в совокупности составляют единую паспортно-регистрационную систему Российской Федерации.

В отечественной юридической литературе нет единого определения понятия паспортной или паспортно-регистрационной системы.

Под паспортно-регистрационной системой Российской Федерации понимается совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, замены паспортов и пользования ими, сдачи и изъятия их, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в целях удостоверения личности гражданина и принадлежности к Российскому гражданству, обеспечения полноты учета населения, упорядочения его передвижения по территории Российской Федерации, обеспечения реализации конституционных прав граждан и выполнения ими обязанностей, а также охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с преступностью и ведения адресно-справочной работы.

Из определения следует, что целями паспортно-регистрационной системы являются:

– учет населения;

– регулирование (упорядочение) его передвижения;

– обеспечение реализации конституционных прав граждан и выполнение ими обязанностей;

– охрана общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьба с преступностью.

Остановимся на более подробном рассмотрении этих целей.

Учет населения. Из единой системы показателей статистики определенный интерес представляют показатели учета населения, характеризующие его численность и происходящие изменения в целом по России, а также по республикам, краям, областям, городам и районам. Учет населения необходим для прогнозирования и разработки различных программ

и практического их осуществления, т. е. строительства жилого фонда, школ, больниц, иных объектов социального обеспечения и производства.

Основным средством текущего оперативного, учета населения является система регистрации граждан. Сведения о количестве прибывших на жительство и убывших в другие местности являются исходным материалом для последующего обобщения и использования органами государственной статистики.

С помощью паспортно-регистрационной системы ведутся два вида учетов:

а) персональный – путем заполнения листков убытия и прибытия, которые остаются в подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

б) статистический – путем заполнения талонов статистического учета, отрывная часть которого направляется в органы статистики.

Регулирование (упорядочение) передвижения населения. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 27) и законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» каждый гражданин России может осуществить это право. Важнейшим правовым средством упорядочения передвижения населения является совокупность паспортно-регистрационных правил, которые, не препятствуя праву граждан на свободу передвижения, устанавливают порядок их регистрации по месту пребывания и жительства[1].

Вместе с тем, государство устанавливает (регулирует) определенные ограничения на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства:

– в пограничной зоне;

– в закрытых военных городках;

– в закрытых административно-территориальных образованиях;

– в зонах экологического бедствия и других территориях;

– на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;

– на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.[2]

Обеспечение реализации конституционных прав граждан и выполнение ими обязанностей. Граждане Российской Федерации посто-

[1] Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

[2] Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Ст. 8.

янно вступают в различные правоотношения с государственными органами, общественными формированиями, коммерческими структурами и между собой. Являясь субъектом правоотношений, граждане участвуют в них от своего имени как сторона строго индивидуализированная.

Одним из отличий каждого человека, как личности, является совокупность демографических (биографических) признаков: фамилия, имя, отчество, время и место рождения и т. д. Эти признаки гражданина закрепляются путем выдачи паспорта или иного документа, удостоверяющего личность. Наличие паспорта и регистрации являются необходимыми предварительными условиями для реализации конституционных прав граждан: поступления на работу, учебу, вступления в брак и т. п.

Обязанностью граждан является предъявление паспорта или иного документа по требованию сотрудников полиции и других уполномоченных лиц. Отсутствие у лица паспорта в установленных законом случаях может служить основанием для его доставления в органы внутренних дел в целях проверки его личности[1].

Паспортно-регистрационная система как средство охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьбы с преступностью используется в деятельности полиции в целях предупреждения правонарушений, розыска лиц, скрывающихся от правоохранительных органов государства или пропавших без вести.

В процессе контроля за соблюдением правил паспортно-регистрационной системы сотрудники полиции выявляют лиц, проживающих без паспортов и регистрации, скрывающихся преступников, неплательщиков алиментов. При проверке паспортов могут быть обнаружены подделки, исправления. Нередко преступники, скрываясь от полиции, используют похищенные у граждан паспорта, переклеив в паспорте фотокарточку, проставляют поддельные печати, штампы и так далее.

Большие розыскные возможности содержатся в заявлении формы № 1П на получение паспорта. Кроме того, при проверке паспортов обращается внимание на его защитные свойства (серия, номер, водяные знаки и др.) В розыске лиц активно используются возможности подразделений адресно-справочной работы территориальных органов МВД России на региональном уровне путем получения сведений о зарегистрированных лицах и путем выставления сторожевых листков.

Основными функциями подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по осуществлению паспортно-регистрационной системы являются:

- выдача паспортов, их обмен;
- регистрация и снятие с учета граждан;
- ведение адресно-справочной работы;

[1] КоАП РФ. Ст. 27.2.

– осуществление административного надзора за выполнением паспортно-регистрационных правил;

– оформление материалов на нарушителей паспортно-регистрационных правил и привлечение их к ответственности.

Последние две функции осуществляются также и участковыми уполномоченными.

Рассмотрим более подробно некоторые функции по обеспечению паспортно-регистрационных правил, осуществляемые территориальными подразделениями по вопросам миграции.

Выдача и замена паспортов гражданина Российской Федерации

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», было принято постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». В соответствии с этим нормативным актом (п. 2) Министерство внутренних дел Российской Федерации приступило с 1 октября 1997 г. к выдаче паспортов гражданина Российской Федерации нового образца.

В настоящее время сроки и последовательность действий (административных процедур) органов исполнительной власти в сфере внутренних дел по выдаче, замене, учету паспортов гражданина Российской Федерации определяет Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации[1].

Паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации[2].

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина[3]: фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения, место рождения.

В паспорте производятся отметки[4]:

– о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета – соответствующими органами регистрационного учета;

– об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста – соответствующими военными комиссариатами и органами федеральной миграционной службы;

---

[1] Утв. приказом ФМС России от 30 ноября 2012 г. № 391.

[2] Положение о паспорте гражданина Российской Федерации. П. 1.

[3] Там же. П. 4.

[4] Там же. П. 5.

– о регистрации и расторжении брака – соответствующими органами записи актов гражданского состояния и органами федеральной миграционной службы;

– о детях, не достигших 14-летнего возраста, – органами записи актов гражданского состояния и органами федеральной миграционной службы;

– о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, – подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

– о его группе крови и резус-факторе – соответствующими учреждениями здравоохранения;

– об идентификационном номере налогоплательщика – соответствующими налоговыми органами.

Вышеизложенный перечень сведений и отметок, вносимых в паспорт, является исчерпывающим, а поэтому запрещается вносить в паспорт сведения, отметки и записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации. Более того, паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные названным Положением, является недействительным[1].

Срок действия паспорта гражданина устанавливается:

– от 14 лет – до достижения 20-летнего возраста;

– от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста;

– от 45 лет – бессрочно.

По достижению гражданами (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, паспорт выдается или заменяется по месту их жительства по окончании установленного срока военной службы по призыву.

Выдача и замена паспорта производится территориальными органами МВД России по месту жительства, месту пребывания или по месту обращения гражданина.

Для получения паспорта гражданин представляет[2]:

– заявление по установленной форме № 1П;

– свидетельство о рождении;

– две личные фотографии размером 35х45 мм.

В случае невозможности представления свидетельства о рождении паспорт может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для получения паспорта.

---

[1] Положение о паспорте гражданина Российской Федерации. П. 6.

[2] Положение о паспорте гражданина Российской Федерации. П. 11.

При необходимости для получения паспорта представляются документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Замена паспорта производится при наличии следующих обстоятельств:

– достижение 20-летнего и 45-летнего возраста;

– изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, изменение сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения;

– изменение пола;

– непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;

– обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

Замена паспорта производится и в иных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Для замены паспорта гражданин представляет[1]:

– заявление по форме, установленной законом;

– паспорт, подлежащий замене;

– две личные фотографии размером 35х45 мм;

– другие документы, подтверждающие основания для замены паспорта.

За выдачу и замену паспорта взимается государственная пошлина, размеры и порядок взимания которой установлены Налоговым кодексом Российской Федерации.

Важнейшей функцией подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России является **регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту их пребывания и по месту жительства.** В соответствии с законом Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Во исполнение настоящего правового акта издан Административный регламент предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации[2].

---

[1] Там же. П. 13.

[2] Утв. приказом ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288.

В соответствии с Правилами регистрации ***местом пребывания*** является место, где гражданин временно проживает: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение[1].

Регистрация граждан по месту жительства

Документами, удостоверяющими личность и необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются:

– паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;

– паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина Российской Федерации;

– свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста;

– паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации – для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, при регистрации по месту пребывания.

В соответствии со ст. 6 закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, и представить:

– документ, удостоверяющий личность;

– заявление о регистрации по месту жительства;

– документ, являющийся основанием для вселения в жилое помещение.

[1] Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию». П. 3.

Граждане, снявшиеся с регистрационного учета по месту жительства до прибытия к новому месту жительства, представляют адресный листок убытия, выданный уполномоченным органом по прежнему месту жительства.

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности гражданам или юридическим лицам, указанные документы представляются этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

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 документы вместе с адресными листками прибытия и формами статистического учета в органы регистрационного учета.

В 3-дневный срок со дня получения документов о регистрации уполномоченные должностные лица органа регистрационного учета регистрируют граждан по месту жительства. О принятом решении они производят необходимую запись в графе «принятое решение» заявлений с указанием оснований, согласно которым производится регистрация.

В паспортах граждан, регистрируемых по месту жительства, проставляется оттиск штампа о регистрации по месту жительства.

Регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно.

Заявление установленной формы о регистрации по месту жительства в форме электронного документа, а также копии документов, указанных ранее, в электронной форме могут быть представлены через «Единый портал»[1].

Рассмотрим также особенности регистрации граждан **по месту пребывания** в жилом помещении, не являющимся их местом жительства.

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны **до истечения** указанного срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить:

– документ, удостоверяющий личность;

– заявление о регистрации по месту пребывания в жилом помещении по форме №1;

– документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма),

[1] Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). Данный абзац пункта 16 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета введен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 885.

социального найма, или заявления лиц, предоставивших гражданам жилое помещение).

Регистрация граждан по месту пребывания 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.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, не позднее 3 рабочих дней передают перечисленные документы в орган регистрационного учета.

В 3-дневный срок со дня получения документов о регистрации по месту пребывания должностные лица органа регистрационного учета обязаны зарегистрировать граждан по месту пребывания.

Граждане вправе уведомить орган регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети Интернет, включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал»[1].

При регистрации граждан по месту пребывания должностные лица, ответственные за регистрацию оформляют и выдают зарегистрированным гражданам ***свидетельства о регистрации по месту пребывания*** с одновременным проставлением в соответствующей графе заявлений порядкового номера выданного в текущем году свидетельства. Начиная с 1 января, нумерация свидетельств производится с единицы.

По желанию гражданина 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 3-дневный срок уведомление о регистрации этого гражданина[2].

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, осуществляется без снятия их с регистрационного учета по месту жительства.

---

[1] Данный абзац пункта 9 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета введен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 885.

[2] Данный абзац пункта 12 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета введен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 885.

После оформления регистрации граждан по месту пребывания или поступления из органов местного самоуправления адресных листков прибытия сотрудниками подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции в течение суток посредством телефонной, телеграфной, факсимильной (в зависимости от местных условий) связи проверяют зарегистрированных граждан по адресно-справочным учетам территориального органа и при необходимости по месту жительства по соответствующим учетам МВД России.

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания, а в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, больницах, на туристских базах и в иных подобных учреждениях – по их выбытии.

При досрочном убытии гражданина из жилого помещения, не являющегося его местом жительства, этот гражданин или лицо, предоставившее ему жилое помещение для временного проживания, обращается с заявлением в произвольной форме о снятии его с регистрационного учета по месту пребывания с указанием даты убытия (если такая дата известна) либо направляет заявление почтовым отправлением или через Единый портал в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Если на зарегистрированных по месту пребывания лиц имеются сторожевые листки, должностные лица, ответственные за регистрацию, немедленно докладывают об этом своим руководителям.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае:

а) изменения места жительства – на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (в письменной форме или в форме электронного документа). При регистрации по новому месту жительства, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, орган регистрационного учета в 3-дневный срок обязан направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;

б) признания безвестно отсутствующим – на основании вступившего в законную силу решения суда;

в) смерти или объявления решением суда умершим – на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном порядке;

г) выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим (не приобретшим) право пользования жилым помещением – на основании вступившего в законную силу решения суда;

д) обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации – на основании вступившего в законную силу решения суда;

е) изменения гражданином маршрутов кочевий, в результате которого такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, – на основании заявления гражданина в письменной форме;

ж) прекращения гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни – на основании заявления гражданина в письменной форме;

з) выявления факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован – на основании решения органа регистрационного учета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «О правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утвержден также перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию.

К ним отнесены должностные лица:

– осуществляющие в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, жилищного фонда субъектов Российской Федерации, муниципального жилищного фонда, ответственные за регистрацию в жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда;

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

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

– уполномоченные должностные лица, ответственные за регистрацию в гостиницах, кемпингах, туристских базах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, больницах, домах-интернатах для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницах-приютах и других учреждениях социального назначения.

7.2. Организация и тактика деятельности участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания

Паспортно-регистрационная система, как совокупность правовых норм, обеспечивая реализацию конституционных прав граждан и выполнение ими обязанностей, является также одним из действенных и эффективных средств, используемых органами внутренних дел в целях охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с правонарушениями и преступностью. Поэтому контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортной системы, как один из видов административной деятельности органов внутренних дел, занимает важное место в обеспечении паспортно-регистрационной системы.

Одним из основных назначений контроля является выявление нарушений правовых норм, регламентирующих паспортно-регистрационную систему. В тоже время результатом такого контроля может быть и выявление лиц, склонных к совершению правонарушений, а также скрывающихся от правоохранительных органов. Тем самым у органов внутренних дел имеется возможность своевременного принятия к таким лицам профилактических мер, в целях предупреждения и недопущения совершения ими более тяжких правонарушений и преступлений.

Формы и методы контроля, а, следовательно, тактики контроля, зависят от поставленных целей. Это могут быть:

1) плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения паспортно-регистрационных правил, проводимые сотрудниками подразделений по вопросам миграции совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общественности;

2) целевые проверки соблюдения паспортно-регистрационных правил в конкретном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др. Важная роль в этом виде административной деятельности принадлежит участковым уполномоченным полиции, которые несут полную ответственность за состояние паспортного режима на закрепленном административном участке;

3) проверки соблюдения паспортно-регистрационных правил гражданами Российской Федерации и должностными лицами гостиниц, общежитий, предприятий, учреждений, организаций. Для этого участковый уполномоченный полиции имеет право проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении правонарушений. Если предъявленные документы имеют признаки подделки, то изымать их.

4) выход в конкретный адрес совместно с сотрудниками оперативных служб при поступлении информации из подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России о том, что представлены документы на регистрацию по месту пребывания или месту жительства на лицо, которое объявлено в розыск, и на которое выставлен сторожевой листок;

5) проверка нахождения лица, уклонившегося от отбывания наказания в виде административного ареста по постановлению судьи по указанному в постановлении адресу;

6) проверка документов у гражданина, в отношении которого вынесено определение о приводе судьей или должностным лицом органа исполнительной власти.

Участковый уполномоченный полиции ведет паспорт на административный участок, в котором отражает сведения об общежитиях и гостиницах, расположенных на обслуживаемом участке, жилых помещениях сдаваемых в наем, а также результаты профилактического обхода, который осуществляется ежедневно.

Во время профилактического обхода участковый уполномоченный полиции 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 наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача; о лицах, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, изготавливающих, перерабатывающих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги; о лицах, незаконно приобретающих, хранящих, перевозящих, культивирующих растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества; о лицах, содержащих притоны для потребления наркотиков, и лицах, предоставляющих помещения для этих целей; о лицах, склоняющих к потреблению наркотических средств и психотропных веществ, 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.

Участковые уполномоченные, реализуя паспортно-регистрационное направление деятельности, обязаны:

– ежедневно осуществлять сбор информации о регистрационном учете граждан, сообщая в подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России сведения о лицах, систематически сдающих внаем жилые помещения, проживающих без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов или по недействительным документам, удостоверяющим личность;

– поддерживать в установленном законом порядке доверительные отношения с гражданами и вести разъяснительную работу среди населения по соблюдению правил регистрационного учета населения;

– выявляя при проверке гостиниц, общежитий, юридических лиц, нарушения паспортного режима, готовить и направлять представления об устранении нарушений в них и органы местного самоуправления;

– докладывать сведения о проделанной работе по обеспечению паспортно-регистрационного режима на обслуживаемом участке начальнику территориального органа МВД России на районном уровне.

Осуществляя профилактический обход и проверяя соблюдение паспортно-регистрационных правил, участковые уполномоченные могут, с разрешения граждан входить в занимаемые ими жилые помещения и осуществлять проверки документов, удостоверяющих личность, а также в частных домовладениях – домовых книг. При проверке участковый обязан сделать в соответствующей графе домовой книги отметку о проверке и записи об устранении имеющихся нарушений.

При выявлении фактов о том, что граждане проживают без документов, удостоверяющих их личность, либо с нарушением иных правил, установленных законодательством Российской Федерации, участковый уполномоченный вправе:

– доставить в подразделения территориального органа МВД России нарушителя для составления протокола при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения;

– составить протокол об административном правонарушении;

– вынести постановление о назначении административного наказания по статьям КоАП РФ: 19.15 (Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта)), 19.15.1 (Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации), 19.15.2 (Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении).

Следует отметить, что право рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных статьями 19.15, 19.15.1, 19.15.2 КоАП РФ, принадлежит как сотрудникам подразделений по вопросам миграции, так и участковым, старшим участковым уполномоченным полиции.

КоАП РФ предусмотрены и другие составы правонарушений, за совершение которых виновные привлекаются к административной ответственности:

– статья 19.16 (Умышленная порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности);

– статья 19.17 (Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог);

– статья 19.18 (Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство).

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на главенствующую роль подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в осуществлении контроля за соблюдением паспортно-регистрационных правил, значительный объем работы в данном направлении осуществляется участковыми уполномоченными полиции. Именно они являются первичным звеном системы предупреждения и пресечения нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое паспортно-регистрационная система и каковы ее основные цели?
2. Для чего устанавливается регистрационный учет?
3. Какие органы осуществляют регистрационный учет?
4. Дайте определение месту пребывания и месту жительства.
5. Раскройте основания и порядок регистрации по месту пребывания.
6. Расскажите основания и порядок постановки и снятия с регистрационного учета по месту жительства.
7. Как и кто осуществляет контроль за соблюдением регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства?
8. Раскройте основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции по контролю за соблюдением должностными лицами и гражданами Российской Федерации правил регистрационного учета.

Глава 8. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

8.1. Понятие и особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

В связи с благоприятной экономической обстановкой и динамическим развитием Россия стала весьма привлекательной для проживания и работы иностранных граждан, особенно из стран СНГ. Ежегодно в нашу страну въезжают более 15 млн иностранных граждан. Так, за 12 месяцев 2016 г. в Российской Федерации поставлено на миграционный учет 14 337 084 иностранных граждан и лиц без гражданства (из них зарегистрировано по месту жительства 622 750 иностранных граждан и лиц без гражданства, поставлено на учет по месту пребывания 13 714 334 иностранных граждан и лиц без гражданства). Они приезжают для осуществления трудовой деятельности (за 2016 г. – 4 284 181 иностранных граждан и лиц без гражданства), в целях получения образования (в 2016 г. – 406 052 иностранных граждан и лиц без гражданства), в туристические поездки (в 2016 г. – 2 245 217 иностранных граждан и лиц без гражданства)[1].

Такое количество гостей не может не влиять на обстановку в стране: «…это очень чувствительная… сфера для наших граждан. Она носит и экономический характер, и очень важна с точки зрения соблюдения российского законодательства, и соблюдения интересов наших граждан, прежде всего граждан России»[2]. Интересы национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности в современных условиях требуют постоянного государственного присутствия в миграционной сфере.

Именно на Министерство внутренних дел Российской Федерации возложены полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а

[1] Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. // Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: http://www. https://мвд.рф/.

[2] Из доклада Президента Российской Федерации В.В. Путина 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/54014.

также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере[1].

В целях обеспечения правил въезда на территорию Российской Федерации, выезда с территории Российской Федерации, пребывания и проживания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, МВД России реализует следующие основные полномочия:

– осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

– координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции;

– координирует взаимодействие и деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций в рамках государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность;

– осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания; оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, их выдачу, а также ведение учета юридических лиц, ходатайствующих об оформлении таких приглашений; оформление, выдачу, продление срока действия, восстановление, аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации; выдачу, приостановление срока действия, аннулирование разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выдачу и аннулирование разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности; подготовку предложений по установлению квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства и аннулирование разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства, продление и аннулирование вида на жительство в Российской Федерации; реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; установление личности иностранного гражданина или лица без гражданства, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность;

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: http://www. https://мвд.рф//

– принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о продлении или о сокращении срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации; о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства; о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства[1].

Большая часть перечисленных полномочий реализуется специализированными подразделениями по вопросам миграции МВД России. На остальные подразделения, в том числе на службу участковых уполномоченных полиции, возложены исключительно функции контроля (надзора) в установленной сфере деятельности. Однако следует отметить, что эффективность осуществления контрольных полномочий напрямую зависит от профессионализма и компетентности участкового уполномоченного в миграционной сфере. Только твердо зная положения законодательства Российской Федерации о порядке въезда на территорию Российской Федерации, выезда с ее территории, пребывания и проживания в России иностранных граждан и лиц без гражданства, а также осуществления ими трудовой деятельности, должностное лицо органов внутренних дел может качественно организовать профилактическую работу, а также выявление и пресечение правонарушений в миграционной сфере на вверенном административном участке.

Рассмотрим подробнее порядок въезда на территорию Российской Федерации и выезда с территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовой основой деятельности территориальных органов МВД России в сфере реализации законодательства о порядке въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства являются Конституция Российской Федерации, а также федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации».

Так, законодательством Российской Федерации[2] установлено, что для въезда в Российскую Федерацию и выезда с территории Российской

---

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 г. № 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».

[2] См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Ст. 24.

Федерации иностранные граждане должны иметь, кроме документов, удостоверяющих личность[1] разрешительные документы. К таковым в Российской Федерации относятся:

1) виза (для иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию в общем порядке);

2) вид на жительство (для иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус лица, постоянно проживающего на территории Российской Федерации);

3) проездной документ беженца (для лиц, получивших статус беженца на территории Российской Федерации).

Законом дополнительно установлен перечень документов, по которым может быть осуществлен въезд в Российскую Федерацию или выезд иностранного гражданина или лица без гражданства с территории Российской Федерации в особых случаях. Среди них:

1) решение полномочного органа об административном выдворении или депортации иностранного гражданина или лица без гражданства (в случае принятия такого решения);

2) решение Генеральной прокуратуры Российской Федерации о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства иностранному государству (в случае принятия такого решения и отсутствия у лица действительного документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве);

3) письменное уведомление компетентного органа иностранного государства об удовлетворении запроса о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства для уголовного преследования или исполнения приговора на территории Российской Федерации (в случае удовлетворения такого запроса и отсутствия у лица действительного документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве).

Основным документом, позволяющим иностранному гражданину или лицу без гражданства въехать на территорию Российской Федерации, является виза.

В соответствии с федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» даёт определение и всестороннюю характеристику понятию «виза».

Виза – выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве (ст. 25.1).

[1] Закон также содержит требования действительности документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и признания его Российской Федерацией в этом качестве.

Визы, выдаваемые на территории Российской Федерации, классифицируются по следующим основаниям:

1. В зависимости от цели въезда (ст. 25.1.).

2. В зависимости от кратности въездов (ст. 25.2).

Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определено, что в зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания ему может быть выдана виза:

1. Дипломатическая – иностранному гражданину, имеющему дипломатический паспорт (ст. 25.4).

2. Служебная – иностранному гражданину, имеющему служебный паспорт (ст. 25.5).

3. Транзитная – на срок до десяти дней иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации (ст. 25.7).

4. Временно проживающего лица – на четыре месяца иностранному гражданину, которому разрешен въезд в Российскую Федерацию для временного проживания, в пределах квоты на выдачу разрешений на временное проживание, порядок определения которой устанавливается Правительством Российской Федерации, или без ее учета (ст. 25.8).

5. Обыкновенная. В зависимости от цели въезда иностранного гражданина или лица без гражданства в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации обыкновенная виза может быть (ст. 25.6.): частной, деловой (п. 23 ст. 13.2.); туристической (в том числе групповой), учебной, рабочей, гуманитарной (п. 4. подп. 8.1 ст. 13.), визой на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища, визой на въезд в Российскую Федерацию в целях приема в гражданство Российской Федерации.

В зависимости от кратности въездов иностранного гражданина в Российскую Федерацию ему может быть выдана виза:

1. Однократная, дающая право иностранному гражданину пересечь Государственную границу Российской Федерации один раз при въезде в Российскую Федерацию и один раз при выезде из Российской Федерации.

2. Двукратная, дающая право иностранному гражданину на двукратный въезд в Российскую Федерацию.

3. Многократная, дающая право иностранному гражданину на неоднократный (более двух раз) въезд в Российскую Федерацию (ст. 25.2).

Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока нахождения на территории Российской Федерации или несоблюдение им цели пребывания (проживания), определяемых видом выданной ему визы, означает нарушение им правил пребывания на территории Российской Федерации.

Для граждан отдельных государств, прежде всего ближнего зарубежья, Российская Федерация заключает договоры о взаимном безвизовом режиме въезда на территории этих государств их граждан.

Федеральным закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, – это иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном для отдельных категорий иностранных граждан (в том числе владельцев дипломатических или служебных (официальных) паспортов, пассажиров круизных судов, членов экипажей морских или речных судов либо иных транспортных средств, лиц, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации, жителей приграничных территорий), а также иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном в специальных целях (туризм, строительство), включая торговлю и хозяйственную деятельность на приграничных территориях (ч. 1 ст. 2).

Особый режим въезда, тем не менее, не означает снятия с этих иностранных граждан обязанностей, возникающих у них с момента въезда на территорию России, в том числе заполнить миграционную карту и встать на миграционный учет.

Обязательное оформление при пересечении границы миграционной карты является общим условием законности въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Миграционная карта – представляет собой документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающим в Российскую Федерацию, цели и сроки пребывания и другие сведения, а также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации (ч. 1 ст. 2).

Миграционная карта состоит из двух частей: въездной и выездной с перфорированной линией разрыва между ними. Обе части заполняются лично иностранным гражданином, разборчиво, без помарок и исправлений чернильной или шариковой авторучкой чёрного, синего или фиолетового цвета. По общему правилу бланк миграционной карты заполняется на русском языке. Вместе с тем, законодатель предусмотрел послабление для иностранных граждан, не владеющих русским языком. Они могут заполнить документ буквами латинского алфавита в точном соответствии с данными, которые указаны в документе, удостоверяющем его личность. Закон также допускает заполнение бланка миграционной карты за иностранного гражданина, не владеющего русским языком, грамотой или недееспособного, а также за малолетнего ребенка другим лицом. Заполненные въездные части миграционных карт с проставленными в них отметками о въезде изымаются должностными лицами органа пограничного контроля и передаются в пост иммиграционного контроля ГУВМ МВД России в пункте въезда.

Выездные части миграционных карт, с проставленными в них отметками о въезде и регистрации по месту пребывания, хранятся у иностранных граждан в течение всего периода их пребывания на территории Российской Федерации и сдаются должностным лицам органа иммиграционного (пограничного) контроля при выезде из Российской Федерации при прохождении пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Выдача миграционных карт в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации означает одновременно ведение первичного учета иностранных граждан, прибывших на территорию России.

Правовой основой деятельности территориальных органов МВД России в сфере реализации законодательства по обеспечению установленного порядка нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, помимо названных выше нормативных правовых актов, являются федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; а также постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан», от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение», от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет положение о том, что законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации (ч. 1 ст. 2). Кроме того, им установлены три вида (режима) легального (законного) нахождения иностранных граждан в России:

1) временное пребывание иностранных граждан;

2) временное проживание иностранных граждан;

3) постоянное проживание.

Рассмотрим подробнее сущность отдельных видов законного нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание (ч. 1 ст. 2).

Законом закреплено, что срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. По истечении срока действия визы иностранный гражданин обязан самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации за исключением случаев, определенных в законе (ч. 2 ст. 5).

Для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, срок временного пребывания не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток. Исключением из общего правила составляет пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом. Для такой категории срок временного пребывания определяется сроком действия разрешения на работу.

Вместе с тем, если это необходимо для обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также для решения других задач внутренней и внешней политики государства, Правительство Российской Федерации может увеличить до ста восьмидесяти суток или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации (ст. 5.1).

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть продлен (например, при выдаче иностранному гражданину разрешения на работу либо при продлении срока действия разрешения на работу, при выдаче иностранному гражданину патента, при продлении срока действия патента или при переоформлении патента) или сокращен (в случае принятия в отношении него решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию). Решение об изменении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть принято МИД России, ГУВМ МВД России или его территориальными подразделениями, о чем в миграционной карте иностранного гражданина делается отметка. Эти же органы устанавливают порядок продления срока временного пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. В качестве примера можно привести приказ ФМС России от 29 июня 2015 г. № 321 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица

без гражданства в Российской Федерации»; приказ ФМС России от 30 октября 2013 г. № 430 «Об утверждении Административного регламента предоставления ФМС России государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»; приказ ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 563 «Об утверждении Административного регламента ФСБ России по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации».

Рассмотрим, далее временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание (ч. 1 ст. 2).

В свою очередь, разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность (ч. 1 ст. 2). Именно разрешение на временное проживание иностранного гражданина на территории Российской Федерации и является основанием признания его в данном статусе.

Разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину в пределах ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации квоты[1]. При этом, с точки зрения закона, прибыл данный гражданин в Российскую Федерацию на основании визы или в безвизовом порядке значения не имеет. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание формируется на основе предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Вместе с тем, миграционное законодательство, будучи обусловленным социальными потребностями, предусмотрело ряд категорий иностранных граждан, которым разрешение на временное проживание может быть выдано даже в условиях отсутствия квоты (без учета квоты)[2].

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

[2] См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 6. Ч. 3.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. В течение данного периода временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан подавать в территориальное подразделение ГУВМ МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации[1]. В случае если иностранный гражданин в силу уважительных причин не может вовремя подать уведомление, то оно может быть подано в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения разрешения на временное проживание. В этом случае иностранный гражданин к уведомлению дополнительно прилагает документ, подтверждающий наличие обстоятельств, воспрепятствовавших подаче уведомления в установленный срок.

Особенностью статуса иностранного гражданина, получившего разрешение на временное проживание является то, что он не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

В случае если иностранный гражданин совершил действия, предусмотренные статьей 7 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», территориальное подразделение ГУВМ МВД России принимает решение об аннулировании его разрешения на временное проживание и о выдаче ему визы для выезда из Российской Федерации. К таким случаям законодатель относит ситуации, когда иностранный гражданин:

– выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации;

– финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их;

– в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии;

– представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации».

– осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств;

– имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами;

– неоднократно в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств;

– в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в течение ста восьмидесяти суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств, позволяющих содержать себя и членов своей семьи;

– по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения;

– выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

– находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

– заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

– является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих;

– прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и не представил в установленный срок документы и др.

Орган исполнительный власти, выявивший подобные обстоятельства, не позднее десятидневного срока информирует об этом территориальное подразделение ГУВМ МВД России для дальнейшего принятия им решения.

Рассмотрим режим постоянного проживания иностранных граждан в Российской Федерации.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее вид на жительство (ч. 1 ст. 2).

Статья 8 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство.

Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение его права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (ч. 1 ст. 2).

Как и в случае разрешения на временное проживание, вид на жительство является основанием признания иностранного гражданина в статусе постоянно проживающего на территории Российской Федерации.

Особенностью вида на жительство является то, что оно является одновременно и документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина, проживающего на территории Российской Федерации.

В качестве предварительного условия получения вида на жительство законодатель предусмотрел обязанность иностранного гражданина до получения вида на жительство прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство по заявлению иностранного гражданина, поданному в территориальное подразделение ГУВМ МВД России не позднее, чем за два месяца до истечения срока действия, имеющегося у него вида на жительство, он может быть продлен еще на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство законом не ограничено.

Так же, как и в случае временного проживания, иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять территориальное подразделение ГУВМ МВД России, выдавшее ему вид на жительство, о подтверждении своего проживания на территории Российской Федерации.

В случае совершения действий, предусмотренных статьей 9 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется. Перечень таких действий аналогичен рассмотренному нами ранее перечню действий, при которых разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется. Помимо уже описанных случаев, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а срок действия ранее выданного

вида на жительство не продлевается либо ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации[1] или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию[2] данного иностранного гражданина.

8.2. Основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции в сфере контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации

Сложившаяся в настоящее время на территории Российской Федерации миграционная ситуация как никогда ранее требует усиления контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации.

Миграционный контроль представляет собой вид федерального государственного контроля за миграционной обстановкой в целях регулирования миграционных потоков, соблюдения интересов Российской Федерации, обеспечения и защиты прав и законных интересов мигрантов, а также осуществления мер предупреждения и пресечения незаконной миграции на территории государства.

Основными задачами миграционного контроля являются:

– регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах;

– соблюдение государственных интересов при реализации миграционных программ;

– предупреждение и пресечение незаконной миграции;

– защита прав и законных интересов мигрантов;

– создание условий приема и размещения мигрантов;

– предотвращение дискриминации мигрантов по признаку расы, вероисповедания, гражданства, пола, возраста, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям.

В целях полноты и эффективности осуществления миграционного контроля российским правом дифференцированы полномочия органов исполнительной власти в указанной сфере по кругу подконтрольных лиц и формам контроля.

---

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

[2] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

Законом определено, что контроль за соблюдением правил пребывания и проживания иностранных граждан, имеющих дипломатические, консульские и служебные паспорта либо пользующихся дипломатическими привилегиями и суверенитетом, осуществляется Министерством иностранных дел Российской Федерации (ст. 30).

Контроль за соблюдением остальными иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации в той или иной мере осуществляет широкий круг субъектов, наделенных функциями государственного управления. К ним относятся: Президент Российской Федерации; Федеральное собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти, в числе которых: МВД России; Минздравсоцразвития России; Минэкономразвития России; Федеральная служба по труду и занятости населения; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, среди них территориальные органы МВД субъектов Российской Федерации. Отдельное место занимают суды, которые принимают решение в связи с рассмотрением дел об административных правонарушениях.

Основным органом, осуществляющим контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства является МВД России и его территориальные органы[1].

Контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации от имени МВД России в основном осуществляется территориальными подразделениями Главного управления по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) при взаимодействии с иными службами и подразделениями территориальных органов МВД России.

Однако практическая сторона взаимодействия органов внутренних дел в миграционной сфере характеризуется множеством проблем. На настоящий момент ситуация складывается таким образом, что функции по надзору за регистрационным и миграционным учетом не могут быть осуществлены исключительно силами подразделений по вопросам миграции в связи с отсутствием у них достаточного материально-технического и кадрового ресурса. Это обстоятельство и послужило ранее катализатором административной реформы в миграционной сфере: «… без сопро-

[1] См.: Приказ ФМС России и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

вождения МВД деятельность ФМС, наверное, была практически невозможной. Сейчас это все в одном органе находится... Очень рассчитываю на то, что и работа будет вестись более эффективно...»[1].

Сосредоточение всей полноты власти в сфере миграции в одном федеральном органе, тем не менее, не привело к перераспределению полномочий внутри системы. Так, ответственность за состояние правопорядка в сфере миграции и, как следствие полномочия по его поддержанию попрежнему являются прерогативой исключительно подразделений по вопросам миграции. До сих пор не получили нормативного закрепления права и обязанности иных служб органов внутренних дел (участковых уполномоченных полиции, подразделений по делам несовершеннолетних, уголовного розыска и т. д.) в сфере миграционного контроля.

Вместе с тем, сложившаяся годами практика, опирающаяся на общие направления деятельности указанных служб и подразделений органов внутренних дел и полномочия по их реализации, позволяет выделить некоторые формы контроля за мигрантами со стороны территориальных органов МВД России. Данный вид контроля осуществляют сотрудники различных служб и подразделений органов внутренних дел, в частности, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, подразделений по делам несовершеннолетних, дорожно-патрульной службы ГИБДД и, конечно же, участковый уполномоченный полиции.

Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции определено, что во время профилактического обхода участковый уполномоченный полиции должен уделять особое внимание полученной в соответствии с законодательством Российской Федерации информации 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.

Иных полномочий, направленных на обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации, Наставлением не предусмотрено.

Вместе с тем, решая общие задачи, участковый уполномоченный полиции реализует полномочия, направленные, в том числе, на защиту жизни, здоровья, прав и свобод иностранных граждан, лиц без гражданства, на противодействие миграционной преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

[1] Из доклада Президента Российской Федерации В.В. Путина 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: http://www. https://мвд.рф//.

Практикой наработан ряд мероприятий, последовательное и систематическое выполнение которых, позволяет участковому уполномоченному контролировать миграционную ситуацию на вверенном ему административном участке. Среди них, наиболее эффективными являются:

– ведение списочного учета постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства;

– ежемесячное осуществление проверки их фактического проживания;

– проведение проверок фактического проживания лиц, обратившихся по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации, по месту регистрации, а также подтверждение их трудовой деятельности по письменным запросам территориального подразделения ГУВМ МВД России. О результатах проверки участковый уполномоченный полиции в месячный срок направляет рапорт инициатору запроса.

Участковый уполномоченный полиции традиционно ведет учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан, при этом в паспорт на административный участок заносится следующая информация об иностранном гражданине: фамилия, имя и отчество (при наличии), дата и место рождения, гражданство, адрес места жительства, домашний телефон, место работы, должность, адрес и рабочий телефон; наличие правонарушений и даты их совершения.

Следует отметить, что участковый уполномоченный полиции не единственный субъект, который осуществляет учет иностранных граждан. Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186 было утверждено Положение о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно и постоянно проживающих в Российской Федерации. Ответственным за ведение центрального банка данных (ЦБД УИГ) является Министерство внутренних дел Российской Федерации. Данный банк представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную систему, содержащую информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно и постоянно проживающих в России и выезжающих из России, предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. К таким органам отнесены: МВД России, МИД России и ФСБ России. Указанные органы определены как поставщики информации в банк данных. И если сведения, касающиеся исполнения иностранным гражданином или лицом без гражданства миграционных норм права, формируют, в основном, подразделения по вопросам миграции, то в соответствии с установленной юрисдикцией иные подразделения органов внутренних дел поставляют в банк данных информацию:

– о привлечении к административной ответственности иностранных граждан в части, отнесенной законодательством Российской Федерации к компетенции органов внутренних дел;

– о преступлениях, совершенных иностранными гражданами;

– о преступлениях, совершенных в отношении иностранных граждан.

Сведения об иностранных гражданах, постоянно проживающих на административном участке, содержащиеся в списках, необходимо периодически пополнять и обновлять. Вот почему участковый уполномоченный регулярно должен осуществлять проверки фактического проживания иностранных граждан на административном участке.

Цель таких проверок – получение достоверной, оперативной и актуальной информации о местонахождении и перемещениях постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан.

Согласно статье 11 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствующем порядке. При этом на них возлагается обязанность регистрации по месту жительства и постановки на учет по месту пребывания.

Местом жительства иностранного гражданина является жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин зарегистрирован.

Основанием для регистрации временно и постоянно проживающего иностранного гражданина по месту жительства является наличие у данного иностранного гражданина права пользования жилым помещением.

Регистрация иностранного гражданина по месту жительства включает в себя фиксацию адреса конкретного жилого помещения в разрешении на временное проживание и в виде на жительство иностранного гражданина, а также в учетных документах территориального подразделения ГУВМ МВД России.

Необходимо отметить, что в отличие от постоянно проживающего иностранного гражданина временно проживающий не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах своего субъекта, на территории которого ему разрешено временное проживание или избирать место своего проживания вне пределов субъекта федерации.

Учету по месту пребывания подлежат постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане – в течении 10 дней со дня прибытия на место пребывания, а также временно проживающие и временно пребывающие иностранные граждане.

Место пребывания – это жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин находится и (или) по адресу которых он подлежит постановке на учет по месту пребывания.

Постановка иностранных граждан на учет по месту пребывания осуществляется при получении органом миграционного учета уведомлений об их прибытии на место пребывания.

Участковый уполномоченный полиции должен постоянно контролировать соблюдение иностранными гражданами, проживающими на административном участке, законодательства о миграционном учете, предупреждать и пресекать нарушения правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания и места жительства.

Для этого участковый уполномоченный должен знать места пребывания иностранных граждан: гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы и другие учреждения социального назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактически быть зарегистрированы и проживать указанные лица. Соответствующую информацию он получает в результате обхода территории, за которой он закреплен. Сведения заносятся в паспорт участка.

Регулярно участковый уполномоченный обязан контролировать работу должностных лиц, гостиниц, кемпингов, туристических баз, санаториев, домов отдыха, пансионатов, больниц и иных предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих обслуживание иностранных граждан или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий их пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации, порядка регистрации, оформления для них документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места жительства в Российской Федерации и выезда за пределы Российской Федерации. Должностным лицам проверяемых учреждений в обязательном порядке разъясняются требования законодательства, определяющего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

В обязанность участкового уполномоченного входит и поддержание деловых контактов с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций, в том числе привлекающих на работу иностранных работников. Проверять рабочие помещения, территории использования иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями необходимо в целях выявления принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешение на работу либо на пребывание в данной местности, а также фактов нарушения их прав и свобод. При посещении организаций, учреждений, использующих труд иностранных граждан или лиц без гражданства участковый уполномоченный обязан ознакомить администрацию и работников отдела кадров с федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и правилами использования иностранной рабочей

силы на территории Российской Федерации. Кроме того, он должен проверить документы, подтверждающие исполнение администрацией этой организации правил привлечения иностранной рабочей силы.

Серьезным правоохранительным потенциалом обладают также проверки фактического проживания иностранных граждан и лиц без гражданства. Проверка может осуществляться путем непосредственного посещения как постоянно, так и временно проживающего иностранного гражданина, и лица без гражданства. Такие посещения особенно необходимы в то время, когда у иностранца истекает срок действия разрешения на временное проживание или вида на жительство, при проведении работы (мероприятий) по соблюдению правил миграционного учета, в случаях нарушения иностранными гражданами режима пребывания в Российской Федерации. Проверка по возможности проводится в присутствии сотрудника подразделения по вопросам миграции либо представителя муниципального органа, либо общественного объединения, оказывающего содействие органам внутренних дел в их деятельности по укреплению правопорядка (внештатного сотрудника полиции, члена народной дружины, представителя казачьих формирований и т. д.)[1].

При посещении иностранных граждан и лиц без гражданства участковому уполномоченному полиции необходимо представиться, объяснить причину посещения, попросить представить документы, удостоверяющие личность иностранца. При этом проверяется наличие визы, миграционной карты, отметки в документе, удостоверяющем личность с указанием срока действия разрешения на временное проживание, вида на жительство и других документов. В случае, если истекает срок пребывания или проживания, сотрудник полиции обязан предупредить о необходимости продления соответствующих документов.

Иностранным гражданам, имеющим виды на жительство участковый уполномоченный должен разъяснять их обязанность не позднее, чем за шесть месяцев до истечения срока окончания вида на жительство обратиться в территориальные подразделения ГУВМ МВД России по вопросу продления срока их действия и предупреждать об ответственности за проживание по недействительному документу[2].

Следующее направление деятельности участкового уполномоченного полиции, реализуемое в сфере контроля за соблюдением иностранными гражданами правил пребывания и проживания на территории России, заключается в подтверждении трудовой деятельности и фактического прожи-

[1] См.: Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

[2] См.: Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 215 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации».

вания на административном участке лиц, которые обратились в территориальные подразделения ГУВМ МВД России по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации. Данная обязанность обусловлена тем, что в соответствии со статьей 13 федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» иностранные граждане вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации, если они выполняют ряд условий, в частности:

– проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно;

– имеют законный источник средств к существованию. Документами, подтверждающими наличие законного источника средств к существованию являются: справка о доходах физического лица, декларация по налогам на доходы физических лиц с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета, свидетельство о праве на наследство, и др).

Такие сведения в полном объеме могут быть собраны и представлены в уполномоченное подразделение органов внутренних дел, только участковым уполномоченным полиции. По результатам проверки участковый уполномоченный составляет рапорт, который в срок до одного месяца необходимо направить в территориальное подразделение ГУВМ МВД России.

Кроме этого, постоянно и временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно лично уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальное подразделение ГУВМ МВД России по месту получения данным иностранным гражданином разрешения на временное проживание или вида на жительство. Данная обязанность осуществляется путем подачи уведомления при предъявлении документа, удостоверяющего личность данного иностранного гражданина, а также его вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Участковые уполномоченные полиции совместно с сотрудниками территориальных подразделений ГУВМ МВД России контролируют, чтобы все находящиеся на обслуживаемой ими территории иностранные граждане и лица без гражданства выполняли свои обязанности, установленные законодательством о правовом положении иностранных граждан в России, соблюдали правила пребывания (проживания) иностранных граждан в России, правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию России, а также действующие законы и иные нормативные акты.

Согласно федеральному закону «О полиции», участковые уполномоченные полиции, при выполнении возложенных на них обязанностей,

имеют право проверять как у граждан Российской Федерации, так и у иностранных граждан документы, удостоверяющие их личность в Российской Федерации.

В соответствии с российским законодательством таковыми являются:

– паспорт иностранного гражданина;

– разрешение на временное проживание (для лиц без гражданства);

– вид на жительство (для лиц без гражданства);

– иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Участковые уполномоченные полиции осуществляют контроль за сроком действия этих документов. Они имеют право изымать у иностранных граждан документы, имеющие признаки подделки.

При проверке документов, удостоверяющих личность иностранных граждан, утверждающих, что они имеют дипломатические привилегии и пользуются иммунитетом, участковый уполномоченный полиции вправе потребовать предъявления дипломатической, служебной или консульской карты, а также специального разрешения при условии их нахождения на территории, входящей в Перечень, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

При необходимости проверки документов участковый уполномоченный полиции должен представиться, назвав свою должность, специальное звание и фамилию, вежливо попросить предъявить документы. Свои требования сотрудник полиции должен излагать в убедительной и понятной форме, исключая возможность ошибочного или двоякого их понимания, проявлять спокойствие и выдержку. По требованию гражданина, он обязан разъяснить причину проверки документов.

При проверке документов сотрудник полиции должен:

– во время опроса держать документ так, чтобы проверяемое лицо не могло читать его текст, периодически отрывать взгляд для осмотра владельца документа и находящихся с ним лиц, обращая внимание на их реакцию;

– обращаться с документами аккуратно (не мять и не загибать страницы, беречь от дождя и снега), обращать внимание на соответствие имеющейся в документе фотографии личности проверяемого, на правильность заполнения всех реквизитов документа, на срок его действия. В ходе проверки целесообразно задать владельцу документа контрольные вопросы;

– если в документ при передаче его сотруднику полиции вложены деньги и другие ценные бумаги, необходимо вернуть документ гражданину и предложить владельцу передать документ без денег и ценных бумаг, после этого возобновить проверку;

– проверку целесообразно проводить на некотором отдалении от посторонних граждан и, если есть возможность, в ближайшем служебном помещении, общественном пункте охраны порядка и т. п.

При визуальном осмотре участковым уполномоченным полиции осуществляется сверка фотографий, записей в документах фактическим данным, сопоставление записей, выявление исправлений, потертостей, изменений, которые могут быть внесены в документ. Также при проверке документов, удостоверяющих личность необходимо соблюдать меры личной безопасности. Данные действия рекомендуется осуществлять не менее чем двумя сотрудниками (в паре).

В ходе беседы с иностранным гражданином или лицом без гражданства участковый уполномоченный должен напоминать о правилах пребывания и, в частности, о порядке передвижения по территории Российской Федерации. При этом устанавливается информация о том, где иностранный гражданин или лицо без гражданства работает, не связана ли его работа с выездами в командировки за пределы разрешенного места пребывания (проживания). Выяснив в ходе беседы о трудовой деятельности, необходимо проверить наличие разрешения на право трудовой деятельности или патента.

Для планирования профилактической и контрольной работы участковому уполномоченному полиции требуется иметь сведения обо всех гражданах, получивших разрешение на приглашение иностранных граждан на въезд в Российскую Федерацию. Таким лицам необходимо разъяснять правила пребывания иностранных граждан в России, порядок их регистрации, передвижения и выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, напоминать об ответственности за допущенные нарушения.

Для выявления иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов, участковый уполномоченный проводит работу в жилом секторе.

Так, например, проверки соблюдения иностранными гражданами или лицами без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации непосредственно в жилом секторе осуществляются участковыми уполномоченными полиции в рамках профилактического обхода закрепленных административных участков самостоятельно, либо совместно с должностными лицами подразделений ГУВМ МВД России в рамках проводимых мероприятий (п. 34 Административного регламента[1]). При получении в

[1] См.: Приказ Федеральной миграционной службы и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

результате профилактического обхода информации о лицах, которые могут быть причастны к совершению преступлений и административных правонарушений, участковый уполномоченный полиции докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне (п. 50 приказа № 1166).

При отработке жилого сектора необходимо обращать внимание на возможное незаконное проживание иностранцев-нелегалов в частном секторе или общежитиях, а также в местах, не приспособленных для жилья (бытовках, рабочих и хозяйственных помещениях), выявлять иностранцев без определенного места жительства (бродяжничающих и попрошайничающих). Особое внимание уделяется выявлению среди выше перечисленных категорий малолетних и несовершеннолетних иностранных граждан, а также лиц, вовлекающих их в асоциальный образ жизни.

Работу в жилом секторе в целях выявления иностранцев-нелегалов участковым уполномоченным полиции рекомендуется проводить с привлечением представителей общественности (члены народных дружин, работники домоуправлений, комендантов общежитий и т. п.)[1]. В ходе этой работы они разъясняют гражданам правила пребывания (проживания) иностранцев на территории России, берут на учет всех лиц, по приглашению которых в России находились или прибывают иностранные граждане, а также поддерживающих связи с иностранцами, в том числе из числа иностранных учащихся.

В целях предупреждения правонарушений необходимо проводить разъяснительную работу с гражданами, сдающими жилую (не жилую) площадь в наем, в том числе и на летний сезон, регулярно проверять адреса этих лиц, напоминать им об административной ответственности за нарушения, предусмотренные пунктом 3 статьи 18.9 КоАП РФ.

В паспорте на административный участок участковый уполномоченный полиции должен вести учет правонарушений, совершаемых постоянно проживающими на его территории иностранными гражданами. С этой целью используются базы данных МВД России.

Участковый уполномоченный полиции обязан владеть оперативной обстановкой и принимать участие в розыске иностранных граждан, скрывшихся от учета органов внутренних дел.

При наличии повода к возбуждению в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства дела об административном правонарушении, участковый уполномоченный полиции обязан установить личность правонарушителя. Установление личности лица, совершившего административное правонарушение (в том числе в сфере миграционного законодательства) является обязательным условием привлечения его к от-

[1] См.: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

ветственности. Для идентификации правонарушителя участковые уполномоченные полиции могут использовать возможности автоматизированных банков данных МВД России и его территориальных органов.

При выявлении правонарушителей участковый уполномоченный полиции доставляет указанных лиц в территориальный орган МВД России в целях установления их личности и привлечения к административной ответственности, о чем составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании (п. 3 ст. 27.1 КоАП РФ).

Одновременно участковый уполномоченный полиции обязан зафиксировать факт противоправного деяния составив протокол об административном правонарушении. В соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ участковые уполномоченные полиции входят в перечень должностных лиц, уполномоченных возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях.

КоАП РФ и приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» установили, что участковый уполномоченный полиции имеет право составлять протоколы об административных правонарушениях по статьям 18.2–18.4, 18.8–18.20 главы 18 КоАП РФ.

Данные составы предусматривают ответственность за нарушение установленных правил въезда в Российскую Федерацию, правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или места жительства; отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, а также несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации и др.

В протоколе об административном правонарушении участковый уполномоченный должен указать дату и место его составления, свои фамилию и инициалы, т. е. должностного лица, составившего протокол; сведения об иностранном гражданине, т. е. лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие; место, время совершения и событие административного правонарушения; статью КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение; объяснение лица, в отношении которого возбуждено дело; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении иностранному гражданину, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, о чем делается запись в протоколе.

Лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанное лицо вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол об административном правонарушении подписывается участковым уполномоченным полиции его составившим, и лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанного лица от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Следует также упомянуть, что в случае необходимости, при выявлении административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ, участковый уполномоченный полиции выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, проводит административное расследование в порядке, установленном статьей 28.7 КоАП (п. 77.2 приказа № 1166).

Согласно пункту 9 части 2 статьи 23.3 КоАП РФ участковый уполномоченный не вправе рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных главой 18 КоАП РФ. Дела о данных правонарушениях рассматривают: судьи (ст. 23.1 КоАП РФ), органы внутренних дел (полиция) (ст. 23.3 КоАП РФ) и пограничные органы (ст. 23.10 КоАП РФ).

От имени территориальных органов внутренних дел (полиции) юрисдикционные полномочия по рассмотрению отдельных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ, могут осуществлять:

– начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители;

– руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители.

При работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства, допустившими нарушение российского законодательства, следует знать, что они подлежат ответственности на общих основаниях.

Вместе с тем, не могут быть принуждены к даче свидетельских показаний, привлечены к административной ответственности, подвергнуты задержанию и досмотру лица, пользующиеся иммунитетом и привилегиями, а именно дипломаты, послы, консулы. Это относится и к проживающим вместе с ними членам их семей. В отношении названной категории лиц Наставление содержит прямые указания. Так, «в случае выявления

участковым уполномоченным полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного иностранным гражданином, предъявившим документы, подтверждающие наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации, вопрос об административной ответственности указанного лица согласно части 3 статьи 2.6 КоАП, в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации разрешается в соответствии с нормами международного права»[1].

О совершении административного правонарушения иностранным гражданином, пользующимся иммунитетом, участковый уполномоченный полиции незамедлительно обязан сообщить в дежурную часть.

Одним из направлений деятельности участкового уполномоченного полиции по контролю за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации является регулярное участие в совместно проводимых с территориальными подразделениями ГУВМ МВД России оперативно-профилактических мероприятиях и специальных операциях, таких как «Нелегальный мигрант».

Ведомственным нормативно-правовым актом утвержден Административный регламент[2], регулирующий порядок проведения проверочных мероприятий по соблюдению положений законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

В нем отмечено, что проверочные мероприятия проводит подразделение по вопросам миграции во взаимодействии с иными подразделениями органов внутренних дел и органами безопасности в целях:

– обеспечения контроля и надзора в сфере миграции;

– выявления и пресечения административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, предусмотренных главой 18 КоАП РФ.

При осуществлении проверочных мероприятий сотрудники полиции руководствуются принципами законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гласности при строгом соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны.

---

[1] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции». П. 77.4.

[2] См.: Приказ ФМС России и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

План проведения проверочных мероприятий составляется исходя из имеющейся информации о наличии на подведомственной территории хозяйствующих субъектов, использующих иностранных работников, а также о возможных фактах нарушения законодательства Российской Федерации в сфере миграции, нуждающихся в проверке. При планировании и осуществлении проверочных мероприятий должны неукоснительно соблюдаться требования федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В плане проведения проверочных мероприятий указываются объекты, на которых планируется осуществить проверочные мероприятия, с указанием наименования, юридического и фактического адреса, времени проведения проверочных мероприятий, фамилии, инициалов сотрудников территориального подразделения ГУВМ МВД России, ответственных за проведение проверочных мероприятий.

В целях оперативного реагирования на поступившую информацию о возможных фактах нарушения законодательства Российской Федерации в сфере миграции проверочные мероприятия могут осуществляться и на иных, не предусмотренных планом проведения проверочных мероприятий, объектах.

Проверке подлежат все находящиеся на проверяемом объекте иностранные граждане и лица без гражданства. У проверяемого лица истребуют: документ, удостоверяющий личность, миграционную карту, документы, подтверждающие постановку иностранного гражданина или лица без гражданства на миграционный учет, вид на жительство или разрешение на временное проживание, а также другие имеющиеся у него документы, подлежащие проверке (трудовой договор, договор об оказании работ (услуг), разрешение на работу). Кроме этого, устанавливается:

– цель прибытия в Российскую Федерацию и наличие соответствующей отметки в миграционной карте;

– законность пребывания (проживания) на территории Российской Федерации (наличие действительной визы, сроки регистрации (перерегистрации) по месту жительства или пребывания);

– законность осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

При проведении проверочного мероприятия у представителя юридического лица, в чьем ведении находится проверяемый объект, истребуют:

– уставные документы, включая штатное расписание;

– документы, подтверждающие право аренды помещения;

– разрешение на право привлечения и использования иностранных работников, если наличие такого разрешения в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательно;

– уведомление о привлечении и использовании иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы.

В случае выявления в ходе осуществления проверочного мероприятия административного правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации составляется протокол об административном правонарушении.

В случае выявления сотрудником органов внутренних дел в ходе проведения проверочного мероприятия признаков уголовно наказуемого деяния, им составляется рапорт на имя руководителя территориального органа МВД России для принятия решения по существу, который подается для регистрации в дежурную часть органа внутренних дел.

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления участковый уполномоченный полиции или сотрудник территориального подразделения ГУВМ МВД России вправе доставить нарушителя в служебное помещение органа внутренних дел или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Самостоятельное направление деятельности участкового уполномоченного полиции в сфере контроля за иностранными гражданами связано с тем, что согласно федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» участковый уполномоченный является субъектом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, и проводит мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, которые совершили как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства; осуществляет розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда и уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыск лиц без вести пропавших. В целях реализации указанных оперативно-розыскных мероприятий участковый уполномоченный проводит такие действия как: опрос, наведение справок, наблюдение, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.

И в завершении хотелось указать на тот факт, что участковый уполномоченный полиции может осуществлять контроль за соблюдением иностранными гражданами правил пребывания и проживания на территории России в рамках выполнения им обязанности по обеспечению безопасности дорожного движения. Необходимо отметить, что участковый уполномоченный – это единственный сотрудник полиции, (кроме сотрудников Госавтоинспекции) на которого возложена обязанность принимать участие в обеспечении безопасности дорожного движения, правда исключительно на вверенном ему административном участке. Некоторые иностранные граждане

и лица без гражданства, передвигаются в пределах Российской Федерации на автомобилях. При наличии оснований, участковый уполномоченный вправе остановить транспортное средство и потребовать предъявить иностранным гражданином следующие документы:

а) документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина;

б) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, визу, миграционную карту;

в) документы на право управления автомобилем – международное или национальное водительское удостоверение либо удостоверение, выданное подразделениями ГИБДД МВД России;

г) регистрационные документы на транспортное средство, а в случае ввоза транспортного средства на территорию Российской Федерации – разрешение таможенных органов;

д) документы, требующиеся для въезда на территории, организации и объекты, на которые необходимы специальные разрешения.

Таким образом, к основным формам деятельности участкового уполномоченного полиции в сфере контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания и проживания на территории Российской Федерации следует отнести:

– непрерывный сбор информации о количестве иностранных граждан в местах их пребывания и проживания;

– ведение списочного учета постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства;

– осуществление ежемесячной проверки их фактического проживания;

– на основе запросов подразделений по вопросам миграции осуществление подтверждения трудовой деятельности и проведение проверки фактического проживания по месту регистрации лиц, которые обратились в ГУВМ МВД России по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации;

– участие в проведении совместных с подразделениями по вопросам миграции профилактических и иных мероприятий по противодействию незаконной миграции (операции, рейды, проверки и т. п.);

– выявление и пресечение фактов использования поддельных документов;

– оказание помощи в розыске иностранных граждан и лиц без гражданства, скрывающихся от следствия, суда, исполнения наказания, обязательств, а также без вести пропавших;

– остановка транспортных средств, которыми управляют иностранные граждане или лица без гражданства (при наличии соответствующих оснований) и требование предъявления ими необходимых документов;

– пресечение совершения иностранными гражданами и лицами без гражданства правонарушений в области защиты Государственной гра-

ницы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также иных правонарушений;

– применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ (доставление, административное задержание и др.);

– составление протоколов об административных правонарушениях в отношении иностранных граждан, совершивших административные правонарушения.

При этом следует помнить, что в обращении с иностранными гражданами и лицами без гражданства участковые уполномоченные полиции обязаны проявлять бдительность, быть тактичными, выдержанными, корректными и вежливыми, постоянно помнить о высокой ответственности за выполнение служебного долга.

Успешное выполнение участковыми уполномоченными полиции задач по обеспечению режима пребывания иностранных граждан зависит от их инициативы, добросовестного отношения к выполнению своих служебных обязанностей и от знания законодательства, регламентирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. Порядок и правовые основы въезда на территорию Российской Федерации.
2. Порядок пребывания на территории Российской Федерации.
3. Выезд иностранного гражданина и лиц без гражданства с территории России.
4. Особенности правового положения временно пребывающих.
5. Временно и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства.
6. Понятие визы, классификация и срок действия виз.
7. Безвизовый порядок въезда в Российскую Федерацию.
8. Порядок выдачи разрешений на временное проживание и видов на жительство.
9. Формы взаимодействия участкового уполномоченного полиции и территориальных органов Федеральной миграционной службы.
10. Осуществление депортации за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.
11. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.
12. Принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Глава 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИПО ВЫЯВЛЕНИЮ И РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, УСТАНОВЛЕНИЮ МЕСТОНАХОЖДЕНИЯ ЛИЦ, ОБЪЯВЛЕННЫХ В РОЗЫСК

9.1. Профилактика тяжких и особо тяжких преступлений, выявление участковыми уполномоченными полиции превентивных составов преступлений

Профилактика правонарушений является одной из основных задач, стоящих перед органами внутренних дел (полиции). Основным звеном в организации предупреждения и пресечения преступлений, является служба участковых уполномоченных полиции.

Своевременное привлечение к ответственности за преступления по статьям превентивного характера является сдерживающим фактором роста тяжких преступлений против жизни и здоровья граждан.

Рассмотрим вопросы, связанные с выявлением преступлений по признакам части 1 статьи 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности) и части 1 статьи119 УК РФ (угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью) как наиболее характерных в практической деятельности участковых уполномоченных полиции, а также проблемы, связанные с их выявлением, оформлением первоначального материала проверки.

В практической деятельности участковых уполномоченных полиции можно выделить два способа выявления преступлений указанных составов:

1. При получении территориальными органами МВД России сообщений из медицинских учреждений о причинении побоев, телесных повреждений гражданам.

2. При получении участковым уполномоченным полиции в процессе обхода жилого массива информации от граждан, от доверенных лиц; при рассмотрении заявлений граждан о возможных обстоятельствах причинения телесных повреждений гражданам, угрозе убийством.

Целесообразно рассмотреть эти способы, когда событие насильственных действий, повлекших причинение телесных повреждений, происходит в условиях очевидности, а именно известно лицо, причинившее телесные повреждения потерпевшему. Участковому уполномоченному необходимо учитывать, что умышленное причинение легкого вреда здоровью (ч.1 ст. 115 УК РФ) относится к делам частного обвинения, судебные разбирательства по которым начинаются и заканчиваются по желанию потерпевшего. Поэтому участковый уполномоченный полиции устанавливает наличие данных о намерении потерпевшего гражданина осуществлять уголовное преследование. Следует отметить, что заявление по делу частного об-

винения подается непосредственно мировому судье в соответствии с правилами территориальной подсудности с копиями по числу лиц, в отношении которых возбуждается уголовное дело (ч. 6 ст. 318 УПК РФ). Заявление должно соответствовать установленным законом требованиям и содержать: наименование суда, в который оно подается, описание события преступления, места, времени, а также обстоятельств его совершения. Просьбу, адресованную суду, о принятии уголовного дела к производству, данные о потерпевшем, а также о документах, удостоверяющих его личность, данные о лице, привлекаемом к уголовной ответственности, список свидетелей, которых необходимо вызвать в суд, и подпись лица, подавшего заявление (ч. 5 ст. 318 УПК РФ). Часто потерпевший не располагает данными о лице, привлекаемом к уголовной ответственности, тогда мировой судья отказывает в принятии заявления и направляет его руководителю следственного органа или начальнику органа дознания, о чем уведомляет лицо, подавшее заявление (ч. 1.1 ст. 319, ч. 1 ст. 147 УПК РФ).

Установив, что заявление по форме и содержанию соответствует требованиям, мировой судья принимает заявление к своему производству, и потерпевший обретает статус частного обвинителя (ч. 7 ст. 318, ч. 1 ст. 43 УПК РФ).

Если заявление не отвечает указанным требованиям, судья выносит постановление о его возвращении, в котором предлагается исправить заявление и устанавливается для этого срок (ч. 1 ст. 319 УПК РФ). Потерпевшие не всегда знают, что заявление о преступлении должно подаваться мировому судье, и идут в полицию или прокуратуру.

В случае поступления сообщения о совершении преступления в орган дознания, дознавателю, следователю или прокурору указанные лица должны принять решение о передаче сообщения в суд, о чем уведомляется заявитель, либо объяснить потерпевшему порядок направления таких заявлений (ч. 2 ст. 20, п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ).

В любом случае они должны принять меры к предотвращению или пресечению преступления, а также меры по сохранению следов преступления (п. 3 ст. 145 УПК РФ).

Таким образом, участковый уполномоченный полиции собирает первоначальный материал проверки, который содержит перечисленные выше документы, выносится постановление о передаче сообщения в суд. Собранный участковым уполномоченным полиции материал направляется с сопроводительным письмом за подписью начальника территориального органа МВД России на имя соответствующего мирового судьи, а в случае его отсутствия – на имя председателя федерального суда. По материалам, направляемым мировому судье, участковыми уполномоченными полиции не должно быть вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Необходимо отметить, что практика оказания содействия гражданам в составлении заявлений и подготовке свидетельской базы мировыми судьями отвергается в категорической форме. В приеме указанных заявлений отказывается. Участковые уполномоченные полиции вынуждены выносить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам проверок, что ведет к большому росту отказного производства. В результате потерпевшие в большинстве случаев не подают заявления мировым судьям, а виновные в нанесении телесных повреждений не привлекаются к уголовной ответственности. Если пострадавший не желает привлекать злоумышленника к уголовной ответственности, участковый уполномоченный полиции приобщает к материалу проверки соответствующее заявление от потерпевшего, после чего выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по основаниям пункта 5 части 1статьи 24 УПК РФ.

По основаниям части 4 статьи 20 УПК РФ уголовное дело о любом преступлении, указанном в части 2 и части 3 статьи 20 УПК РФ, в том числе и по части 1 статьи 115 УК РФ, может быть возбуждено следователем, дознавателем и при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя. Если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния или по иным причинам не способно самостоятельно воспользоваться принадлежащими ему правами (к обстоятельствам невозможности самостоятельного обращения потерпевшего в суд можно, например, отнести преклонный (пенсионный) возраст потерпевшего, наличие инвалидности, тяжелого заболевания и т. п.), в этом случае участковому уполномоченному полиции необходимо принять от потерпевшего заявление о преступлении или в соответствии со статьей 143 УПК РФ составить рапорт об обнаружении признаков преступления с обязательным указанием обстоятельств невозможности самостоятельного обращения потерпевшего в суд. К материалу проверки приобщаются справка об инвалидности, тяжелом заболевании, копия пенсионного удостоверения и т. п., документ, подтверждающий законность представительства интересов пострадавшего (в случае, если пострадавшее лицо является несовершеннолетним или признано недееспособным). Материал, в который входят документы, собранные участковым уполномоченным полиции, направляется в отдел дознания для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

При проведении проверки по материалу, содержащему признаки преступления, предусмотренного статьей 119 УК РФ, участковому уполномоченному полиции следует учитывать требования, которые предъявляются дознанием к документальному содержанию материала проверки.

1. Наличие заявления установленного образца от потерпевшего.

2. Наличие объяснений установленного образца от всех участников происшествия (потерпевшего, правонарушителя, очевидцев и т. д).

3. Результаты СМЭ (судебно-медицинской экспертизы) по телесным повреждениям (если таковые имеются).

При этом участковому уполномоченному при выяснении обстоятельств происшествия при получении объяснений необходимо отразить в них реальность восприятия угрозы жизни потерпевшим, а также, то, что действия правонарушителя прекратились по независящим от него обстоятельствам.

Например, потерпевший после угроз, которые он воспринимал реально (реальность восприятия может, например, подтверждаться наличием у правонарушителя какого-либо оружия или предмета с ним схожего), прячется в комнате, закрыв за собой дверь, и вызывает полицию. Правонарушителя, задерживает наряд полиции.

4. Протокол осмотра места происшествия с обязательным изъятием орудия преступления (если таковое имеется).

Большинство преступлений указанных составов происходит в сфере семейно-бытовых отношений. В целях профилактики бытовых правонарушений, необходимо следующее.

1. Руководству территориальных отделов полиции брать на контроль каждый материала проверки, связанный с получением телесных повреждений. При наличии оснований для возбуждения уголовного дела в порядке части 4 статьи 20 УПК РФ незамедлительно подключать дознавателя в целях организации работы по раскрытию преступления по горячим следам.

2. Руководству территориальных органов МВД России на регулярной основе проводить рабочие встречи с прокурорами для согласования вопроса о возможности возбуждения уголовных дел превентивной направленности при наличии лишь косвенных свидетелей.

9.2. Выявление участковыми уполномоченными полиции преступлений по линии незаконного оборота наркотических средств, установление местонахождения лиц, объявленных в розыск

Обобщая наиболее характерные составы преступлений по линии незаконного оборота наркотических средств, выявляемые и пресекаемые участковыми уполномоченными полиции, следует отметить преступления по основаниям части 1, части 2 статьи 228 УК РФ, связанные с незаконным хранением наркотических средств, психотропных веществ без цели сбыта.

Рассмотрим деятельность участкового уполномоченного полиции поэтапно.

1. Выявление участковыми уполномоченными полиции административных правонарушений.

2. Доставление физических лиц в территориальные отделы полиции по основаниям статьи 27.2 КоАП РФ. Административное задержание доставленных лиц по основаниям статьи 27.3 КоАП РФ.

3. Проведение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при административно-задержанных по основаниям статьи 27.7 КоАП РФ.

4. При выявлении у задержанных в ходе личного досмотра веществ, предметов по своим внешним признакам находящихся в незаконном гражданском обороте, направление их на исследование в экспертно- криминалистический центр (далее ЭКЦ).

5. Регистрация рапорта об обнаружении признаков преступления, предусмотренного статьей 228 УК РФ с изложением в нем обстоятельств задержания и результатов проведения личного досмотра подозреваемого.

6. При получении справки об исследовании из ЭКЦ, подтверждающей, что выявленные в ходе личного досмотра вещества являются наркотическими средствами и представленное на исследование количество предусматривает уголовную ответственность за их хранение, вызывается следственно-оперативная группа (далее СОГ). Дознаватель либо следователь в зависимости от количества в весовом эквиваленте изъятого из незаконного оборота наркотического средства принимает процессуальное решение в соответствии с УПК РФ о возбуждении уголовного дела по признакам статьи 228 УК РФ.

Участковый уполномоченный полиции принимает непосредственное участие в выявлении преступления, предусмотренного статьей 228 УК РФ.

Рассмотрим, подробно, первый этап выявления преступлений в общественных местах, предусмотренных статьей 228 УК РФ, а также проблемы, возникающие при его реализации. Возбуждение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции в целях последующего выявления преступлений, предусмотренных статьей 228 УК РФ, необходимо для того, чтобы на законных основаниях провести задержание и доставление подозреваемого в отдел полиции, где в рамках возбужденного дела об административном правонарушении провести досмотр подозреваемого в незаконном хранении наркотических средств. Законом не предусмотрен иной способ проведения досмотра, досмотра вещей физического лица после непосредственного задержания. Наиболее часто участковые уполномоченные полиции в целях последующего выявления преступлений, предусмотренных статьей 228 УК РФ, выявляют административные правонарушения, предусмотренные статьей 6.9 КоАП РФ (потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача). Выявление указанного состава административного правонарушения происходит на практике следующим образом: создается группа участковых уполномоченных полиции, которая в порядке взаимодействия с подразделениями уголовного розыска в целях закрепления доказательств участия лиц в сбыте наркотических средств задерживает покупателей наркотических средств во время их выхода из пункта (адреса) сбыта. Впоследствии сотрудники уголовного розыска проводят в пунктах (адресах) сбыта оперативно-розыскные мероприятия (проверочные закупки) в целях выявления и пресечения преступлений, связанных со сбытом наркотических средств. Выявление

лиц, употребивших наркотические средства, может также осуществляться участковыми уполномоченными полиции в процессе обхода территории административных участков, однако вероятность обнаружения в последующем у задержанных лиц наркотических средств существенно снижается. В том и другом случае участковые уполномоченные полиции должны обращать внимание на наличие признаков наркотического опьянения у задерживаемых лиц. В случае употребления героина происходит сильное сужение зрачков глаз. Наблюдается заторможенность реакций. В летнее время возможно визуальное обнаружение следов инъекций на руках. При употреблении наркотических средств амфетаминовой группы наблюдается расширение зрачков глаз, беспокойное поведение и т. п. При задержании лиц по признакам совершения правонарушения, предусмотренного статьей 6.9 КоАП РФ, им предлагается добровольно выдать предметы и вещества, находящиеся в незаконном гражданском обороте. Этим пользуются наркоманы со стажем в целях ухода от уголовной ответственности по статье 228 УК РФ, в примечании, которой указано, в частности, на то, что лицо, добровольно сдавшее наркотическое средство, освобождается от уголовной ответственности. Установление не сопряженных с уголовно наказуемым хранением наркотических средств составов административных правонарушений в целях выявления в последующем преступлений, предусмотренных статьей 228 УК РФ, не эффективно. На судебном следствии не признаются допустимыми доказательствами рапорта участковых уполномоченных полиции, в которых они, например, указывают на то, что лицо, у которого при личном досмотре было обнаружено наркотическое средство, было задержано за нецензурную брань в общественном месте и т. п. Для подтверждения указанных в рапортах обстоятельств требуются дополнительные свидетельства незаинтересованных лиц либо наличие видеозаписи.

При установлении участковыми уполномоченными полиции административных правонарушений в целях выявления в последствии преступлений, предусмотренных статьей 228 УК РФ, часто усматривается несоответствие между объективной стороной административного правонарушения, указанного в рапорте, и истинной целью задержания. Для устранения указанных противоречий необходимо введение уголовной ответственности за употребление наркотических средств без назначения врача, расширение оснований для задержания и досмотра лица. В настоящее время процедура выявления преступлений, предусмотренных статьей 228 УК РФ крайне усложнена.

В процессе своей деятельности участковый уполномоченный полиции довольно часто получает информацию от населения, доверенных лиц и т. д. об адресе, по которому находится притон для потребления наркотических средств. Для выявления преступления, предусмотренного ста-

тьей 232 УК РФ (организация либо содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ), участковый уполномоченный полиции должен сделать следующее.

1. Принять меры к установлению личности проживающих по адресу граждан в целях установления собственника (нанимателя) помещения.

2. Принять меры к задержанию лиц, посещающих указанный адрес в целях употребления наркотических средств.

3. Провести мероприятия в целях привлечения этих лиц к административной ответственности по признакам статьи 6.9.КоАП РФ.

4. Получить объяснения от указанных лиц (не менее двух) о том, что собственник (наниматель) помещения предоставляет его для потребления наркотических средств.

5. Написать рапорт об обнаружении преступления по признакам статьи 232 УК РФ (рапорт с резолюцией руководителя регистрируется в КУСП).

6. Предпринять меры к задержанию собственника (нанимателя) помещения, при этом необходимо изъять из помещения предметы или вещества, указывающие на то, что помещение используется для потребления наркотических средств, например, использованные шприцы для инъекций. При этом оформляется протокол осмотра места происшествия.

7. После задержания вызывается СОГ, решается вопрос о возбуждении уголовного дела.

Конечно, указанный алгоритм не носит исчерпывающего характера. Возможны и другие варианты действий в зависимости от сложившейся правоприменительной практики.

В соответствии с пунктами 37.13 и 37.14 Наставления по организации деятельности участковый уполномоченный полиции должен оказывать в пределах компетенции содействие сотрудникам подразделений территориального органа МВД России, других федеральных органов исполнительной власти в установлении на административном участке местонахождения лиц, объявленных в розыск; 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 в розыске похищенного имущества; в идентификации неопознанных трупов, обнаруженных на административном участке. Оказывать в пределах компетенции содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи; лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания.

По розыску указанных лиц участковый уполномоченный оказывает содействие сотрудникам уголовного розыска, выполняет отдельные их

поручения и поручения следователя, в частности проверяет по месту жительства в целях обнаружения и задержания; установления дополнительных адресов вероятного нахождения разыскиваемого; выявляет связи разыскиваемого с другими лицами; проводит по согласованию с ними негласные наблюдения; информирует доверенных лиц, проводит беседы с родственниками, соседями о возможном появлении разыскиваемых лиц. Проверка проводится как самостоятельно, так и с участием сотрудников уголовного розыска.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте алгоритм действий участкового уполномоченного полиции при выявлении преступлений против личности.
2. Перечислите обязательные действия участкового уполномоченного полиции при выявлении преступлений против здоровья населения и общественной нравственности.
3. Укажите алгоритм действий участкового уполномоченного полиции при выявлении преступлений против собственности.
4. Назовите источники информации, из которых участковый уполномоченный полиции получает сведения о преступлениях.
5. Каким образом участковый уполномоченный полиции оказывает содействие сотрудникам уголовного розыска в розыске лиц?

Глава 10. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

10.1. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления

В своей практической деятельности сотрудникам подразделений участковых уполномоченных полиции приходится сталкиваться с деятельностью органов исполнительной власти и местного самоуправления.

От умения правильно ориентироваться в окружающей обстановке, четкого знания своих служебных обязанностей и прав, правильного взаимодействия сотрудников полиции с различными государственными органами зависит, в конечном итоге, успешное решение поставленных перед участковым уполномоченным полиции задач. Поэтому участковый уполномоченный полиции должен понимать сущность и знать правовые основы и порядок взаимодействия полиции с органами государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, необходимо знать алгоритм действий при получении сообщений о правонарушениях, препятствующих работе органов государственной власти и местного самоуправления. Также участковый уполномоченный полиции должен понимать порядок оказания помощи указанным субъектам в случаях нападения на них или оказания противодействия их законным требованиям.

Прежде всего, целесообразно рассмотреть сущность взаимодействия участковых уполномоченных полиции с органами государственной власти местного самоуправления. Взаимодействие между вышеперечисленными субъектами можно определить, как совокупность организационно-правовых действий, направленных на совместное решение поставленных перед взаимодействующими сторонами задач.

Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с органами государственной власти и местного самоуправления строится на основе ряда принципов. Эти принципы являются *основой,* на которой должны строиться все взаимоотношения между данными органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия. В то же время при отсутствии конкретных норм органы государственной власти и местного самоуправления должны руководствоваться общими принципами. К числу таких принципов относятся[1].

[1] Административная деятельность органов внутренних дел. Части общая и особенная: учеб. пособие / под ред. А.К. Дубровина. Иркутск: ФГОУ ВПО ВСИ МВД России 2008. С. 123.

1. Принцип законности. Он, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях полиции с органами государственной власти и местного самоуправления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении.

2. Принцип целесообразности. Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности. Вполне естественно, что любые взаимодействия должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному.

3. Принцип самостоятельности участкового уполномоченного полиции, органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции. Органы государственной власти и полиции самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает, однако, контроль со стороны других органов за их деятельностью. Самостоятельность органов государственной власти и полиции означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

4. Принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления. Сущность этого принципа заключается в том, что органы государственной власти и местного самоуправления с одной стороны и полиция – с другой вступают во взаимоотношения как равные субъекты права. Таким образом, равноправие предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении.

5. *Принцип согласования интересов.* Соблюдение принципа согласования интересов сообразуется с ограничениями компетенции взаимодействующих сторон, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию, реализации полномочий второй стороны. Указанный принцип в наибольшей степени из всех принципов подвержен правовому регулированию и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации – согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления этих функций органы государственной власти, местного са-

моуправления и полиция создают специальные согласительные или координационные комиссии, либо сами берут на себя их осуществление. И наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в ходе которого дается оценка проделанному и устанавливается соответствие выполненного принятым решениям и достигнутым соглашениям. По результатам контроля устраняются отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

7. Принцип взаимной ответственности. Во взаимоотношениях полиции с органами государственной власти и местного самоуправления все стороны несут ответственность друг перед другом, а также равную (по общему правилу) ответственность перед обществом за эффективность своих действий.

8. Принцип гласности. Принцип гласности означает, что взаимодействие между участковым уполномоченным и органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется открыто для общества.

К органам государственной власти относятся органы, через которые осуществляется государственная деятельность. Органы исполнительной власти существуют на двух уровнях: федеральный, уровень субъектов.

В соответствии с принципом разделения властей органы государственной власти делятся:

– на законодательные (Федеральное собрание, представительный орган субъекта РФ);

– исполнительные (Правительство РФ, федеральные министерства, службы и агентства и др.);

– судебные (Верховный Суд РФ).

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют органы, создаваемые на основе конституций или уставов субъектов Российской Федерации. К органам исполнительной власти, в частности, относят администрации или правительства, иные исполнительные органы (департаменты, главные управления, управления, комитеты, комиссии и др).

Органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. К их выборным должностным лицам относятся главы исполнительных органов (администраций) и депутаты представительных органов.

В своей повседневной деятельности участковые уполномоченные регулярно взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления, и наиболее часто – с представителями исполнительной власти. В соответствии со статьей 12 федерального закона «О полиции» подразделения полиции (и, в частности, подразделения участковых уполномоченных полиции) в части взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления обязаны:

– обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий (далее – публичные мероприятия) безопасность граждан и общественный порядок;

– принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб;

– обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

– в порядке, определяемом МВД России и ФСИН России, оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

– принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах;

– осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах;

– участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них;

– оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

– оказывать содействие органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации;

– участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

– оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации, а также обеспечивать медицинским работникам безопасные условия для доступа к этим лицам и их осмотра и др.

Многие из перечисленных обязанностей полиции определены и конкретизированы в качестве непосредственных обязанностей участковых уполномоченных полиции в приказе МВД России № 1166.

В частности, согласно пункту 37 данного нормативного правового акта к обязанностям участкового уполномоченного полиции относятся следующие.

1. Информировать в пределах компетенции соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными участковому уполномоченному полиции фактах, требующих их оперативного реагирования.

2. Принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

3. Оказывать в пределах компетенции содействие сотрудникам иных федеральных органов исполнительной власти (ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации, Минздрава России) в установлении на административном участке местонахождения лиц:

– объявленных в розыск;

– 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.

4. Оказывать в пределах компетенции содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, а также лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания.

5. Участвовать в пределах компетенции совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений; оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации.

Раздел XI приказа МВД России № 1166 посвящен особенностям взаимодействия участкового уполномоченного полиции с сотрудниками иных федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с пунктом 79 участковый уполномоченный в рамках такого взаимодействия должен учитывать специфические особенности данной деятельности.

С учетом характеристики закрепленного за ним административного участка и полномочий федеральных органов исполнительной власти

участковый уполномоченный полиции взаимодействует с сотрудниками территориальных органов и уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России. Цель такого взаимодействия – предупреждение совершения преступлений и других правонарушений следующими категориями лиц:

– осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;

– осужденными, которым назначено наказание в виде лишения свободы при условном осуждении;

– лицами, находящимися под административным надзором;

– лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы;

– лицами, отбывшими уголовное наказание и имеющими непогашенную или неснятую судимость.

Также в рамках взаимодействия с ФСИН России участковый уполномоченный информирует должностных лиц уголовно-исполнительных инспекций о поведении осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций и проживающих на административном участке.

Кроме того, нормативная правовая база деятельности участкового уполномоченного полиции предусматривает целый ряд направлений взаимодействия с сотрудниками войск национальной гвардии Российской Федерации. В частности, в процессе реализации прав полиции, предоставленных федеральным законом «О полиции», законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», федеральными законами от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» и от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», участковый уполномоченный во взаимодействии с сотрудниками войск национальной гвардии осуществляет следующие полномочия:

– принимает участие 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. При выявлении правонарушений в области оборота оружия в пределах компетенции принимает меры по привлечению лица к предусмотренной законодательством ответственности, изъятию оружия и патронов к нему и докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России;

– ведет в установленном порядке в служебной документации учет лиц, имеющих гражданское и наградное оружие.

Таким образом, в своей повседневной деятельности участковый уполномоченный полиции активно взаимодействует с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Взаимодействие между вышеперечисленными субъектами можно определить, как совокупность организационно-правовых действий, направленных на совместное решение

поставленных перед взаимодействующими сторонами задач. В соответствии с федеральным законом «О полиции» в числе обязанностей полиции обозначено взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления по значительному числу направлений.

10.2. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с общественными формированиями

Участковый уполномоченный полиции всегда был тесно связан с населением, взаимодействовал с общественностью. Организация взаимодействия участкового уполномоченного и общественности – это самостоятельный вид управленческой деятельности, имеющий свой объект, определенные цели и задачи.

Объектом организации взаимодействия участкового уполномоченного и общественности являются их связи и отношения, нуждающиеся в упорядочении. Цели, задачи, содержание взаимодействия в общем виде можно раскрыть следующим образом. Основная цель организации взаимодействия участкового уполномоченного и общественности заключается в достижении единства в их работе, что предполагает проведение координации их деятельности на основе общего планирования работы, согласованной расстановки сил и средств, непрерывного оперативного управления их совместной деятельностью.

Задачи, функции взаимодействия направлены непосредственно на борьбу с правонарушениями, и, соответственно, эффектность взаимодействия определяется эффективностью применяемых форм и методов, результативностью воздействия на правонарушителей, а также достигнутой согласованностью, единством действий[1].

Рассмотрим круг общественных формирований, которые длительное время взаимодействовали и продолжают взаимодействовать с участковыми уполномоченными полиции – это добровольные народные дружины (ДНД), формирования казачества и внештатные сотрудники полиции.

Общие, в том числе конституционные, а также специальные правовые основы участия граждан в охране общественного порядка вытекают из анализа положений законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов. Анализ норм Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что участие граждан в обеспечении правопорядка является важнейшим правом и одной из форм непосредственного выражения народом своей власти. Так, согласно части 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации каждый гражданин обладает всеми правами и свободами и несет равные обязанности. В соответствии с частью 2 статьи 45 Основного закона каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

[1] Васильева О.М., Веремеенко И.И., Денисов Р.И. Основы взаимодействия милиции и общественности. М.: ВНИИ МВД СССР, 1980. С. 10.

При этом осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Согласно статье 9 федерального закона «О полиции», – полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. МВД России обязано проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты указанного мониторинга регулярно доводятся до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Правовые основы участия граждан в охране общественного порядка определены федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[1]. В соответствии со статьей 2 данного законодательного акта участие граждан в охране общественного порядка – это оказание гражданами помощи полиции в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Индивидуальными формами участия граждан в обеспечении правопорядка являются:

1) внештатное сотрудничество граждан с органами внутренних дел;

2) сотрудничество, осуществляемое безвозмездно на основе договора, заключаемого между гражданином и органом внутренних дел в порядке, устанавливаемом действующим законодательством.

Коллективное участие граждан в обеспечении правопорядка осуществляется путем создания общественных объединений, уставной целью которых является оказание содействия полиции в решении возложенных на нее задач. Общественные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[2]. В обеспечении правопорядка не могут участвовать политические общественные объединения.

На основании принципов организации деятельности общественных объединений, последние можно разделить на две большие группы.

1. Общественные объединения, чья деятельность непосредственно ориентирована на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

2. Общественные объединения, чья деятельность не имеет выраженной правоохранительной направленности, но при этом вопросы охраны

[1] Далее по тексту – федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка».

[2] Далее по тексту – федеральный закон «Об общественных объединениях».

общественного порядка в той или иной мере входят (или могут входить) в сферу деятельности данного общественного объединения.

Одной из форм индивидуального участия граждан в охране общественного порядка является внештатное сотрудничество. Порядок подбора внештатных сотрудников полиции, их оформления и работа с ними определены временной инструкцией по организации деятельности внештатных сотрудников полиции, утвержденной приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 8. Подробнее о взаимодействии участкового уполномоченного и внештатных сотрудников полиции речь пойдет в последующих параграфах настоящего учебника.

При рассмотрении объединений первой группы также следует обратиться к уже упомянутым народным дружинам – как традиционному и, в свое время, наиболее распространенному виду общественных объединений правоохранительной направленности. В последние годы их деятельность постепенно восстанавливается.

Согласно федеральному закону «Об участии граждан в охране общественного порядка» народная дружина – это основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Народные дружины действуют в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «Об участии граждан в охране общественного порядка», «Об общественных объединениях», Гражданским кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Деятельность дружин осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав и свобод человека, гласности и добровольности.

Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования и территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования. При этом на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина.

К основным направлениям деятельности народных дружин относятся:

1) содействие полиции в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Народные дружинники привлекаются к охране общественного порядка по следующим направлениям работы отдельных подразделений полиции:

– совместно с сотрудниками патрульно-постовой службы территориальных органов внутренних дел на маршрутах патрулирования, приближенных к местам массового скопления граждан;

– при дежурных частях территориальных органов внутренних дел для обеспечения свидетельской базы и выполнения оперативных поручений дежурного по органу внутренних дел;

– при проведении культурно-массовых, религиозных и спортивных городских, окружных, районных мероприятий;

– оказывают помощь участковым уполномоченным полиции в жилом секторе во время приема граждан, в проверке припаркованного бесхозного автотранспорта, при отработке закрепленного участка и поквартирном обходе;

– оказывают помощь инспекторам ПДН при поквартирном обходе подучетных неблагополучных семей, проводят профилактические беседы с «трудными» подростками в школах;

– при проведении специальных оперативно-профилактических мероприятий;

– несут дежурство на стационарных постах-пикетах, в экипажах ДПС, при осуществлении пропускного режима и расстановки автотранспорта при проведении массовых и спортивных мероприятий.

Существует еще целый ряд общественных объединений, имеющих выраженную правоохранительную направленность. Их можно назвать «специализированными» народными дружинами, поскольку их деятельность, как правило, ориентирована на охрану общественного порядка в какой-то определенной сфере. Это может быть охрана порядка на транспорте, профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, борьба с распространением наркотических средств и психотропных веществ и т. д. Общие принципы, методы и формы организации их деятельности такие же, как у народных дружин, и различаются только за счет специфики деятельности этих общественных объединений.

Ко второй группе можно отнести, во-первых, такие общественные объединения, как различные общества охраны природы, защиты памятников и т. д. Хотя их деятельность нельзя назвать правоохранительной, но легко представить себе ситуацию, когда осуществление их функций оказывается напрямую связанным с охраной общественного порядка, или для их осуществления необходимо взаимодействие с участковым уполномоченным полиции.

К этой же группе можно отнести общественные объединения, целью которых является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. Это могут быть различные комитеты (уличные, квартальные, в школах и до-

школьных учреждениях – родительские и т. д.), советы (общежитий, ветеранов) и собрания (по месту жительства, работы). В последние годы в общественной жизни заметно усилилось влияние церкви, поэтому нельзя не учитывать и такие формы организации граждан, как собрания прихожан. Понятно, что взаимодействие перечисленных видов общественных объединений с участковым уполномоченным полиции носит эпизодический характер, осуществляется для решения конкретных проблем.

Кроме двух рассмотренных групп существуют некоторые формы участия населения в охране общественного порядка, которые трудно классифицировать по предложенной схеме. К ним относятся разного рода комиссии, которые нельзя назвать общественными объединениями, поскольку их членами являются не только граждане, но и представители правоохранительных органов, депутаты, представители профсоюзов и т. д. Имеются в виду административные, наблюдательные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних.

Также в нашей стране существует в чем-то уникальный вид участия населения в правоохранительной деятельности – объединения казачества. Это не общественное, а социально-этническое объединение (образование), члены которого могут привлекаться к следующим видам правоохранительной деятельности:

– участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;

– участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, охране Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом;

– иной деятельности на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с органами военного управления, федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время весьма актуальна проблема повышения организаторской роли участкового уполномоченного полиции. Он должен принимать участие в создании всех общественных формирований на закрепленной территории, в предварительном подборе кандидатов в их состав. В ходе планирования работы по обеспечению личной безопасности граждан, охраны общественного порядка и другим направлениям работы участковый уполномоченный не должен забывать такой важный участок работы, как взаимодействие с общественностью. Взаимодействует участковый уполномоченный с добровольными народными дружинами, казачьими формированиями и другими общественными объединениями. Основными формами такого взаимодействия являются:

– обучение приемам и методам охраны общественного порядка;

– доведение сведений о состоянии оперативной обстановки;

– совместное планирование и проведение совместных мероприятий;

– совместное подведение итогов[1].

Практика показала, что там, где участковые уполномоченные правильно организуют взаимодействие с общественностью, стабилизируется оперативная обстановка, сокращается количество правонарушений.

Не вызывает сомнения тот факт, что взаимодействие участкового уполномоченного с рассмотренными общественными формированиями необходимо. По-настоящему эффективно решать задачи, стоящие перед полицией в целом и участковым уполномоченным в частности, можно только при поддержке населения. Без помощи представителей негосударственных, общественных организаций и простых жителей участковые уполномоченные полиции не смогут эффективно решать поставленные перед ними задачи. Именно поэтому во всех подразделениях полиции сейчас уделяется значительное внимание роли обратной связи с населением.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте содержание понятия «взаимодействие».
2. В чем заключается взаимодействие в органах внутренних дел?
3. Раскройте правовые основы и направления взаимодействия участкового уполномоченного полиции с сотрудниками дежурной части.
4. Расскажите о формах взаимодействия участкового уполномоченного и следователя.
5. Перечислите направления взаимодействия участкового уполномоченного полиции с сотрудниками уголовного розыска.
6. Назовите основные формы взаимодействия участкового уполномоченного и патрульно-постовой службы.
7. Каким образом осуществляется взаимодействие участкового уполномоченного с нарядами вневедомственной охраны Федеральной службы войск национальной гвардии?
8. Раскройте направления взаимодействия участкового уполномоченного полиции с сотрудниками ГИБДД.
9. Назовите правовые основы участия граждан в охране общественного порядка.
10. Какие вы знаете формы участия граждан в охране общественного порядка?
11. Раскройте аббревиатуру «ДНД».

[1] Подобные формы такого взаимодействия выделены в работе Веденкина П.П., Черепанова А.В. Организация планирования служебной деятельности участкового инспектора милиции: учеб. пособие / под ред. Р.Р. Рахматуллина. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 1997. С. 16.

Глава 11. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВНЕШТАТНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА С ГРАЖДАНАМИ

11.1. Правовые основы внештатного сотрудничества граждан с полицией. Права и обязанности внештатных сотрудников полиции

В соответствии с федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет, могут привлекаться к внештатному сотрудничеству с полицией. Привлечение граждан в качестве внештатных сотрудников полиции к участию в охране общественного порядка, а также по другим направлениям деятельности полиции осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Внештатными сотрудниками полиции не могут быть граждане:

1) 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 7 августа 2001 г. № 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;

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 административные правонарушения;

9) не соответствующие требованиям к состоянию здоровья внештатных сотрудников полиции, установленным федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел;

10) имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Внештатные сотрудники полиции могут быть исключены из числа внештатных сотрудников полиции в следующих случаях:

1) на основании личного заявления внештатного сотрудника полиции;

2) при наступлении обстоятельств, перечисленных выше;

3) в связи с неоднократным невыполнением предъявляемых к внештатным сотрудникам полиции требований или фактическим самоустранением внештатного сотрудника полиции от выполнения возложенных на него обязанностей;

4) в связи с прекращением гражданства Российской Федерации;

5) в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Внештатные сотрудники полиции при участии в охране общественного порядка 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) знакомиться с документами, определяющими правовое положение внештатного сотрудника полиции, а также получать в установленном порядке информацию, необходимую для участия в охране общественного порядка;

4) оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее федеральным законом «О полиции» обязанностей в сфере охраны общественного порядка;

5) осуществлять иные права, предусмотренные федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка», другими федеральными законами.

Внештатные сотрудники полиции при участии в охране общественного порядка обязаны:

1) знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка;

2) выполнять распоряжения уполномоченных сотрудников полиции, отданные в установленном порядке и не противоречащие законодательству Российской Федерации;

3) соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;

4) 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;

5) иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение, образец и порядок выдачи которого устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

7. За противоправные действия при участии в охране общественного порядка внештатные сотрудники полиции несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

8. Действия внештатных сотрудников полиции, нарушающие права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

9. Внештатные сотрудники полиции вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

10. Финансовое обеспечение расходов, связанных с деятельностью внештатных сотрудников полиции, и материально-техническое обеспечение их деятельности осуществляются за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на содержание органов внутренних дел.

Порядок подбора и оформления граждан в качестве внештатных сотрудников полиции

Внештатными сотрудниками полиции являются граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет, изъявившие желание оказывать помощь полиции и привлекаемые к сотрудничеству на добровольной, гласной и безвозмездной основе в порядке, установленном приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции»[1].

Кроме указанного выше федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», правовую основу деятельности по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству с полицией составляют Конституция Российской Федерации, федеральный закон «О полиции», иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Внештатные сотрудники полиции привлекаются к сотрудничеству по следующим направлениям деятельности:

1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений;

3) поиск лиц;

4) обеспечение правопорядка в общественных местах;

5) обеспечение безопасности дорожного движения;

6) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

При рассмотрении вопроса о привлечении граждан к внештатному сотрудничеству учитываются условия, предусмотренные частью 3 статьи 10 федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка». Внештатные сотрудники полиции не являются должностными лицами органов внутренних дел Российской Федерации. Внештатный со-

[1] Далее по тексту – приказ МВД России № 8.

трудник полиции принимает участие в деятельности полиции под непосредственным руководством сотрудника полиции, в частности, участкового уполномоченного полиции, закрепленного за ним в порядке, установленном приказом МВД России № 8. Внештатным сотрудникам полиции выдаются удостоверения установленного образца.

Подбор кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции осуществляется участковыми уполномоченными полиции для выполнения задач, и осуществления возложенных на них полномочий. Личные и деловые качества лица, подобранного в качестве кандидата для зачисления в качестве внештатного сотрудника полиции, изучаются и проверяются участковым уполномоченным полиции не менее полугода. Результаты изучения (проверки) оформляются рапортом участкового уполномоченного полиции, проводившего изучение (проверку) кандидата, с указанием вывода о возможности либо невозможности его зачисления в качестве внештатного сотрудника полиции.

Для рассмотрения вопроса о зачислении внештатным сотрудником полиции гражданин представляет в территориальный орган внутренних дел:

1) заявление на имя соответствующего руководителя органа внутренних дел с просьбой рассмотреть вопрос о его зачислении внештатным сотрудником полиции;

2) заявление о согласии на обработку персональных данных;

3) анкету, в которой указываются: фамилия, имя, отчество кандидата (если менялись, указываются также прежние), дата и место рождения, гражданство, семейное положение, серия, номер, дата и место выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, подразделение (орган), выдавшее паспорт, образование, с указанием законченной образовательной организации, сведения о привлечении к уголовной и административной ответственности, месте работы (учебы), адрес, место регистрации, контактные телефоны;

4) две фотографии 4 х 6 см без уголка;

5) копии заполненных страниц паспорта гражданина Российской Федерации;

6) медицинское заключение.

Указанные материалы представляются участковым уполномоченным полиции, проводившим изучение кандидата, руководителю органа внутренних дел для принятия решения о возможности оформления кандидата в качестве внештатного сотрудника полиции. В случае принятия положительного решения материалы передаются в подразделение по работе с личным составом для подготовки проекта приказа. Решение о зачислении лица в качестве внештатного сотрудника полиции оформляется приказом руководителя органа внутренних дел. В приказе о зачислении внештатного сотрудника полиции указывается участковый уполномоченный полиции, координирующий его деятельность. При необходимости в случае увольнения участкового уполномоченного полиции, его перевода на другую должность

или в другое подразделение, возникновения других обстоятельств, препятствующих осуществлению координации, на основании приказа руководителя органа внутренних дел производится его замена. После издания приказа о зачислении внештатному сотруднику подразделением по работе с личным составом органа внутренних дел выдается под роспись удостоверение внештатного сотрудника полиции. Документы, послужившие основанием для оформления удостоверений, хранятся в установленном порядке. Учет выданных удостоверений ведется в Журнале регистрации удостоверений внештатных сотрудников полиции. Удостоверение подписывается руководителем органа внутренних дел и заверяется гербовой печатью органа внутренних дел. Внештатный сотрудник полиции обязан обеспечивать сохранность полученного удостоверения. В случае порчи удостоверения, истечения срока его действия или изменения персональных данных внештатного сотрудника полиции подразделением по работе с личным составом производится замена удостоверения. Учет работы внештатного сотрудника полиции ведется ответственным сотрудником органа внутренних дел в Учетной карточке внештатного сотрудника полиции.

Внештатные сотрудники полиции могут быть исключены из числа внештатных сотрудников полиции в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 10 федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка». Прекращение полномочий внештатного сотрудника полиции оформляется приказом руководителя органа внутренних дел. В случае прекращения полномочий внештатного сотрудника полиции его удостоверение изымается для уничтожения в установленном порядке подразделением по работе с личным составом. Учетная карточка выбывшего внештатного сотрудника полиции хранится в органе внутренних дел в течение трех лет, после чего подлежит уничтожению.

Организация работы участкового уполномоченного полиции с внештатными сотрудниками полиции

Участковый уполномоченный полиции обязан:

1) давать внештатному сотруднику полиции конкретные поручения, инструктировать о способах их выполнения и контролировать их исполнение;

2) участвовать в проведении занятий по обучению внештатного сотрудника полиции формам и методам работы по охране правопорядка и профилактике правонарушений;

3) повышать правовую грамотность внештатных сотрудников полиции;

4) распространять положительный опыт деятельности внештатных сотрудников полиции, вносить предложения по ее совершенствованию в органе внутренних дел.

Участковому уполномоченному полиции запрещается:

1) поручать внештатному сотруднику полиции самостоятельное производство следственных действий, проведение (участие в проведе-

нии) оперативно-розыскных мероприятий, составление протоколов об административных правонарушениях, а также проверку заявлений и сообщений о преступлениях и об административных правонарушениях;

2) привлекать внештатного сотрудника полиции к участию в мероприятиях, заведомо связанных с риском для его жизни и здоровья;

3) знакомить внештатного сотрудника полиции с документами, содержащими сведения, отнесенные к государственной тайне, и иную информацию ограниченного пользования.

Эффективность деятельности внештатного сотрудника полиции оценивается не реже одного раза в год. Результаты оценки оформляются рапортом участкового уполномоченного полиции и докладываются руководителю органа внутренних дел с выводом о целесообразности продолжения дальнейшего сотрудничества.

Внештатные сотрудники полиции при исполнении своих обязанностей внештатного сотрудника полиции находятся под защитой государства. Их законные требования о прекращении противоправных действий обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. Никто не вправе принуждать внештатных сотрудников полиции исполнять обязанности, которые не возложены на них федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка». При получении указаний, противоречащих законодательству Российской Федерации, внештатные сотрудники полиции обязаны руководствоваться этим законом и другими федеральными законами. Воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности внештатного сотрудника полиции в связи с его участием в охране общественного порядка либо невыполнение его законных требований о прекращении противоправных действий влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Внештатным сотрудникам полиции по месту работы предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней. Внештатным сотрудникам полиции может выплачиваться вознаграждение за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших. Внештатные сотрудники полиции за активное содействие органам внутренних дел (полиции), оказание помощи полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей могут также поощряться в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

11.2. Доверительные отношения, устанавливаемые с гражданами

Доверительные отношения между гражданами и участковыми уполномоченными полиции – это деятельность, осуществляемая с отдельными гражданами с их добровольного согласия на безвозмездной, бесконтрактной основе с соблюдением условий конфиденциальности в целях получения информации, способствующей предупреждению,

предотвращению, пресечению, раскрытию преступлений, оказания профилактического воздействия на лиц, склонных к ведению антиобщественного образа жизни или занятию преступной деятельностью, а также розыска и задержания лиц, скрывающихся от правоохранительных органов и судов.

Доверительные отношения – это специфический вид деятельности участковых уполномоченных полиции. Он требует от участковых уполномоченных достаточно большого жизненного опыта, опыта профессиональной деятельности, умения разговаривать с людьми, устанавливать с ними психологический контакт. Основная цель участкового уполномоченного полиции – убедить гражданина в правильном понимании им стоящей перед полицией задачи по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, заручиться поддержкой в его лице, добровольным желанием оказывать помощь полиции. В современных условиях на фоне негативного отношения к деятельности сотрудников полиции, формируемого, в том числе, с помощью средств массовой информации, достижение данной цели затруднено и поэтому становится все более значимым. Следовательно, к деятельности по осуществлению доверительных отношений с гражданами участковые уполномоченные полиции должны допускаться руководителями только после того, как отработают в должности не менее года, пройдут курс теоретической подготовки в рамках служебных занятий и сдадут зачеты по данной теме. Данное условие должно относиться ко всем вновь назначенным на должность участковым уполномоченным полиции. Это обусловлено тем, что не все выпускники даже учебных заведений системы МВД России имеют четкое понимание содержания доверительных отношений с гражданами ввиду того, что данная тема не всегда включена в учебные программы даже в рамках изучения дисциплин оперативно-розыскного направления из-за отсутствия ведомственных нормативных актов, регламентирующих этот вид деятельности. Что касается сотрудников, назначенных на должность участкового уполномоченного полиции после окончания гражданских или военных учебных заведений, то они вообще не имеют представления о содержании данной работы. Главное, что должен четко осознавать участковый уполномоченный полиции вопреки сформированному, в том числе в средствах массовой информации, мнению: устанавливая доверительные отношения, он не ищет, образно говоря, «стукачей», а устанавливает специфические отношения с людьми, которые, исполняя свой гражданский долг, способны оказать ему содействие в решении задач по охране общественного порядка и борьбы с преступностью. Данное содействие может выражаться в различных формах и должно соответствовать закону, нормам морали и профессиональной этике.

Отсюда, вытекает *первое* и обязательное *условие* установления доверительных отношений с гражданами – это их добровольность.

Во-вторых, необходимо четко представлять те категории лиц, с которыми по этическим либо иным основаниям недопустимо устанавливать доверительные отношения. К ним относятся несовершеннолетние, священнослужители, полномочные представители религиозных объединений, судьи, адвокаты, депутаты, прокуроры, лица недееспособные или имеющие отклонения в психическом состоянии.

В-третьих, доверительные отношения строятся на принципах соблюдения законности, уважения прав гражданина и его законных интересов. Это означает, что необходимость установления доверительных отношений участкового уполномоченного полиции с конкретными гражданами должна быть продиктована конкретными задачами охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Для решения этих задач участковому уполномоченному полиции действующим законодательством предоставлены определенные полномочия. Выходить за пределы этих полномочий, а равно за пределы решения стоящих задач, участковый уполномоченный полиции не имеет право.

В-четвертых, установленные доверительные отношения должны носить конфиденциальный характер. Об их существовании должны знать только два лица: участковый уполномоченный полиции и тот, с кем эти отношения установлены. Данное условие, как правило, оговаривается при установлении отношений, и ни при каких обстоятельствах участковый уполномоченный полиции не должен расшифровывать лицо, с которым у него установлены доверительные отношения (возможные ситуации в этом плане, возникающие в практической деятельности, будут рассмотрены далее). Более того, ни при каких обстоятельствах участковый уполномоченный полиции не должен обращать во вред лицу, с которым у него осуществляются или осуществлялись доверительные отношения, ту помощь, которую он при этом получает или получал ранее.

В-пятых, доверительные отношения не должны содержать обязательства совершать гражданами действия, которые могут привести к нарушениям закона или создать угрозу для их жизни и здоровья, а также жизни и здоровья других граждан.

Следовательно, задачами, решаемыми в ходе установления и осуществления доверительных отношений участковым уполномоченным полиции с гражданами, являются:

1. Выявление, предупреждение, предотвращение, пресечение и раскрытие преступлений.

2. Розыск лиц, совершивших преступления, а также лиц, скрывающихся от правоохранительных органов и суда.

3. Оказание профилактического воздействия на лиц, склонных к ведению антиобщественного образа жизни или занятию преступной деятельностью.

4. Выявление причин и условий совершения административных правонарушений и преступлений отдельными гражданами или должностными лицами.

Таким образом, доверительные отношения с гражданами – это специфический вид деятельности участковых уполномоченных полиции. Он требует от участкового уполномоченного достаточно большого жизненного и профессионального опыта, умения устанавливать с гражданами психологический контакт, разговаривать с ними, разъяснять суть задач, стоящих перед полицией, и привлекать отдельных граждан к сотрудничеству для решения этих задач. Основными условиями осуществления доверительных отношений с гражданами являются их добровольность, конфиденциальность, соответствие закону, нормам морали и профессиональной этике.

Нормативно-правовое обеспечение деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению доверительных отношений с гражданами

Деятельность большинства подразделений правоохранительных органов любого государства невозможна без сотрудничества с гражданами, осуществляемого, в том числе, на конфиденциальной основе и имеющего свое специальное предназначение. Без такого сотрудничества невозможно решение задач по охране общественного порядка, предупреждению, предотвращению, пресечению и раскрытию преступлений, розыску лиц, их совершивших.

Федеральный закон «О полиции» (ст. 2) предусматривает осуществление полицией оперативно-розыскной деятельности. Этим же законом (п. 34 ч. 1 ст. 13) сотрудникам полиции дано право 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.

Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (гл. 4) определена их должностная обязанность владеть любой информацией, касающейся особенностей административного участка, лиц, имеющих намерение совершить преступление, при этом взаимодействовать с гражданами. Определение данной обязанности, привлечения граждан к участию в охране общественного порядка и прямого установления доверительных отношений с ними, к сожалению, не было обеспечено дальнейшим изданием на ведомственном уровне нормативно-правового акта, регламентирующего порядок установления и осуществления доверительных отношений. Действовавший до недавнего времени

ведомственный приказ[1], регламентирующий данный вид деятельности, был отменен в 2003 г.[2] Взамен ему какого-либо приказа, указания, инструкции по данной теме издано не было. Данное обстоятельство является существенным пробелом в ведомственном нормативно-правовом обеспечении деятельности сотрудников полиции и, в первую очередь, участковых уполномоченных полиции, так как способствует неправильному пониманию сути их деятельности по осуществлению доверительных отношений с гражданами, возможным нарушениям законности при их установлении и осуществлении.

Отсутствие должного нормативно-правового регулирования порядка установления и осуществления доверительных отношений с гражданами придает положениям ведомственных нормативных актов, требующих осуществления данного вида деятельности, декларативный характер. Примером тому может также служить требование приказа МВД России, касающегося деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений. В части обязанностей участковых уполномоченных полиции по предупреждению преступлений приказ требует устанавливать доверительные отношения с гражданами в целях получения информации, способствующей предупреждению и раскрытию преступлений и иных правонарушений, розыску преступников и лиц, пропавших без вести[3], что, по сути, дублирует соответствующее положение инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного полиции.

Осуществление доверительных отношений с гражданами представляет собой разновидность оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел. Некоторыми авторами данный вид деятельности отнесен к методам оперативно-розыскной профилактики преступлений, к самостоятельной организационно-тактической форме, которая наряду с гласными способами осуществления профилактических мероприятий содержит и использование негласных возможностей как общей, так и индивидуальной профилактики преступлений[4].

Например, О.Б. Исаров считает, что в числе задач оперативно-розыскной профилактики на первом месте находится «контроль и профилактическое воздействие», меры «предупредительного воздействия и контроля» в отношении лиц «замышляющих либо подготавливающих

---

[1] Приказ МВД РФ от 15 апреля 1994 г. № 014 «Об организации работы по установлению и осуществлению доверительных отношений с гражданами». (Утратил силу).

[2] Приказ МВД РФ от 18 апреля 2003 г. № 258 «О признании утратившими силу нормативных актов МВД России».

[3] Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений (утверждена приказом МВД России от 17.01.06 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»). П. 7.11.

[4] Петрушкина Л.В. Некоторые проблемы законодательного регулирования предупреждения преступлений, осуществляемого подразделениями ОВД, и направления его совершенствования // Научный портал МВД России. 2008. № 1. С. 80.

преступление», «состоящих на оперативно-розыскных и профилактических учетах ОВД»[1].

В статье 17 федерального закона от 12 августа 1995г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»[2] определено, что отдельные лица могут с их согласия привлекаться к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности их содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту. Эти лица должны сохранять в тайне сведения, ставшие им известными в ходе подготовки или проведения оперативно-розыскных мероприятий, и не вправе представлять заведомо ложную информацию указанным органам.

Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, могут заключать контракты с совершеннолетними дееспособными лицами независимо от их гражданства, национальности, пола, имущественного, должностного и социального положения, образования, принадлежности к общественным объединениям, отношении к религии и политических убеждений.

Органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается использовать конфиденциальное содействие по контракту депутатов, судей, прокуроров, адвокатов, священнослужителей и полномочных представителей официально зарегистрированных религиозных объединений.

Данная норма в законодательном порядке закрепляет за гражданами возможность реализовать свое право на оказание помощи органам внутренних дел в решении задач охраны общественного порядка и борьбы с преступностью путем сотрудничества с отдельными сотрудниками. Таким образом, законодательно признается социальная необходимость и значимость такого вида сотрудничества. В то же время, сотрудникам полиции законом предоставлено право осуществления данного вида деятельности. Однако закон дает только право сторонам по обоюдному согласию осуществлять доверительные отношения, но ни в коей мере не обязывает граждан вступать в доверительные отношения с сотрудниками полиции или продолжать их вопреки своей воле. Любой гражданин, оказывающий содействие органам внутренних дел, находясь в доверительных отношениях с отдельными сотрудниками полиции, вправе прервать их в любой момент по своему усмотрению. Сотрудники полиции, в то же время, не имеют права принуждать гражданина к вступлению в доверительные отношения или продолжать их осуществление вопреки их воле.

Конфиденциальность осуществления доверительных отношений участковых уполномоченных полиции с гражданами заключается в том,

---

[1] Исаров О.Б. Понятие и сущность оперативно-розыскной профилактики преступлений // Научный портал МВД России. 2008. № 1. С. 76.

[2] Далее по тексту – федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

что об этих отношениях не должно быть известно другим лицам, включая соседей, родственников, знакомых гражданина, а также коллег по работе участкового уполномоченного полиции. Это обстоятельство обусловлено специфическими особенностями данного вида отношений, ответственностью сотрудников органов внутренних дел за безопасность тех граждан, с которыми они осуществляют доверительные отношения.

Доверительные отношения с гражданами выражаются в представлении ими имеющейся у них информации, консультирование по различным вопросам, в профилактическом воздействии на лиц, склонных к совершению административных правонарушений или преступлений, с целью склонить их к отказу от совершения противоправных деяний.

Доверительные отношения могут устанавливаться как с гражданами России, так и иностранными гражданами, и лицами без гражданства. Данное обстоятельство имеет важное значение для тех участковых уполномоченных полиции, у которых на обслуживаемой территории имеются общежития с проживающими в них иностранными студентами или объекты, где живут и работают иностранные граждане.

Таким образом, деятельность участковых уполномоченных полиции, решение стоящих перед ними задач невозможны без осуществления доверительных отношений с гражданами. Правовую основу такой деятельности составляют федеральный закон «О полиции» и федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». Обязанности устанавливать и осуществлять доверительные отношения с гражданами содержатся в должностной инструкции и других ведомственных нормативных правовых актах. Однако до настоящего времени на ведомственном уровне не издано инструкции, рекомендации, указания, регламентирующих данный вид деятельности.

Порядок установления и осуществления участковым уполномоченным полиции доверительных отношений с гражданами, их содержание

Отсутствие ведомственного нормативно-правового акта, регламентирующего порядок установления и осуществления участковым уполномоченным полиции доверительных отношений с гражданами, и объективная необходимость их осуществления, закрепленная в ряде приказов МВД России, позволяют формулировать методические рекомендации участковым уполномоченным полиции, исходя из действующего законодательства и имеющегося опыта практической работы.

По причине отсутствия специального ведомственного нормативного акта, регламентирующего эту деятельность участковых уполномоченных полиции, установление доверительных отношений между участковым уполномоченным полиции и гражданами документально не оформляется. Это в значительной степени облегчает обязанность участ-

кового уполномоченного полиции сохранять конфиденциальный характер их осуществления. Ранее выполнение именно этой задачи носило достаточно проблематичный характер, так как действовавшие ведомственные приказы и указания на федеральном и региональном уровне предписывали документально оформлять установление доверительных отношений. Порядок документального оформления предусматривал: проверку по информационному центру кандидата для доверительных отношений на предмет имеющихся у него судимостей; подачу рапорта на имя начальника территориального органа внутренних дел с приложением справки об отсутствии у него судимости и карточки учета; ведение специального учета граждан, с которыми установлены доверительные отношения, в специальном журнале. Несмотря на то, что журнал учета находился в сейфе специально выделенного для его ведения сотрудника органа внутренних дел, это не исключало допуска к нему других сотрудников данной службы или сотрудников инспекторского отдела вышестоящего органа. Более того, сотрудники аппарата вышестоящего органа внутренних дел могли взять списки граждан, с которыми участковые уполномоченные устанавливали доверительные отношения, и побеседовать выборочно с каждым из них. Например, в целях проверки выполнения участковым уполномоченным указания, содержащегося в ориентировке, об ознакомлении с приметами разыскиваемого преступника сотрудники инспекторского отдела имели право встретиться с этими гражданами и задать им проверочные вопросы. Естественно, что такое положение не способствовало сохранению конфиденциальности установленных отношений, а визиты к этим гражданам незнакомых инспекторов, зачастую их пугали и являлись поводом для отказа от дальнейшего сотрудничества.

В настоящее время участковый уполномоченный полиции имеет право устанавливать доверительные отношения с гражданами только на основе устной договоренности. Одновременно он самостоятельно определяет временной характер этих отношений, то есть, насколько они будут носить долговременный или краткосрочный характер. Определяющим фактором в этом являются задачи, решение которых преследуется при установлении доверительных отношений с конкретным лицом. Ранее действовавшие ведомственные приказы и указания определяли обязательное, достаточно большое, до нескольких десятков человек, количество граждан, с которыми участковый уполномоченный обязан был установить доверительные отношения. То есть, данные требования в основном основывались на пресловутой «палочной системе» без учета особенностей административных участков и реальных возможностей участковых уполномоченных. Это вынуждало участковых идти на фальсификацию в оформлении установления отношений. В отчетах и учетах участковых уполномоченных стали фигурировать граждане, которые узнавали, что с ними уста-

новлены какие-то доверительные отношения только при проверках, проводимых инспекторами аппарата вышестоящего органа внутренних дел. Некоторые граждане, внесенные в учеты, при проверках оказывались давно умершими.

Участковый уполномоченный полиции сам определяет количество граждан, необходимое ему для осуществления доверительных отношений. При этом он должен руководствоваться состоянием оперативной обстановки на административном участке, наличием на обслуживаемой территории объектов, в отношении которых необходимо постоянно иметь возможность получать своевременную информацию.

К этим объектам относятся следующие лица.

1. Лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений против жизни, здоровья и собственности, которые своим поведением и образом жизни свидетельствуют об упорном нежелании встать на путь исправления и желании продолжать преступную деятельность. Как правило, по признакам имеющихся у этих лиц судимостей, они состоят под административным надзором либо формально подпадают под его установление.

2. Лица, осужденные за совершение корыстных и корыстно-насильственных преступлений (краж, грабежей, разбоев).

3. Лица, осужденные за совершение квартирных краж.

4. Лица, осужденные за преступления полового характера.

5. Лица, условно-осужденные, условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания в виде лишения свободы, в отношении которых судом установлены обязанности и ограничения в соответствии с федеральным законом.

6. Лица, употребляющие наркотические средства и психотропные вещества без назначения врача.

7. Адреса помещений, используемых их владельцами как места сборищ посторонних лиц для употребления алкоголя, наркотических средств.

8. Квартиры, используемые их владельцами для занятия проституцией.

9. Места концентрации лиц антиобщественного поведения.

10. Места возможного сбыта похищенных вещей.

Это основной, но далеко не исчерпывающий перечень объектов, находящихся на обслуживаемой территории, в отношении которых участковый уполномоченный полиции всегда обязан владеть информацией. На усмотрение участковых уполномоченных в данный перечень могут быть включены и лица, ранее не судимые, но от которых, судя по их поведению, поступкам, высказанным в своем окружении намерениям, следует ожидать совершения корыстных или корыстно-насильственных преступлений. К объектам можно отнести и предприятия различных форм собственности, от которых в орган внутренних дел постоянно поступают

заявления и сообщения о совершенных хищениях, а также объекты лицензионно-разрешительной системы.

Участковому уполномоченному полиции необходимо понимать, что установление доверительных отношений с гражданами должно быть рассчитано на сотрудничество на определенный период времени и ничего общего не имеет с разовой беседой, в ходе которой может быть получена интересующая информация. Поэтому, к установлению доверительных отношений он должен тщательно готовиться, определяя тех лиц, с которыми планирует установить эти отношения, изучая их приближенность к объекту, особенности их характера, образ жизни, привычки, существующие у них проблемы бытового или иного характера, способность идти на контакт, общительность, искренность. Граждане, с которыми участковый уполномоченный полиции планирует установить доверительные отношения, могут иметь различный статус: быть соседями, родственниками, знакомыми конкретных лиц, определенных участковым уполномоченным в качестве объекта, находиться в определенных средах, работать на конкретных предприятиях, заниматься определенной деятельностью.

То есть, граждане, выбранные участковым уполномоченным полиции для установления доверительных отношений, должны иметь реальную возможность владеть интересующей информацией, либо оказать необходимое профилактическое воздействие на объект контроля. Свою беседу о возможном установлении доверительных отношений с гражданином участковый уполномоченный полиции должен строить тактично, уважительно, чтобы у собеседника не создавалось впечатления о том, что его хотят использовать в качестве лица, за кем-то следящего и собирающего для полиции информацию. Наоборот, у гражданина от проведенной беседы должно создаться личное понимание стоящих перед участковым уполномоченным полиции проблем, решение которых в какой-то степени, зависит и от помощи его самого. Более того, участковый уполномоченный полиции в беседе должен проявить и свою заинтересованность в решении существующих у гражданина проблем, имеющих точки соприкосновения в рассматриваемых вопросах. Например, если гражданин, выбранный для установления доверительных отношений, неоднократно официально обращался или даже еще не обращался к участковому уполномоченному полиции по поводу поведения или образа жизни избранного в качестве объекта родственника, соседа по коммунальной квартире, но у него оно уже вызывает беспокойство, то участковый уполномоченный полиции в беседе должен подчеркнуть, что он сам заинтересован, чтобы лицо, о котором идет речь, вело себя в рамках закона, не совершало вновь преступлений, тем более на обслуживаемой территории, не причинило кому-то боль, страдания, физический или имущественный ущерб. Если гражданин занимается определенной деятельностью, или работает на конкретном предприятии, то участковый уполномоченный

полиции в разговоре должен подчеркивать свою обеспокоенность имевшими место хищениями с данного предприятия, отрицательно влияющими на оперативную обстановку на обслуживаемой территории. При этом он должен дать понять, что его интересуют причины и условия, способствующие хищениям, возможные способы совершения хищений, лица, способные их совершать. Практика показала, что наибольшую ценность в установлении доверительных отношений могут представлять лица, ранее судимые, освобожденные из мест лишения свободы. Следует учитывать то, что не все они являются закоренелыми преступниками, живущими по своим, установленным уголовной средой законам. Разные жизненные обстоятельства в свое время многих из них привели на скамью подсудимых. Все эти обстоятельства устанавливаются в результате кропотливой работы по изучению этих лиц, проводимой участковым уполномоченным полиции, а также в ходе бесед с этими лицами. Большое значение, предшествующее установлению доверительных отношений с отдельными представителями этой категории лиц, имеет участие участкового уполномоченного полиции в решениях вопросов их бытового и трудового устройства после освобождения их из мест лишения свободы. Превалирующее значение в выборе из лиц, ранее судимых, конкретного лица, с которым возможно установление доверительных отношений, имеет авторитет данного лица в криминальной среде, разумность в поведении, суждениях, способность положительно повлиять на неустойчивых лиц, склонных к совершению преступлений, критическое отношение к своему противозаконному прошлому, к вовлечению другими лицами несовершеннолетних в противоправную деятельность. В любом случае, к каждому гражданину, с которым участковый уполномоченный полиции планирует установить доверительные отношения, необходим индивидуальный профессиональный и психологический подход.

Даже после того как по мнению участкового уполномоченного полиции между ним и гражданином установился психологический контакт, достигнута обоюдная договоренность о поддержании доверительных отношений, участковый уполномоченный полиции не должен до конца раскрывать суть задач, стоящих перед ним и связанных с конкретным объектом, а также других обстоятельств, касающихся дальнейшего содержания доверительных отношений. На первом этапе отношений следует ограничиться постановкой второстепенных вопросов, имеющих возможность перепроверки полученных от гражданина результатов. Таким образом, в течение определенного периода времени можно проверить искренность, желание и способность гражданина поддерживать доверительные отношения и оказывать содействие участковому уполномоченному полиции в решении служебных задач. Желательно через эту процедуру проверки предварительно на первых этапах пропускать всех граждан, с которыми планируется устанавливать доверительные отношения. Если участковый уполномоченный полиции удостоверился в искренности и способности

гражданина поддерживать доверительные отношения, то последующий алгоритм содержательной части осуществления доверительных отношений должен состоять из следующих действий.

1. Оговаривается круг вопросов, интересуемых участкового уполномоченного в отношении конкретного объекта.

2. Определяются периодичность встреч, место встреч, вид связи.

3. Отдельно оговариваются условия экстренных встреч, виды экстренной связи, условные фразы, используемые для передачи необходимой информации. Например, если объект является соседом или родственником лица, в отношении которого судом установлено административное ограничение не находиться вне жилого помещения, являющегося местом жительства в определенное время, то в случае нарушения этой обязанности гражданин может даже с телефона общего пользования, установленного в квартире, заранее оговоренной фразой, не опасаясь расшифровки, сообщить об этом участковому уполномоченному полиции.

4. Оговаривается поведение гражданина в случаях, если он оказался вынужденным по своей инициативе в экстренном порядке открыто встретиться с участковым уполномоченным полиции для сообщения ему полученной информации. Например, если гражданин, с которым участковый уполномоченный установил доверительные отношения, ранее судим, известен в криминальной среде, вынужден срочно сообщить участковому уполномоченному информацию и для этого явился прямо в участковый пункт полиции, то он должен вести себя естественно, в приемной объяснить встретившимся ему знакомым, что его так же, как их вызвал участковый уполномоченный, а, войдя в кабинет, спросить: «Вызывали?»

5. Если задание, данное гражданину в рамках осуществления доверительных отношений, носит специфический характер, то участковый уполномоченный полиции должен четко проинструктировать гражданина о том, каким образом его лучше выполнить. При этом участковый уполномоченный должен помнить, что данное им задание не должно:

– выходить за пределы задач охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

– провоцировать гражданина на совершение противоправных действий;

– обязывать гражданина совершать действия, которые могут создать угрозу для жизни и здоровья как его самого, так и окружающих;

– противоречить нормам морали, нравственности и профессиональной этики.

Таким образом, установление доверительных отношений с гражданами документально не оформляется. Количество граждан, с которыми могут быть установлены доверительные отношения, определяется участковым уполномоченным полиции, исходя из особенностей обслуживаемого административного участка, контингента лиц, состоящих на учете, склонных к

совершению правонарушений и преступлений, состояния оперативной обстановки, наличия мест концентрации лиц антиобщественного поведения, мест возможного сбыта похищенного. Само установление доверительных отношений должно тщательно готовиться. Этому должно предшествовать изучение лица, с которым планируется установить доверительные отношения. Содержание доверительных отношений состоит из ряда элементов и должно быть подчинено определенным условиям.

Порядок оформления и реализации оперативно значимой информации, полученной от граждан в ходе осуществления доверительных отношений

Как уже было сказано выше, целью установления и осуществления доверительных отношений с гражданами является охрана общественного порядка, индивидуальная профилактика, предупреждение, предотвращение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск и задержание лиц, их совершивших. Осуществляя стоящие перед ним задачи, участковый уполномоченный полиции должен не только стремиться к достижению поставленных целей, делать все для этого возможное, но и уметь показать свою работу ее конкретными результатами.

Одним из основных показателей в деятельности участкового уполномоченного полиции является количество инициативных рапортов, содержащих полученную оперативно-значимую информацию, способствующую раскрытию преступлений. Как правило, подобную информацию участковый уполномоченный полиции в основном получает в результате осуществления доверительных отношений с гражданами.

При оформлении и реализации полученной оперативно-значимой информации алгоритм действия участкового уполномоченного следующий.

1. Полученная информация должна быть проанализирована и, по возможности, предварительно проверена, а также хотя бы косвенно подтверждена из других источников;

2. Участковый уполномоченный полиции должен реально оценить свои возможности в реализации полученной информации, то есть решить, насколько он самостоятельно сможет по этой информации раскрыть преступление, задержать лиц, его совершивших;

3. Если участковый уполномоченный полиции, по его убеждению, способен самостоятельно реализовать полученную информацию, он должен это сделать. При этом свои действия он должен просчитать так, чтобы никоим образом не был расшифрован источник информации;

4. В случае успешной реализации информации участковый уполномоченный должен написать рапорт, подлежащий учету в специальном контрольно-наблюдательном деле, хранящемся в отделе организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Этот рапорт должен кратко отражать содержание полученной информации, представляющей

оперативный интерес, действия участкового уполномоченного по ее реализации, результат реализации (задержание преступников, раскрытие преступлений, изъятие вещественных доказательств), ссылку на номер конкретного уголовного дела, раскрытого с помощью информации, статью УК РФ, по которой оно было возбуждено. *В рапорте ни в коем случае не должны содержаться данные гражданина, предоставившего информацию*. Эта часть содержания рапорта должна быть ограничена предложением: *«Докладываю, что при встрече с гражданином, с которым мною установлены доверительные отношения, получена информация, представляющая оперативный интерес»*. Участковый уполномоченный полиции должен понимать, что данный рапорт пишется во вторую очередь и только для учета преступлений, раскрытых участковым уполномоченным полиции с помощью информации, полученной оперативным путем. Он пишется уже после того, как участковый уполномоченный полиции реализовал полученную информацию, раскрыл преступление или задержал преступника и свои действия отразил в первом рапорте, который подшивается в уголовное дело Второй рапорт, о котором идет речь, помещается в контрольно-накопительное дело по учету рапортов участковых уполномоченных полиции, содержащих оперативно-значимую информацию.

В условия, когда участковый уполномоченный полиции не может реализовать полученную информацию (например, преступление совершается или совершено в другом городе, или районе; лицо, его совершившее, скрывается в неустановленном месте, или раскрытие преступления, о котором идет речь, не входит в компетенцию органов внутренних дел и т. п.) рапорт составляется таким образом, чтобы *не раскрыть источник информации***,** в необходимых случаях присвоив рапорту определённый гриф секретности и направив его по территориальности или подведомственности. Написанию такого рапорта должно предшествовать проведение участковым предварительной проверки, в ходе которой устанавливается: действительно ли имело место преступление, о котором получена информация; возбуждено ли уголовное дело, если да, то кем, когда, под каким номером и по каким основаниям.

Участковый уполномоченный полиции обязан дорожить каждым гражданином, с которым у него установлены доверительные отношения, позволяющие ему успешно решать задачи охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Поэтому он обязан соблюдать конфиденциальный характер доверительных отношений, исключая возможность их расшифровки даже коллегами по службе. Участковые уполномоченные полиции должны осознавать всю полноту своей ответственности за жизнь и здоровье людей, с которыми они поддерживают доверительные отношения. После ухода участкового уполномоченного с должности, он вправе из этих же соображений не передавать данные о лицах,

с которыми поддерживал доверительные отношения, сотруднику, пришедшему на его место. Доверительные отношения с гражданами – эта индивидуальная, специфическая деятельность участкового уполномоченного полиции, основанная на взаимоуважении, взаимопонимании, требующая такта, выдержки, психологического контакта, профессионально грамотных, продуманных действий.

Таким образом, одним из основных показателей деятельности участкового уполномоченного полиции является количество преступлений, раскрытых по полученной оперативно-значимой информации, а также количество инициативных рапортов, содержащих такую информацию. Оперативно-значимая информация, полученная в ходе осуществления доверительных отношений, должна быть оформлена соответствующим образом, и, по возможности, реализована самим участковым уполномоченным полиции. Участковый уполномоченный полиции вправе ходатайствовать перед руководством территориального органа МВД России на районном уровне о поощрении гражданина денежным вознаграждением за предоставление информации, реализация которой привела к раскрытию преступлений.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем определяется универсальный характер деятельности участкового уполномоченного полиции и в чем выражается его внештатное взаимодействие с гражданами?
2. Какое в настоящее время существует нормативно-правовое обеспечение деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению доверительных отношений с гражданами?
3. Дайте понятие внештатного сотрудничества и доверительных отношений, устанавливаемых с гражданами, какие существуют основные принципы их установления и задачи их осуществления?
4. Какой существует порядок установления и осуществления участковым уполномоченным полиции доверительных отношений с гражданами?
5. Какой существует порядок оформления и реализации оперативно-значимой информации, полученной от граждан в ходе осуществления доверительных отношений?

Глава 12. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

12.1. Понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, правовые основы его установления и осуществления

Административный надзор – осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей.

Правовой основой установления и осуществления административного надзора являются:

– Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[1].

– Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона ″Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы″».

– Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2] и другие нормативно-правовые акты.

Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения определенными категориями лиц, освобожденными из мест лишения свободы, и закрепленными в Законе об административном надзоре, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Административный надзор устанавливается судом при наличии оснований, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
2) преступления при рецидиве преступлений;
3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

В отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо

[1] Далее по тексту – Закон об административном надзоре.
[2] Далее по тексту – приказ № 818.

неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от их поведения в местах лишения свободы во время отбывания наказания или поведения после отбытия наказания. В отношении остальных, перечисленных выше лиц, освобожденных из мест лишения свободы, административный надзор устанавливается, 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 одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

При установлении административного надзора по заявлению исправительного учреждения или территориального органа внутренних дел в отношении поднадзорного лица суд может установить следующие административные ограничения:

1) запрещение пребывания в определенных местах;

2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;

3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;

4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;

5) обязательную явку от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным.

Суд в течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя с учетом сведений об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им административных ограничений может частично отменить административные ограничения или на основании заявления органа внутренних дел может дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения.

В зависимости от категории лиц, подпадающих под административный надзор, он может быть установлен на срок от одного года до трех лет,

но не свыше срока, установленного для погашения судимости, или на срок, установленный для погашения судимости, за вычетом срока истекшего после отбытия наказания. При наличии соответствующих оснований административный надзор может быть продлен каждый раз на срок до 6 месяцев, но не свыше срока, установленного для погашения судимости.

В случае назначения лицу ограничения свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы срок административного надзора исчисляется со дня отбытия наказания в виде ограничения свободы.

Течение срока административного надзора приостанавливается в случае:

– объявления поднадзорного лица в розыск;

– признания поднадзорного лица безвестно отсутствующим;

– заключения поднадзорного лица под стражу.

После устранения обстоятельства, послужившего основанием для приостановления срока административного надзора, течение такого срока продолжается.

Административный надзор устанавливается судом на основании заявления исправительного учреждения или органа внутренних дел, продлевается судом на основании заявления органа внутренних дел, досрочно прекращается судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя.

Административный надзор может быть продлен судом в связи с совершением поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Контроль за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных Законом об административном надзоре обязанностей осуществляется органом внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица.

Административный надзор прекращается по следующим основаниям:

а) истечение срока административного надзора;

б) снятие судимости с поднадзорного лица;

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

г) вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим;

д) смерть поднадзорного лица.

Административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, предусмотренные Законом об административном надзоре, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства или пребывания.

В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное заявление может быть подано в суд не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

В отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, административный надзор не может быть прекращен досрочно.

После прекращения административного надзора поднадзорное лицо снимается с учета в органах внутренних дел.

При прекращении административного надзора не исключается установление судом административного надзора повторно в отношении лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную или неснятую судимость за совершение: тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, если данное лицо совершило в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность. В таком случае административный надзор устанавливается в течение срока, определенного законодательством Российской Федерации для погашения судимости.

12.2. Права и обязанности лиц, состоящих под административным надзором, и полномочия участковых уполномоченных полиции по его осуществлению

Поднадзорное лицо *имеет право*:

1) обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

2) обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

3) обращаться в орган внутренних дел с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами;

4) обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора.

Поднадзорное лицо *обязано*:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам;

6) уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей.

В случае несоблюдения установленных судом административных ограничений или невыполнения обязанностей, предусмотренных Законом об административном надзоре, поднадзорное лицо несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При осуществлении административного надзора органы внутренних дел *обязаны*:

1) разъяснять поднадзорному лицу его права и обязанности, а также предупреждать об ответственности за нарушение установленных судом административных ограничений и за невыполнение предусмотренных федеральным законом обязанностей;

2) вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора;

3) систематически наблюдать за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и за выполнением предусмотренных Законом об административном надзоре обязанностей;

4) вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений;

5) объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному поднадзорным лицом месту жительства или пребывания, а также розыск поднадзорного лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания либо выехавшего за установленные судом пределы территории, если судом ему было установлено такое административное ограничение;

6) подавать в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным Законом об административном надзоре, не позднее чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы.

При осуществлении административного надзора участковые уполномоченные полиции имеют право:

1) запрашивать у организаций по месту работы и (или) месту жительства или пребывания поднадзорного лица и получать от них сведения о его поведении;

2) вызывать поднадзорное лицо в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания или в участковый пункт полиции для получения объяснений в устной и (или) письменной форме по вопросам соблюдения им установленных судом административных ограничений и

выполнения предусмотренных Законом об административном надзоре обязанностей;

3) входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне уполномочен давать разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, предусмотренные пунктами 3, 4 и 5 части 1 статьи 4 Закона об административном надзоре на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи со следующими исключительными личными обстоятельствами:

1) смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

2) необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории;

3) невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства или пребывания в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами;

4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории;

5) необходимость сдачи вступительных экзаменов при поступлении в образовательное учреждение;

6) необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) не может быть пройден в установленных судом пределах территории;

г) заключение трудового договора;

д) заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг;

е) государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

12.3. Контрольная и индивидуально-профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции в отношении лиц, формально подпадающих под установление административного надзора

Рассмотрим алгоритм действий участковых уполномоченных полиции при осуществлении контрольных и профилактических функций в отношении лиц, формально подпадающих под установление административного надзора. Выполнение контрольных функций должно начаться задолго до освобождения лица из мест лишения свободы. Инспектора по надзору и участковые уполномоченные полиции должны незамедлительно и с полной ответственностью реагировать на все сообщения, запросы, поступающие из исправительных учреждений. До освобождения лица из мест лишения свободы в территориальные органы внутренних дел из исправительных учреждений могут поступать запросы по установлению возможности его проживания по указанному им адресу. Участковый уполномоченный полиции, обязан незамедлительно выйти по указанному в запросе адресу, лично побеседовать с жильцами и установить, насколько реальны регистрация и проживание в адресе данного лица. Вся полученная информация должна быть оформлена справкой с приложением необходимых подтверждающих документов. К ним могут быть отнесены: заявления родственников осужденного о предоставлении или отказе в предоставлении ему права проживать на занимаемой жилплощади; объяснения жильцов квартиры об отсутствии среди проживающих граждан родственников осужденного; справки из жилищных органов; справки из ведомственных предприятий, организаций, на балансе которых находится жилая площадь; справки из миграционной службы и т. д. Ответ, направленный по запросу администрации исправительного учреждения, должен быть незамедлительным, обоснованным, четким и однозначным для понимания. Все собранные документы или их ксерокопии могут быть приложены к ответу и направлены инициатору запроса с указанием в ответе перечня прилагаемых документов.

Независимо от содержания ответа, направленного в исправительное учреждение, адрес возможного появления лица, освободившегося из мест лишения свободы, и дата возможного прибытия в указанный им адрес должны находиться на постоянном контроле участкового уполномоченного полиции и инспектора по надзору. В целях обеспечения качественного контроля участковый уполномоченный полиции обязан изначально переговорить с проживающими в адресе жильцами о необходимости

незамедлительного сообщения ему о появлении в адресе лица, освободившегося из мест лишения свободы.

По прибытии лица, освобожденного из мест лишения свободы, на обслуживаемую территорию участковый уполномоченный полиции обязан взять под контроль его регистрацию по избранному им месту жительства или пребывания.

Местом жительства гражданина является жилое помещение, где он постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды, либо по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Это может быть жилой дом, квартира, служебное или ведомственное жилое помещение, специализированные дома в виде общежитий, гостиниц-приютов, интернатов для инвалидов, ветеранов и т.д.

Местом пребывания гражданина является жилое помещение, где гражданин временно проживает: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база или иное жилое помещение, не являющееся местом жительства данного гражданина.

Задачей участкового уполномоченного полиции по прибытии лица после освобождения из мест лишения свободы является не только контроль за его своевременной регистрацией по месту жительства или пребывания, но и в пределах своей компетенции оказание ему содействия в решении этого вопроса. Заинтересованность в этом участкового уполномоченного полиции должна быть обоснована тем, что оказанная им помощь будет способствовать процессу социальной адаптации лица.

Приказ по исполнению Закона об административном надзоре обязывает участковых уполномоченных полиции докладывать начальнику территориального органа внутренних дел о неприбытии поднадзорного лица в установленный срок к избранному месту жительства или пребывания. Этот же приказ обязывает сотрудника подразделения по надзору направлять в адресное бюро сторожевую карточку на поднадзорного.

При поступлении из подразделения органа внутренних дел по вопросам миграции информации о регистрации поднадзорного лица по месту жительства или пребывания, участковый уполномоченный полиции обязан вызвать его в служебное помещение для проведения первоначальной профилактической беседы. Беседуя с поднадзорным лицом, участковый уполномоченный полиции должен установить обстоятельства, способ, характер ранее совершённых поднадзорным лицом преступлений, за которые он был осужден к лишению свободы. Например, если лицо было осуждено за кражу, то необходимо установить, что она из себя представляла: была ли это карманная кража, кража чемодана на вокзале, кража из автомобиля, квартирная кража и т. д. Если выяснится, что поднадзорное лицо было судимо за квартирную кражу, то необходимо выяснить способ

её совершения: проникновение в квартиру путём отжима или выбивания дверей, через балконную дверь, через форточку, путём подбора ключей, по «тихому» в ночное время и т. п. Установление обстоятельств совершения всех преступлений, за которые поднадзорное лицо было осуждено в разное время, даст участковому уполномоченному полиции относительно полное представление о нём, его склонности к совершению конкретных преступлений, что позволит в последующем правильно строить индивидуальную профилактическую работу с ним и выбирать более обоснованные формы и методы её проведения.

В ходе беседы необходимо выяснить имеющуюся у поднадзорного лица жаргонную кличку. Из приговора суда, по которому лицо было осуждено в последний раз, следует установить не только характер и способ совершенного преступления, но и сведения о лицах, с которыми было совершено преступление. Практика показывает достаточно устойчивый характер преступных связей лиц, проходивших по одному уголовному делу. Полученные сведения в дальнейшем могут быть использованы участковым уполномоченным полиции в определении круга лиц, необходимых для проверки на причастность к преступлению, в совершении которого подозревается поднадзорный, проживающий на обслуживаемой территории.

Во время беседы следует более подробно описать внешние данные поднадзорного лица, приметы его верхней сезонной одежды, уточнить особые приметы (татуировки, шрамы, физические повреждения и т. д.) и броские приметы (невнятность речи, прихрамывание при движении и т. д). У поднадзорного следует запросить фотографию размером 10х15 см. или, если есть такая возможность, провести его фотографирование в служебном помещении в анфас и правый профиль.

Поднадзорному лицу объясняется его статус, возможность установления над ним административного надзора, основания и последствия установления административного надзора, а также правовые последствия нарушений установленных административных ограничений. Участковый уполномоченный полиции обязан предупредить лицо о том, что будет держать под контролем его поведение и образ жизни, и с этой целью будет регулярно посещать его по месту жительства, беседовать с соседями, родственниками, с руководителями организаций, куда он устроится на работу.

В содержание дальнейшей индивидуальной профилактической работы, проводимой участковым уполномоченным полиции с лицом, формально подпадающим под установление административного надзора, включаются следующие мероприятия:

– ежемесячные проверки поднадзорного лица по месту жительства с проведением бесед с жильцами, родственниками, соседями на предмет

его поведения, употребления алкоголя или наркотических средств, трудоустройства, работы, учинения скандалов по месту жительства, наличия отрицательных или положительных связей;

– ежемесячные проверки по месту работы, включая беседы с руководителями предприятия, организации, где работает поднадзорный.

– в пределах своей компетенции оказание помощи в трудоустройстве, если поднадзорное лицо самостоятельно не может трудоустроиться.

– при регистрации поднадзорного лица по месту жительства или пребывания, направление в информационный центр сведения о нем с просьбой поставить на контроль все поступающие в отношении его сообщения о привлечении к административной или уголовной ответственности, в каком бы районе это не произошло.

– установление связей поднадзорного лица, которые положительно или отрицательно влияют на его поведение и образ жизни;

– установление доверительных отношений с гражданами, которые могут способствовать оперативному освещению поведения и образа жизни поднадзорного лица, или оказанию на него положительного профилактического воздействия;

– реагирование на каждое сообщение о совершённом поднадзорным лицом административном правонарушении;

– незамедлительное реагирование на обращения граждан по фактам антиобщественного поведения поднадзорного лица, связанного с употреблением алкоголя, наркотических средств, учинением скандалов в сфере семейно-бытовых отношений, нарушениями общественного порядка.

Результаты проводимой с поднадзорным лицом индивидуальной профилактической работы и контроль за его поведением и образом жизни должны отражаться в ежемесячных письменных справках. В конце каждого квартала составляется обзорная справка, отражающая весь комплекс контрольных и индивидуально-профилактических мероприятий, осуществлённых в отношении поднадзорного лица за три месяца.

При поступлении сообщения о том, что лицо было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, участковому уполномоченному полиции необходимо незамедлительно связаться с территориальным органом МВД России на районном уровне, на территории которого было совершено административное правонарушение. Полученные ксерокопии материалов дела об административном правонарушении должны быть заверены сотрудниками подразделений по исполнению административного законодательства этого территориального органа и скреплены печатью. Следующим действием участкового уполномоченного полиции должен быть письменный

опрос лица по факту совершенного им административного правонарушения. Проведение опроса необходимо осуществить для подтверждения того, что именно это лицо совершило административное правонарушение. Это в последующем исключит возможность подачи лицом заявления в суд о том, что административный надзор в отношении его установлен безосновательно, так как он не совершал административных правонарушений, изложенных в заявлении органа внутренних дел, а их мог совершить кто-либо другой, указав установочные данные поднадзорного лица. Копии материалов проверки каждого выявленного факта должны содержаться в учетно-профилактическом деле.

При поступлении заявления или сообщения в территориальный орган МВД России на районном уровне о совершении лицом, формально подпадающим под административный надзор, административного правонарушения на обслуживаемой территории, участковый уполномоченный полиции должен незамедлительно провести по нему проверку, включающую опрос очевидцев правонарушения, опрос лица, совершившего правонарушение. Результаты проверки должны быть положены в основу возбуждения дела об административном правонарушении и привлечения лица к административной ответственности. С учётом того, что заявление или сообщение о совершении административного правонарушения поступит в территориальный орган МВД России на районном уровне, где лицо состоит на профилактическом учёте, это облегчает документирование факта совершения правонарушения и привлечения лица к административной ответственности, а также получения копии всего материала проверки.

При совершении лицом, формально подпадающим под административный надзор, в течение года двух и более административных правонарушений, указанных в Законе об административном надзоре, участковый уполномоченный полиции обязан подготовить на имя начальника территориального органа внутренних дел рапорт о необходимости установления за ним административного надзора. К заявлению, подаваемому в суд по вопросу установления административного надзора, в соответствии со статьёй 261.6 ГПК РФ должны быть приложены документы и материалы, свидетельствующие о ведении лицом определённого образа жизни, о его поведении на работе и в быту, о совершенных им административных правонарушениях. Это могут быть характеристики с места работы и жительства, копии материалов проверки заявлений и других сообщений, копии материалов дел об административных правонарушениях, копия приговора и справки об освобождении, копии справок с информационного центра.

12.4. Надзорная и индивидуально-профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции в отношении лиц, состоящих под административным надзором

При решении суда об установлении административного надзора, инспектора по надзору вносят сведения о поднадзорном лице в Журнал учёта лиц, освобождённых из мест лишения свободы, в отношении которых судом установлены административные ограничения. По указанию начальника территориального органа МВД России на районном уровне они обязаны завести дело об административном надзоре. На поднадзорное лицо в течение трёх дней со дня принятия судебного решения должны быть составлены информационные карточки, которые направляются в информационный центр при вышестоящем органе внутренних дел и в дежурную часть территориального органа внутренних дел. Инспектора по надзору должны передать копию решения суда об установлении административного надзора в подразделение уголовного розыска территориального органа внутренних дел для заведения второй части дела об административном надзоре и дальнейшего осуществления оперативно-розыскных мероприятий в отношении поднадзорного лица.

Помимо этого, инспектора по надзору составляют информационную карточку на поднадзорное лицо и направляют её копию в подразделения территориального органа внутренних дел, перечисленные в приказе № 818. Содержание информационной карточки должно способствовать учёту сведений о поднадзорном лице в повседневной служебной деятельности сотрудников полиции. Такими подразделениями являются: службы участковых уполномоченных полиции, строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД, уголовного розыска, дежурная часть территориального органа внутренних дел, а также линейные отделы органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Одновременно на поднадзорных лиц сотрудниками подразделений по надзору должны быть заполнены сторожевые листки и направлены в управления, отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Поднадзорное лицо должно быть приглашено в территориальный орган МВД России на районном уровне для проведения с ним профилактической беседы. В ходе профилактической беседы ему разъясняются его права и обязанности, полномочия сотрудников полиции по осуществлению административного надзора, порядок осуществления надзора за соблюдением административных ограничений, его ответственность за нарушение установленных судом административных ограничений и за невы-

полнение предусмотренных Законом об административном надзоре обязанностей. В ходе профилактической беседы поднадзорному лицу вручается заполненное предупреждение, предусмотренное приказом № 818. Второй экземпляр предупреждения приобщается к материалам дела административного надзора. Ему также вручается копия графика прибытия в орган внутренних дел для регистрации.

Как уже было отмечено, основная роль по осуществлению профилактических и контрольно-поднадзорных функций в отношении лиц, состоящих под административным надзором, лежит на участковых уполномоченных полиции. Участковые уполномоченные полиции должны правильно организовывать свою работу по осуществлению административного надзора. Им необходимо проявлять личную инициативу в ознакомлении постовых полицейских, несущих службу на территории административного участка, сотрудников вневедомственной охраны, инспекторов ДПС ГИБДД с необходимой информацией о проживающих на обслуживаемой территории лицах, формально подпадающих под установление административного надзора либо состоящих под ним. Это позволит расширить имеющиеся возможности при осуществлении контроля за поведением указанных лиц в общественных местах, а также за их образом жизни, передвижением, совершением административных правонарушений, установленных судом административных ограничений. Вышеуказанные сотрудники полиции должны быть ознакомлены не только с приметами и фотографиями поднадзорных, но и знать об имеющихся у них судимостях, о способах ранее совершённых преступлений, склонности к совершению отдельных видов противоправных деяний. Они должны знать перечень обязанностей, запретов и ограничений, установленных поднадзорным лицам.

Каждое лицо, состоящее под административным надзором, его поведение, образ жизни, связи, намерения совершать противоправные деяния и т. п., должны постоянно устанавливаться и анализироваться участковыми уполномоченными полиции с использованием не только гласных, но и негласных методов в ходе осуществления доверительных отношений с гражданами. Используя доверительные отношения, участковые уполномоченные полиции должны оказывать на поднадзорных лиц необходимое профилактическое воздействие, направленное на отказ от ведения антиобщественного образа жизни или от намерения совершить противоправное деяние.

Приказ № 818 обязывает участковых уполномоченных полиции вносить в маршрутный лист записи о поведении поднадзорного лица по окончании срока его временного пребывания на обслуживаемом административном участке. Он также должен знакомиться с записями в маршрутном листе, сделанными в территориальном органе внутренних дел, на территории обслуживания которого находился поднадзорный в краткосрочном выезде. Он обязан

делать отметки в маршрутном листе о прибытии поднадзорного и приобщать его к делу административного надзора. Он также обязан докладывать начальнику территориального органа внутренних дел о фактах: неприбытия поднадзорного лица в установленный срок к избранному месту жительства (пребывания); убытия с места жительства (пребывания) без разрешения территориального органа внутренних дел; невозвращения поднадзорного лица к установленному сроку без уважительных причин к месту жительства (пребывания) после краткосрочного выезда за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.
2. Перечислите категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых может быть установлен административный надзор.
3. Перечислите формальные и материальные основания установления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.
4. Назовите права и обязанности лиц, состоящих под административным надзором.
5. Как осуществляется контроль участковыми уполномоченными полиции соблюдения поднадзорными установленных административных ограничений?

Перечислите полномочия участкового уполномоченного полиции по осуществлению административного надзора.

Глава 13. УЧАСТИЕ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ЛИЦАМИ, ОСУЖДЁННЫМИ К НАКАЗАНИЯМ, НЕ СВЯЗАННЫМ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ

13.1. Виды наказаний, не связанных с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно

В статье 44 УК РФ перечислены виды наказаний, не связанных с лишением свободы:

1) штраф;

2) лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

3) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград;

4) обязательные работы;

5) исправительные работы;

6) ограничение свободы;

7) принудительные работы;

1. Штраф есть денежное взыскание, назначаемое в пределах, предусмотренных УК РФ.

Штраф устанавливается в размере от пяти тысяч до пяти миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет либо исчисляется в величине, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа, взятки или сумме незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов. Штраф в размере от пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода.

Суд устанавливает тяжесть совершенного преступления осужденным, его имущественное положение и его семьи, заработную плату или иной доход. На основании установленных данных суд может принять решение о назначении штрафа, с рассрочкой платежа на срок до пяти лет.

Штраф может применяется в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания.

2. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. В определенных случаях, Особенная часть уголовного законодательства предусматривает соответствующие статьи, где наказание в виде лишения права занимать определенные

должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до двадцати лет как дополнительный вид наказания.

3. Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград. При осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления с учетом личности виновного суд может лишить его специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград.

Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград применяется только как дополнительный вид наказания.

4. Обязательные работы заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

По решению суда обязательные работы устанавливаются на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов и осужденный отбывает наказание не более четырех часов в день.

Если осужденный злостно уклоняется от отбывания обязательных работ, то по решению суда они могут заменяться на принудительные работы или на лишение свободы.

Обязательные работы применяются только как основной вид наказания.

5. Исправительные работы назначаются осужденному, имеющему постоянное место работы, а также не имеющему его. Осужденный, имеющий постоянное место работы, отбывает исправительные работы по основному месту работы. Осужденный, не имеющий постоянного места работы, отбывает исправительные работы в местах, которые определяют органы местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией, но в том районе, где проживает осужденный.

Исправительные работы устанавливаются на срок от двух месяцев до двух лет.

Если осужденный злостно уклоняется от отбывания исправительных работ, то по решению суда неотбытое наказание может быть заменено на принудительные работы или на лишение свободы.

Исправительные работы применяются только как основной вид наказания.

6. Ограничение свободы заключается в установлении судом осужденному следующих ограничений: не уходить из места постоянного проживания (пребывания) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях,

не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. При этом суд возлагает на осужденного обязанность являться в специализированный государственный орган, осуществляющий надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, от одного до четырех раз в месяц для регистрации. Установление судом осужденному ограничений на изменение места жительства или пребывания без согласия указанного специализированного государственного органа, а также на выезд за пределы территории соответствующего муниципального образования является обязательным (ст. 53 УК РФ).

Ограничение свободы назначается на срок от двух месяцев до четырех лет в качестве основного вида наказания за преступления небольшой тяжести и преступления средней тяжести, а также на срок от шести месяцев до двух лет в качестве дополнительного вида наказания к принудительным работам или лишению свободы в случаях, предусмотренных уголовным законодательством.

7. Принудительные работы применяются как альтернатива лишению свободы за совершение преступления небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые.

Принудительные работы заключаются в привлечении осужденного к труду в местах, определяемых учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы.

Принудительные работы назначаются на срок от двух месяцев до пяти лет.

Если осужденный злостно уклоняется от отбывания принудительных работ, то по решению суда принудительные работы могут быть заменены на лишение свободы из расчета один день лишения свободы за один день принудительных работ.

Принудительные работы применяются только как основной вид наказания.

Условное осуждение

При назначении условного осуждения суд устанавливает испытательный срок, в течение которого условно осужденный должен своим поведением доказать свое исправление. В случае назначения лишения свободы на срок до одного года или более мягкого вида наказания испытательный срок должен быть не менее шести месяцев и не более трех лет, а в случае назначения лишения свободы на срок свыше одного года – не менее шести месяцев и не более пяти лет. Испытательный срок исчисляется с момента вступления приговора в законную силу. В испытательный срок засчитывается время, прошедшее со дня провозглашения приговора (ст. 73 УК РФ).

На условно осужденного суд возлагает определенные обязанности, с учетом состояния здоровья, возраста и трудоспособности, такие, как: не менять место работы, учебы, постоянного места жительства без уведомления специализированных государственных органов, осуществляющих контроль за поведением условно осужденного; пройти курс лечения, от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания; не посещать определенные места; трудоустроиться или продолжить обучение в общеобразовательной организации.

Для исправления условно осужденного суд может возложить на него и другие обязанности, способствующие его исправлению.

Поведение условно осужденных контролируют уголовно-исполнительные инспекции, а органы внутренних дел принимают участие в осуществлении контроля.

Отсрочка отбывания наказания

Осужденным: беременной женщине, женщине, имеющей ребенка в возрасте до четырнадцати лет, мужчине, имеющему ребенка в возрасте до четырнадцати лет и являющемуся единственным родителем, суд может отсрочить реальное отбывание наказания до достижения ребенком четырнадцатилетнего возраста.

Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией

Осужденному к лишению свободы, признанному больным наркоманией, совершившему впервые преступление, предусмотренное частью первой статьи 228, частью первой статьи 231 и статьей 233 УК РФ, и изъявившему желание добровольно пройти курс лечения от наркомании, а также медицинскую реабилитацию, социальную реабилитацию, суд может отсрочить отбывание наказания в виде лишения свободы до окончания лечения и медицинской реабилитации, социальной реабилитации, но не более чем на пять лет.

Погашение судимости

В соответствии с уголовным законодательством судимость погашается (ст. 86 УК РФ):

– в отношении лиц, условно осужденных, – по истечении испытательного срока;

– в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, – по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания.

Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, предусмотренные уголовным законодательством, связанные с судимостью.

13.2. Порядок проведения участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно

Учет лиц данной категории осуществляется службой участковых уполномоченных полиции на основе данных, полученных из уголовно-исполнительной инспекции, которая является уполномоченным законом специализированным государственным органом, осуществляющим контроль за данной категорией лиц (ст. 16 УК РФ).

Работа организуется и проводится участковым уполномоченным полиции на основании рапорта, который должен быть направлен уголовно-исполнительной инспекцией в службу участковых уполномоченных полиции в течение 3 дней с момента поступления приговора суда. Если в отношении условно осужденного установлены еще дополнительные обязанности или ограничения, то к рапорту, направленному уголовно-исполнительной инспекцией, еще должна быть приложена копия постановления или приговора суда, в котором оговорены эти обязанности или ограничения.

Участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу с осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно.

При поступлении сообщения из территориального органа или уголовно-исполнительной инспекции Федеральной службы исполнения наказаний и копии приговора суда для осужденных лиц, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно на основании решения начальника территориального органа МВД России, участковый уполномоченный полиции ставит их на профилактический учет и проводит с ними индивидуальную профилактическую работу.

Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции включает[1]:

– проведение профилактических бесед с лицами, состоящими на профилактическом учете;

– наблюдение за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете, их образом жизни, кругом общения;

– опрос родственников лиц, состоящих на профилактическом учете, их соседей и других лиц;

– применение мер административного принуждения к лицам, состоящим на профилактических учетах в случае нарушения этими лицами законодательства Российской Федерации.

[1] Приказ МВД России № 1166.

УУП осуществляет проверку подучетных лиц по справочно-информационным базам ИБД ИЦ ГУ МВД России, результаты проверки отражает в ежеквартальном рапорте.

Участковый уполномоченный полиции не реже одного раза в квартал проводит с лицами, состоящими на профилактическом учете, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать на них профилактическое воздействие, беседы в целях предупреждения преступлений и иных правонарушений.

Если установлен факт нарушения осужденным к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, то участковый уполномоченный полиции уточняет, в течение какого периода он занимал запрещенную должность или занимался запрещенной деятельностью, запрашивает соответствующие документы, подтверждающие данный факт.

Каким видом документа оформляется нарушение законодатель не разъяснил. В УМВД России на районном уровне по Санкт-Петербургу нарушения, выявленные участковым уполномоченным полиции, допущенные осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно, оформляется в виде ходатайства, которое передается в отдел (отделение) участковых уполномоченных полиции с последующим направлением в уголовно-исполнительную инспекцию.

Если в отношении осужденного к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью выявлены факты нарушений, то участковый уполномоченный полиции через отдел организации работы участковых уполномоченных полиции направляет ходатайство в уголовно-исполнительную инспекцию для решения вопроса о незачете в срок наказания времени, в течение которого осужденный занимал запрещенную для него должность либо занимался запрещенной для него деятельностью.

За уклонение от отбывания наказания, выразившееся в невыходе на обязательные работы без уважительных причин и нарушении трудовой дисциплины, подтвержденные документами организации, участковый уполномоченный полиции оформляет ходатайство, которое передает в отдел организации работы участковых уполномоченных полиции с последующим направлением в уголовно-исполнительную инспекцию, которая выносит осужденному предупреждение. Если осужденный, более двух раз в течение месяца не вышел на обязательные работы без уважительных причин, более двух раз в течение месяца нарушал трудовую дисциплину, а также скрылся в целях уклонения от отбывания наказания, уголовно-исполнительная инспекция направляет в суд представление о замене обязательных работ другим видом наказания.

В случае установления злостного уклонения осужденного от отбывания исправительных работ, а также в отношении осужденного, скрывшегося с места жительства, участковый уполномоченный полиции оформляет ходатайство, которое передает в отдел организации работы участковых уполномоченных полиции с последующим направлением в уголовно-исполнительную инспекцию. Уголовно-исполнительная инспекция объявляет осужденному предупреждение в письменной форме. В случае повторного нарушения порядка и условий отбывания наказания осужденным после объявления уголовно-исполнительной инспекцией предупреждения, за любое нарушение порядка и условий отбывания им исправительных работ, а также в отношении осужденного, скрывшегося с места жительства, если местонахождение его неизвестно, инспекция направляет в суд представление о замене исправительных работ другим видом наказания.

При выявлении факта уклонения осужденного с отсрочкой отбывания наказания от воспитания ребенка и ухода за ним, участковый уполномоченный полиции оформляет ходатайство, которое передает в отдел организации работы участковых уполномоченных полиции с последующим направлением в уголовно-исполнительную инспекцию, для объявления осужденному предупреждения. В случае если осужденный с отсрочкой отбывания наказания отказался от ребенка или продолжает после объявленного предупреждения уклоняться от воспитания ребенка и ухода за ним, уголовно-исполнительная инспекция в течение 3 суток (без учета выходных и праздничных дней) со дня установления данных фактов вносит в суд представление об отмене отсрочки отбывания наказания и о направлении осужденного для отбывания наказания, назначенного приговором суда.

Уклоняющимся от воспитания ребенка считается осужденный, который, официально не отказавшись от ребенка, оставил его в родильном доме или передал в детский дом, либо ведет антиобщественный образ жизни и не занимается воспитанием ребенка и уходом за ним, либо оставил ребенка родственникам или иным лицам, либо скрылся, либо совершает иные действия, свидетельствующие об уклонении от воспитания ребенка[1].

Лица, условно осужденные, состоящие на учете в уголовно-исполнительной инспекции и органах внутренних дел, представляют собой одну из наиболее криминогенных категорий подучетного контингента, способных совершить рецидив преступлений. Несомненным является вывод о том, что данная категория лиц требует к себе повышенного внимания со стороны правоохранительных органов. Работа с ними должна быть

[1] Приказ Министерства юстиции РФ от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества».

основана на законах и регламентирована нормативными правовыми актами. Свою деятельность с этой категорией лиц участковые уполномоченные должны вести во взаимодействии с представителями других служб правоохранительных органов.

В отношении условно осужденных участковый уполномоченный полиции принимает участие в осуществлении контроля и не реже одного раза в квартал с участием сотрудников уголовно-исполнительной инспекции, проверяет соблюдение условно осужденным общественного порядка и исполнение им возложенных судом обязанностей и результаты оформляет рапортом.

Если условно осужденный уклоняется от исполнения возложенных на него судом обязанностей или совершил нарушение общественного порядка, за которое он был привлечен к административной ответственности, участковый уполномоченный вызывает либо посещает осужденного по месту жительства, проводит с ним профилактическую беседу и в течение 3 рабочих дней с момента установления данного факта, через отдел организации работы участковых уполномоченных полиции направляет в уголовно-исполнительную инспекцию информацию о правонарушении или уклонения от исполнения возложенных на него судом обязанностей.

Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, оформляются участковым уполномоченным полиции рапортом (ежеквартально) на имя заместителя начальника - начальника полиции территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника полиции по охране общественного порядка, а затем рапорт передается начальнику отдела организации работы участковых уполномоченных полиции для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции. Хранятся данные рапорта в течение пяти лет.

Срок нахождения на профилактическом учете устанавливается в отношении лиц[1], осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно, – до истечения срока наказания, указанного в приговоре суда (снятия с учета в территориальном подразделении уголовно-исполнительной системы).

Основаниями для снятия лиц с профилактического учета и прекращения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в территориальных органах МВД России, отделах (отделениях, пунктах) полиции являются:

– окончание (истечение) сроков нахождения на профилактическом учете;

– осуждение к лишению свободы и направление к месту отбывания наказания;

[1] Приказ МВД России № 1166.

– прохождение военной службы по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, воинских формированиях и органах;

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

– смерть гражданина;

– иные основания, установленные законодательством Российской Федерации.

Для решения вопроса о снятии лиц с индивидуально-профилактического учета, участковый уполномоченный полиции докладывает рапортом по вышеуказанным основаниям на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции при делегировании ему в установленном порядке соответствующего полномочия начальником территориального органа МВД России на районном уровне, и решением начальника по согласованию с начальником отдела организации работы участковых уполномоченных полиции прекращается индивидуально-профилактическая работа.

При установлении или прекращении профилактического учета в паспорте на административный участок делается соответствующая запись.

При перемене места жительства (пребывания) лица, состоящего на профилактическом учете, участковым уполномоченным полиции, по согласованию с начальником отдела организации работы участковых уполномоченных полиции, направляется информация и все имеющиеся материалы в соответствующий территориальный орган МВД России по территориальности.

13.3. Взаимодействие органов внутренних дел с уголовно-исполнительными инспекциями по предупреждению и профилактике правонарушений и преступлений лицами, осужденными без изоляции от общества

Взаимодействие с уголовно-исполнительными инспекциями представляет собой согласованную деятельность, направленную на решение задач по укреплению законности, правопорядка предупреждение и профилактику правонарушений.

Объектом взаимодействия органов внутренних дел с уголовно-исполнительными инспекциями выступает совокупность общественных отношений, связанных с организацией взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел.

Предметом взаимодействия органов внутренних дел с уголовно-исполнительной инспекцией являются теоретические, правовые и организационные аспекты взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел при исполнении наказания, не связанного с

лишением свободы, а также при осуществлении контроля за поведением условно осужденных.

При осуществлении взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций и органов внутренних дел по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете, преступлений и других правонарушений, руководствуются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Федеральной службы исполнения наказаний России (ФСИН) и МВД России и иными нормативными актами.

В нормативно-правовых актах определен порядок организации взаимодействия. В целях совершенствования организации взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел при исполнении наказаний, альтернативных лишению свободы, и осуществлении контроля за условно осужденными.

Органы внутренних дел и уголовно-исполнительные инспекции на основе анализа своей деятельности разрабатывают и принимают организационные и практические меры, на повышение эффективности работы по предупреждению совершения преступлений и других правонарушений осужденными, состоящими на учете.

Территориальные органы федеральной службы исполнения наказаний России и органов внутренних дел должны:

– выезжать в подчиненные уголовно-исполнительные инспекции и в органы внутренних дел для оказания методической и практической помощи, внедрения положительного опыта работы;

– анализировать и обобщать не реже одного раза в полугодие результаты деятельности уголовно-исполнительных инспекций и органов внутренних дел. На основе анализа обмениваться информационно-аналитическими материалами о состоянии взаимодействия по предупреждению совершения преступлений и других правонарушений осужденными;

– вносить предложения по совершенствованию работы, по рассмотрению вопросов организации взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций и органов внутренних дел на координационных совещаниях правоохранительных органов и межведомственных совещаниях;

– готовить и утверждать полугодовые комплексные планы взаимодействия.

Уголовно-исполнительные инспекции:

– анализируют работу по выполнению планов взаимодействия, устанавливают причины роста рецидива среди осужденных, вносят предложения по совершенствованию взаимодействия и раз в три месяца подготавливают информационно-аналитические материалы. Данные материалы направляют в органы внутренних дел;

– организуют с органами внутренних дел мероприятия по контролю за исполнением осужденными установленных судом обязанностей и ограничений. Результаты проверок отражают в справках и приобщают к личным делам осужденных;

– при первичном общении с осужденным разъясняют порядок и условия отбывания наказания, назначенного приговором суда. Разъясняют права и обязанности, ответственность за несоблюдение условий отбывания наказания и последствия при совершении повторного преступления. По факту проведенной беседы составляется документ, в котором отражаются права, обязанность и ответственность осужденного за допущенные правонарушения в период отбывания наказания. Если осужденный проживает без регистрации, то данную информацию направляют в органы внутренних дел;

– не реже одного раза в три месяца обновляют и направляют списки осужденных в органы внутренних дел;

– не реже одно раза в три месяца направляют запросы в территориальные органы МВД России на районном уровне для проверки осужденных по автоматизированным учетам базы данных ИЦ о привлечении их к уголовной или административной ответственности. А в отношении лиц, осужденных к обязательным работам, направляют запросы в территориальные органы МВД России не реже одного раза в течение срока наказания;

– в день, когда осужденный поставлен на учет, направляют информацию в органы внутренних дел, в которой представлены сведения о возложенных на него обязанностях или установленных судом ограничениях, а в отношении несовершеннолетнего осужденного – информацию о постановке его на учет с копией приговора (определения, постановления) суда;

– в отношении осужденного к наказанию в виде лишения права управления транспортными средствами, в день постановки на учет направляют копию приговора суда или выписки из него в подразделение ГИБДД МВД России;

– в день, когда поступила копия постановления суда о замене осужденному неотбытого наказания другим видом наказания, продлении испытательного срока, возложении дополнительных обязанностей и ограничений на осужденных либо об отказе суда в удовлетворении представления уголовно-исполнительной инспекции о замене наказания, направляют данную информацию в подразделения органов внутренних дел;

– если принято решение о незачете в срок наказания в виде ограничения свободы определенного периода времени или о незачете в срок наказания периода, в течение которого осужденный в нарушение требований приговора суда занимал запрещенные для него должности либо занимался запрещенной для него деятельностью, то данную информацию об изменении срока окончания отбывания наказания направляют в органы внутренних дел;

– один раз в месяц направляют в органы внутренних дел списки несовершеннолетних осужденных.

– если осужденный прибыл в уголовно-исполнительную инспекцию для постановки на учет и установлено, что он проживает по месту жительства без регистрации, то незамедлительно направляют данную информацию в органы внутренних дел;

– при поступлении информации о готовящихся, совершаемых либо совершенных преступлениях, а также об осужденных, скрывающихся от следствия, дознания и суда, данную информацию незамедлительно направляют в органы внутренних дел;

– если осужденный снимается с учета в уголовно-исполнительной инспекции, то в этот же день направляют информацию об этом в органы внутренних дел.

Органы внутренних дел:

– рассматривают информацию об осужденных, поступившую из уголовно-исполнительной инспекции;

– рассматривают поступившую из уголовно-исполнительной инспекции информацию об осужденных;

– если в отношении осужденных возбуждены уголовные дела органами предварительного следствия и дознания органов внутренних дел, то по данным фактам направляют информацию в уголовно-исполнительную инспекцию;

– принимают участие в осуществлении контроля за осужденными, состоящими на учете в уголовно-исполнительной инспекции;

– обязаны в течение 3 рабочих дней направить в уголовно-исполнительную инспекцию материалы и ходатайства в отношении осужденных, которые не исполняют возложенные на них обязанности и ограничения судом и совершают административные правонарушения или преступления.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите виды наказаний, не связанных с лишением свободы.
2. Какие нормативные правовые акты регламентируют деятельность участкового уполномоченного полиции с лицами, осужденными к мерам наказания, не связанными с лишением свободы?
3. Перечислите порядок постановки на профилактический учет лиц, осужденных к мерам наказания, не связанными с лишением свободы.
4. Назовите обязанности участкового уполномоченного полиции при работе с лицами, состоящими в различных категориях учета по предупреждению совершения ими преступления.
5. Расскажите функции уголовно-исполнительной инспекции ФСИН по взаимодействию с органами внутренних дел.

6. Перечислите обязанности участкового уполномоченного в отношении лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

7. Виды отчётной служебной документации и периодичность её подготовки участковым уполномоченным полиции.

8. Какие виды ограничений устанавливают суды при вынесении приговора?

9. Назовите порядок исполнения наказания в виде исправительных работ.

10. Назовите порядок исполнения наказания в виде обязательных работ.

11. Порядок и цель контроля за поведением условно осужденных.

12. Перечислите основания снятия осужденных с профилактического учёта.

Глава 14. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ СО СТОЯЩИМИ НА УЧЕТЕ БОЛЬНЫМИ АЛКОГОЛИЗМОМ ИЛИ НАРКОМАНИЕЙ

14.1. Организация работы участкового уполномоченного полиции по профилактике пьянства и наркомании

Реализация Министерством внутренних дел Российской Федерации мер, направленных на коренное улучшение деятельности участковых уполномоченных полиции, являющихся представителями полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности среди населения, выполняющих возложенные на них задачи по противодействию преступности и охране общественного порядка на закрепленных за ними, в установленном порядке, части территории, обслуживаемой органом внутренних дел, неминуемо ведет к повышению значимости представителей этой службы в предупреждении, пресечении и раскрытии правонарушений. Не случайно, Президент Российской Федерации определил место участкового уполномоченного полиции в системе органов внутренних дел, как «основного субъекта профилактики правонарушений». Министр внутренних дел Российской Федерации «в целях совершенствования организации деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике преступлений и иных правонарушений, повышения их роли в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности»[1], издал приказ, как механизм для реализации этого вида деятельности. Для объективного восприятия какой-либо деятельности, необходимо знать ее понятие или совокупность основных составляющих ее элементов. Рассматривая понятие профилактики пьянства и наркомании, следует сказать, что это система целенаправленных мер воспитательного, медицинского и правового характера, осуществляемых государством и его институтами, должностными лицами независимо от форм собственности с гражданами, злоупотребляющими спиртными напитками и допускающими правонарушения в сфере оборота наркотических средств и их прекурсоров в целях предупреждения ими противоправных действий.

В целях организации профилактической и разъяснительной работы, применения мер профилактического, правового и медицинского характера, недопущения совершения преступлений и административных правонарушений объектами профилактики на административном участке определены несколько категорий граждан, среди них: хронические алкоголики, граждане, допускающие на почве алкоголизма правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, а также граждане, потребляющие

[1] Приказ МВД России № 1166.

наркотические средства и психотропные вещества без назначения врача и представляющие опасность для окружающих.

По данным МВД России, на учете в полиции состоит почти 254 тыс. хронических алкоголиков и более 212 тыс. семейных дебоширов на почве пьянства.

Связь преступности с социально-негативными явлениями общеизвестна. Поэтому особая роль в борьбе с пьянством, дебоширством, различными формами девиантного поведения отводится сотрудникам полиции, осуществляющим охрану общественного порядка, в частности, сотрудникам патрульно-постовой службы полиции, подразделений по делам несовершеннолетних и в особенности участковым уполномоченным полиции, непосредственно связанным по роду деятельности с населением. Наряду с перечисленными антисоциальными проявлениями, доминирующими криминогенными факторами, сопутствующими преступности, являются **наркотизм** – употребление различных наркосодержащих веществ, вызывающих наркотическое опьянение, и **наркомания** – болезненное привыкание к наркотикам. В самом общем виде можно сказать, что негативное воздействие наркотизма на преступность по направленности, характеру и другим признакам является в основном таким же, только более концентрированным и сильным, чем влияние на нее пьянства и алкоголизма, хотя последние относительно шире. Не случайно, законодатель пьянство и наркоманию в некоторых случаях расположил в одной правовой норме (ст. 20.20 КоАП РФ).

Борьба с пьянством и алкоголизмом, наркотизмом, правонарушениями на семейно-бытовой почве в связи с пьянством – важная социальная задача, ее реализация зависит от активной и последовательной работы всех органов власти, каждого гражданина. В этой связи необходимо рассмотреть понятие профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции, которая представляет собой систему организационно-правовых мер, осуществляемых участковым уполномоченным полиции по выявлению, постановке на учет и организации профилактической работы с гражданами, злоупотребляющими спиртными напитками, допускающими правонарушения в сфере оборота наркотиков и бытовое насилие, проживающими на административном участке УУП, с использованием административно-правовых форм и методов воздействия.

Осуществление участковыми уполномоченными полиции, в пределах своей компетенции, контроля и профилактической работы с гражданами, страдающими хроническим алкоголизмом, а также на этой почве допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и гражданами больными наркоманией, а также допускающими потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача производится в соответствии с приказом МВД России № 1166, которым

объявлено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. Приказ министра внутренних дел определил, что участковый уполномоченный полиции должен: «участвовать в пределах компетенции совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений; оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц медицинские организации» (п. 63.2, 63.3 и 63.6 Наставления).

Все это способствует повышению роли участковых уполномоченных полиции в предупреждении правонарушений и противодействии преступности, в конечном итоге для достижения основной цели полиции – защиты граждан от противоправных посягательств, создания благоприятных условий для их труда и отдыха, обеспечения общественной безопасности.

Для оптимизации предупредительной деятельности важное значение имеет принцип законности[1]. Правовые основы профилактики правонарушений регламентируют ее основные направления, формы и компетенцию субъектов, основания для применения мер индивидуально-профилактического воздействия, а также предусматривают гарантии защиты прав и законных интересов лиц, в отношении которых они осуществляются.

Режим законности в профилактической работе обеспечивается строгим правовым урегулированием оснований и порядка применения специальных профилактических мер, правомочий органов и лиц, их осуществляющих; надлежащими гарантиями прав личности в сфере профилактики, в том числе и гарантиями, связанными с собиранием и использованием информации о неправомерном поведении и отрицательных личностных качествах граждан. Режим законности предопределяет и сам подход к применению профилактических мер. Так, решение о постановке на профилактический учет и применение мер профилактического воздействия должно приниматься на основе установленных достоверных фактов, характеризующих связи, образ жизни, поведение определенного гражданина и свидетельствующих о необходимости применить к нему такую меру. Наставление обязывает участковых уполномоченных полиции проводить индивидуальную профилактическую работу (с постановкой на учет, с занесением в паспорт на административный участок): с больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих (п. 63.2); совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений

[1] Федеральный закон «О полиции». Ст. 6.

и представляющими опасность для окружающих (п. 63.3); лицами, которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача (п. 63.6).

В целях соблюдения законности при постановке на учет выше перечисленных категорий граждан необходимо всегда помнить о правах граждан, следовательно, строго соблюдать порядок и основания постановки их на учет.

Постановка на профилактический учет граждан и проведение с ними индивидуальной профилактической работы устанавливаются решением начальника территориального органа МВД России при наличии следующих оснований:

1. Поступления в орган внутренних дел медицинских документов из медицинской организации на лицо, больное алкоголизмом или наркоманией, состоящее на учете в медицинской организации и представляющее опасность для окружающих (п. 65.2 Наставления).

2. Получения рапорта от участкового уполномоченного полиции, согласованного с начальником ОУУП, на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции о совершении правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений лицом, представляющим опасность для окружающих (п. 63.3 Наставления), а также лицом, в отношении которого назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача (п. 63.6 Наставления).

3. Сообщения из территориального органа или уголовно-исполнительной инспекции ФСИН и копии приговора суда для осужденных лиц, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно.

После принятия решения о постановке гражданина на учет, его данные заносятся в паспорт на административный участок и в зависимости от личности, его связей участковый уполномоченный полиции вырабатывает тактику профилактической работы с ним.

Под тактикой профилактической деятельности органов внутренних дел следует понимать научно обоснованную систему наиболее целесообразных и правомерных способов решения задач по выявлению и устранению обстоятельств, детерминирующих совершение преступлений и иных правонарушений.

Формы и методы осуществления профилактики зависят от задач общего и индивидуального предупреждения. Многолетний практический опыт по предупреждению алкоголизма, бытового пьянства и наркомании,

выработал традиционно сложившиеся формы профилактического воздействия, которые закреплены в законодательстве Российской Федерации[1]:

1) правовое просвещение и правовое информирование;

2) профилактическая беседа;

3) объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;

4) профилактический учет;

5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;

6) профилактический надзор;

7) социальная адаптация;

8) ресоциализация;

9) социальная реабилитация;

10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Профилактическое воздействие непосредственно участковыми уполномоченными полиции на категории граждан, состоящих у них на профилактическом учете, может осуществляться в формах, указанных в пунктах 2–6 указанного закона.

Во исполнение общепрофилактических задач участковый уполномоченный полиции, в частности, должен изучать и анализировать складывающуюся на административном участке оперативную обстановку, в том числе:

– расположение, режим работы торговых точек, осуществляющих розничную реализацию населению спиртных напитков;

– места хранения наркотических средств и психотропных веществ, а в сельской местности – места произрастания дикорастущих и культурных растений, содержащих наркотические средства;

– население административного участка, характер его занятости, этнический состав, местные обычаи, традиции, культуру проживающего населения;

– места концентрации лиц с противоправным поведением, а также места, где чаще всего допускаются нарушения общественного порядка и совершаются преступления;

– ежедневно проводить профилактический обход административного участка, при этом заносить полученную в соответствии с законодательством информацию в рабочую тетрадь (п. 43 Наставления) с указанием адреса жилого дома, улицы (в населенном пункте) для последующего ее анализа и систематизации;

[1] Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ г. «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

– использовать в целях более полного изучения оперативной обстановки на административном участке информацию, полученную в результате личного наблюдения, общения с населением, рассмотрения жалоб, заявлений и сообщений, данные статистической отчетности, оперативно-розыскных, информационно-справочных и иных учетов, другие сведения, имеющиеся в органе внутренних дел;

– участвовать в установленном порядке в обеспечении защиты граждан от лиц, входящих в группы риска, в том числе от лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, допускающих потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, хронических алкоголиков;

– проводить среди населения административного участка разъяснительную работу о способах и средствах правомерной защиты и самообороны от преступлений и иных противоправных посягательств со стороны таких лиц, в установленном порядке информировать об этом население через местные средства массовой информации.

В целях выявления, предупреждения и пресечения противоправных деяний со стороны профилактируемых граждан участковый уполномоченный, в частности, должен:

– устанавливать организаторов либо содержателей притонов для систематического потребления спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ;

– выявлять на административном участке лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также занимающихся незаконным посевом или выращиванием запрещенных к культивированию наркосодержащих растений, информировать об этом заинтересованные подразделения полиции, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность и принимать в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры по привлечению таких лиц к ответственности;

– привлекать население административного участка, общественные объединения правоохранительной направленности, граждан и частные охранные предприятия к работе по предупреждению преступлений, проведению индивидуальных профилактических мероприятий в отношении лиц, допускающих указанные правонарушения;

– проверять на причастность к совершенным преступлениям лиц, состоящих на профилактическом учете, жителей административного участка с противоправным поведением;

– проводить разъяснительную работу по склонению на добровольное лечение в специальные наркологические учреждения лиц, больных наркоманией, а также допускающих потребление наркотических средств

и психотропных веществ без назначения врача, и хронических алкоголиков, систематически нарушающих общественный порядок либо ущемляющих законные права и интересы других лиц на почве систематического употребления спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ, оказывать содействие работникам здравоохранения в направлении на добровольное (либо принудительное) лечение психически больных граждан, представляющих опасность для окружающих.

Осуществляя предупредительную работу с проживающими на административном участке гражданами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, потребляющими наркотические средства и психотропные вещества без назначения врача, хроническими алкоголиками, участковый уполномоченный полиции в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности организует и проводит:

1) профилактический обход административного участка;

2) прием граждан и рассмотрение их обращений;

3) индивидуальную профилактическую работу с гражданами, состоящими на профилактическом учете;

4) отчет перед населением о проделанной работе[1].

При профилактическом обходе участковый уполномоченный полиции обязан внимательно изучить сведения о лицах, проживающих на закрепленном за ним административном участке, о чем сделать запись в рабочей тетради с указанием даты обхода для последующего доклада руководителю территориального органа внутренних дел. Для этого желательно получить максимум сведений о лицах, проживающих на административном участке:

– фамилию, имя, отчество, дату и место рождения;

– домашний телефон;

– паспортные данные (серия, номер, дата и орган, выдавший документ, адрес постоянной регистрации);

– место работы, учебы, должность, адрес, рабочий телефон;

– наличие судимости (дата осуждения, суд, статья, учреждения, где отбывал наказание, дату освобождения);

– состоит ли на учете в диспансере (психоневрологический, наркологический, противотуберкулезный);

– состоит ли на профилактическом учете в органах внутренних дел (в какой категории);

– имеет ли в личном пользовании огнестрельное (нарезное, гладкоствольное), газовое оружие (марка, модель, калибр, количество стволов,

[1] Приказ МВД России № 1166. П. 21.1–21.4.

зарядов, номер, условия хранения, номер разрешения, лицензии на хранение и ношение, дата выдачи, каким органом внутренних дел выдано, дата окончания действия – продления лицензии, разрешения).

Дополнительно устанавливаются:

– данные старших по домам, подъездам;

– сведения о жильцах других квартир, домов, требующих, по мнению опрашиваемого, контроля со стороны полиции;

– сведения о местах возможного противоправного поведения (чердаки, подвалы, длительно пустующие квартиры и др.), квартирах, сдаваемых в поднаем, и т. д.

Кроме того, в ходе профилактического обхода участковый уполномоченный выявляет лиц, совершающих правонарушения и преступления, принимает к ним меры, предусмотренные законодательством, а также проводит разъяснительную работу с жителями дома (домов) о правомерных способах защиты жизни, здоровья, имущества от противоправных посягательств (металлические двери, запоры с повышенной секретностью, установка охранной сигнализации с выводом на пульт органа внутренних дел и др.).

Отдельной строкой при встрече с населением заносятся сведения обо всех лицах, которые в соответствии с Наставлением, должны находиться на учете участкового уполномоченного полиции.

Сведения о лицах, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, хронических алкоголиках, больных наркоманией, а также допускающих потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, состоящих на учете в учреждениях здравоохранения, по результатам обхода заносятся в паспорт на административный участок.

На указанных выше граждан в паспорт на административный участок заносятся следующие сведения: фамилия, имя, отчество, адрес места жительства, домашний телефон, дата, место рождения, место работы с указанием должности, адрес места работы, рабочий телефон, а также наличие совершенных правонарушений, даты их совершения, даты постановки на учет и продления срока учета, основания и дата снятия с учета.

В целях рассмотрения обращений и заявлений граждан, по поводу противоправных деяний проживающих на административном участке граждан, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, совершающих потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, хронических алкоголиков участковый уполномоченный полиции должен:

– осуществлять прием и регистрацию в журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений, поступивших от населения сообщений о совершенных на административном участке правонарушениях с последующей обязательной регистрацией в установленном порядке обращений о совершенных или готовящихся преступлениях в КУСП;

– рассматривать поступившие письма и заявления граждан, не содержащие признаки состава преступления, в срок не более одного месяца со дня их поступления, а не требующие дополнительного изучения и проверки - безотлагательно, но не позднее 15 дней[1];

– выявлять при рассмотрении письменных обращений граждан факты и обстоятельства, требующие проверки, а также круг лиц, от которых необходимо получить объяснения, ответы на другие вопросы, подлежащие выяснению и уточнению;

– анализировать причины поступления письменных обращений жителей административного участка, в установленном порядке и в пределах своей компетенции принимать меры по их устранению.

По письменным обращениям граждан должно быть принято одно из следующих решений:

1) о привлечении в пределах установленных полномочий правонарушителей к административной ответственности;

2) о принятии к правонарушителям мер профилактического воздействия;

3) о направлении, за подписью руководителя органа внутренних дел заявления гражданина, по подведомственности (подследственности) с обязательным уведомлением об этом заявителя;

4) об отказе в удовлетворении просьбы с разъяснением гражданину мотивов отказа.

При осуществлении индивидуальной профилактики правонарушений с лицами, состоящими на профилактическом учете (алкоголики, наркоманы, дебоширы), участковый уполномоченный должен:

– выявлять на административном участке лиц, подлежащих индивидуальному предупреждению совершения ими преступлений и других правонарушений;

– собирать, систематизировать и использовать полученную о таких лицах информацию в целях осуществления мер индивидуального предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений;

– применять к профилактируемым лицам меры официального предостережения[2] правонарушений в соответствии с принципами и нормами служебной деятельности и при наличии соответствующих законодательных оснований.

---

[1] При необходимости проведения специальной проверки, истребования дополнительных документов либо принятия иных мер сроки рассмотрения заявлений и обращений могут быть в порядке исключения продлены руководством органа внутренних дел, но не более чем на один месяц с обязательным сообщением об этом заявителю. Обращение гражданина считается разрешенным и списывается в дело, если рассмотрены все затронутые в нем вопросы, в пределах компетенции приняты необходимые меры к устранению нарушений законности, прав и законных интересов граждан, заявителю дан ответ.

[2] Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». П. 3 ч. 1 ст. 17.

Так, в частности, граждане, систематически учиняющие скандалы на почве семейно-бытовых отношений и пьянства, должны неотвратимо и своевременно привлекаться к ответственности за совершенные ими нарушения антиалкогольного законодательства, приводу для дачи официального предостережения и т. д.

Все профилактируемые граждане, поставленные на учет в органы внутренних дел, могут находиться на учете участкового уполномоченного полиции установленный законом срок[1]. Время нахождения на профилактическом учете устанавливается в зависимости от категории граждан, поставленных на учет, и возможности их реабилитации:

1) освобожденных из мест лишения свободы, которым установлены ограничения в соответствии с федеральным законом – до истечения срока, установленного решением суда;

2) больных алкоголизмом или наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации и представляющих опасность для окружающих – до срока снятия их с учета в медицинской организации;

3) допускающих правонарушения в сфере бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих, административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий, входящих в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, – один год с момента постановки на профилактический учет.

Осуществляя в пределах своей компетенции контроль и профилактическую работу с гражданами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, хроническими алкоголиками и лицами, больными наркоманией, а также допускающими потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача участковый уполномоченный вправе:

– требовать от таких граждан прекращения преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению полицией своих полномочий[2];

– проверять у граждан документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения;

– вызывать в установленном порядке в органы внутренних дел, служебные помещения участковых уполномоченных граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся у него в производстве;

[1] Приказ МВД России № 1166. П. 67.1–67.5.

[2] Федеральный закон «О полиции». Ст. 6.

– составлять протоколы об административных правонарушениях, налагать в пределах своей компетенции административные наказания на граждан, совершивших административные правонарушения;

– осуществлять в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, административное задержание; производить в установленном порядке личный досмотр и досмотр вещей и документов, обнаруженных при задержании;

– направлять или доставлять при необходимости лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, в медицинское учреждение для освидетельствования.

Основаниями для снятия лиц с профилактического учета и прекращения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в территориальных органах МВД России, отделах (отделениях, пунктах) полиции являются[1]:

1) окончание (истечение) сроков нахождения на профилактическом учете;

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

3) прекращение противоправного поведения, когда поведение и образ жизни лица, состоящего на профилактическом учете, не нуждаются в дальнейшем наблюдении;

4) прохождение военной службы по призыву в Вооруженных силах Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, воинских формированиях и органах;

5) признание гражданина судом безвестно отсутствующим (умершим);

6) смерть гражданина;

7) иные основания, установленные законодательством Российской Федерации.

Снятие лиц, состоящих на учете в территориальных органах МВД России, с профилактического учета и прекращение индивидуальной профилактической работы с ними производится решением начальника территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника – начальника полиции по рапорту участкового уполномоченного полиции, согласованному с начальником ОУУП.

Срок нахождения на профилактическом учете может продлеваться при совершении лицами, состоящими на профилактическом учете, административных правонарушений (против порядка управления и (или) посягающие на общественный порядок и общественную безопасность) и поступлении на них неоднократных (двух и более) жалоб в течение года. Решение о снятии с учета принимает начальник территориального органа

[1] Приказ МВД России № 1166. П ?

МВД России на районном уровне либо заместитель начальника - начальника полиции по мотивированному рапорту участкового уполномоченного полиции, согласованному с начальником ОУУП.

При установлении, продлении или прекращении профилактического учета в паспорте на административный участок делается соответствующая запись.

При перемене места жительства (пребывания) лица, состоящего на профилактическом учете, участковым уполномоченным полиции, по согласованию с начальником ОУУП, направляется информация и все имеющиеся материалы в соответствующий территориальный орган МВД России.

Участковый уполномоченный полиции обязан не реже одного раза в квартал проводить с лицами, указанными в подпунктах 63.2–63.6 Наставления, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать положительное воздействие на профилактируемое лицо, беседы в целях предупреждения подучетными преступлений и иных правонарушений.

Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, докладываются участковым уполномоченным полиции рапортом (ежеквартально) на имя заместителя начальника – начальника полиции территориального органа МВД России на районном уровне либо заместителя начальника полиции по охране общественного порядка, а затем рапорты передаются начальнику ОУУП для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции и хранятся в течение пяти лет[1].

Не случайно, в соответствии с основными направлениями деятельности участкового уполномоченного полиции критериями его оценки деятельности, в соответствии с Наставлением по организации деятельности участкового уполномоченного полиции являются:

1. Оперативная обстановка на административном участке и принимаемые меры по ее нормализации, в том числе:

– по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;

– по выявлению и раскрытию преступлений, а также участию в этой работе;

– по проведению индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете;

– по полноте профилактического обхода;

– по внесенным в органы государственной власти, местного самоуправления, учреждения и организации представлениям (информацион-

[1] Приказ МВД России № 1166. П. 74.

ным письмам) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и административных правонарушений и реализации названных документов;

– по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству и эффективности их деятельности, поддержке гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

2. Общественное мнение о качестве работы, определяемое по результатам проведения опроса населения, сообщениям в средствах массовой информации, а также по записям в книге отзывов и предложений граждан.

3. Работа с поступающими обращениями граждан, в том числе:

– наличие обоснованных повторных жалоб и качество принятых по ним решений;

– наличие подтвердившихся жалоб на незаконные действия при рассмотрении обращений.

4. Состояние законности, учетно-регистрационной, исполнительской служебной дисциплины в отчетный период.

5. Организация взаимодействия с сотрудниками структурных подразделений территориального органа МВД России на районном уровне, а также общественными объединениями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка на территории соответствующего субъекта Российской Федерации на административном участке.

При оценке деятельности участкового уполномоченного полиции немаловажную роль играет и состояние профилактической работы с гражданами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, хроническими алкоголиками и лицами, больными наркоманией, а также допускающими потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача. Эта работа является своеобразным индикатором оценки его деятельности, так как показывает практика, основная часть заявлений, рассматриваемая этими должностными лицами полиции, посвящена именно данной проблеме.

Начальник территориального органа МВД России и заместитель начальника территориального органа МВД России – начальник полиции осуществляют общее руководство организацией несения службы участковыми уполномоченными полиции. Заместитель начальника полиции по охране общественного порядка организует ежедневно несение службы участковыми уполномоченными полиции.

Непосредственно за организацию работы участковых уполномоченных полиции отвечает начальник ОУУП территориального органа МВД России на районном уровне, который:

– осуществляет повседневное руководство участковыми уполномоченными полиции, направляет и координирует их деятельность по охране

общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, подводит итоги их работы;

– проверяет до начала инструктажа прибытие участковых уполномоченных полиции на службу в соответствии с графиком, наличие оружия, средств связи, специальных средств.

При невыходе участкового уполномоченного полиции организует его замену, а при обнаружении недостатков в экипировке принимает меры по их устранению. Начальник ОУУП контролирует своевременное и качественное рассмотрение участковыми уполномоченными полиции сообщений и заявлений граждан, должностных лиц по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, а также раскрытия преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно. Осуществляет контроль и учет деятельности по соблюдению участковыми уполномоченными полиции законности при рассмотрении жалоб и заявлений граждан, сообщений организаций, учреждений, а также при производстве неотложных следственных действий и выполнении других возложенных на них обязанностей. Проводит ежеквартальную проверку наличия и ведения участковыми уполномоченными полиции служебной документации. При наличии автоматизированных информационных систем, проводит полноту заполнения и регулярность пополнения, находящейся в участковом пункте полиции документации, с отражением результатов проверки в книге замечаний и предложений проверяющих (из расчета проверки всей служебной документации каждого участкового уполномоченного не реже одного раза в квартал)[1].

14.2. Особенности предупреждения и пресечения бытового пьянства и алкоголизма в современных условиях

Среди социальных пороков, вызывающих особое внимание общества, самыми массовыми являются пьянство и алкоголизм. Их влияние, так или иначе, сказывается на всех сферах жизнедеятельности человека и затрагивает интересы всех социальных групп.

Алкоголизм – это болезнь, имеющая свои симптомы. В настоящее время Россия вышла на первое место в Европе по употреблению спиртных напитков. По подсчетам экспертов россияне, включая малолетних детей, выпивают за год 14–15 литров горячительных напитков, а в отдельных регионах – до 20 литров. На профилактическом учете состоит свыше 2,5 миллионов хронических алкоголиков. Однако эту цифру надо, по меньшей мере, удвоить, т. к. не каждого алкоголика возможно заставить лечиться. Каждый четвертый из этой категории – бытовой скандалист, терроризирующий родных, близких, соседей, хулиганящий на улицах и в городском транспорте.

[1] Приказ МВД России № 1166. П. 96–98.

Озабоченность общества употреблением алкоголя среди населения связано не только с угрозой ухудшения здоровья, но и в связи с ростом антиобщественного поведения и преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. В настоящее время около 70 % всех преступлений, регистрируемых по линии полиции осуществляющей оперативно-розыскную деятельность, совершается в состоянии алкогольного опьянения. В нетрезвом состоянии водителями совершается большинство дорожно-транспортных происшествий. Доступность приобретения спиртных напитков подростками в последние годы способствует увеличению преступных действий, совершенных ими в алкогольном опьянении.

Основными причинами пьянства являются, во-первых, ежегодное увеличение объема производства ликероводочных изделий и неэффективный контроль со стороны государства за качеством и количеством выпускаемой продукции. Необходимо отметить, что Россия занимает одно из первых мест по количеству как выпускаемых, так и употребляемых на душу населения спиртных напитков. Во-вторых, ослабление принудительных мер со стороны государства по предупреждению пьянства и алкоголизма на фоне быстрого распространения наркомании. Речь идет о таких мерах, как: а) привод и официальное предостережение лиц, систематически допускающих нарушение общественного порядка; б) принудительное лечение злостных алкоголиков, проводимое в специальных учреждениях МВД – лечебно-трудовых-профилакториях[1] (ранее действовавшие правовые нормы были отменены). В третьих, сокращение количества норм, предусматривающих уголовную и административную ответственности за нарушение антиалкогольного законодательства, а также ликвидация медицинских вытрезвителей. В четвертых, пропаганда алкогольных напитков через средства массовой информации, способствующая увеличению масштабов распространения пьянства и алкоголизма в российском обществе. В пятых, высокая степень безработицы в городской и, особенно, в сельской местности.

В последние годы, в связи с названными причинами, широкий размах приобрело «бытовое пьянство», характеризующееся ограниченным несистематическим употреблением спиртных напитков; как правило, оно связано с обычаями и традициями народов или отдельных групп населения.

Алкоголизм более сложное явление, это уже заболевание – одна из форм зависимости организма от спиртосодержащих средств. Как правило, граждане этой категории являются потенциальными субъектами различных правонарушений. В связи с этим, деятельность участкового

[1] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1996 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30. Ст. 595 и указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 марта 1974 г. «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании хронических алкоголиков» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1974. № 10. Ст. 287: 1982. № 41. Ст. 1513; 1980. № 40. Ст. 1398.

уполномоченного полиции должна соответствовать требованиям Российского законодательства, определившего основные направления профилактики правонарушений[1]:

1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение правонарушений;

3) развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений;

4) охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

5) обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности;

6) противодействие незаконной миграции;

7) предупреждение безнадзорности (беспризорности), правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

8) противодействие терроризму и экстремистской деятельности, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

9) противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

10) обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

11) обеспечение экономической безопасности;

12) противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения;

13) обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды;

14) обеспечение пожарной безопасности;

15) предупреждение, ликвидация и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

16) повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

К общей профилактике, осуществляемой участковыми уполномоченными полиции, следует отнести не только участие в антиалкогольной агитации и пропаганде (беседы в учебных и трудовых коллективах, встречи с населением), но, в первую очередь, повышение эффективности охраны общественного порядка, совершенствование организации несения службы нарядами в местах постоянного присутствия граждан (на улицах, в скверах, на торговых территориях).

[1] Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Ст. 6.

Профилактика пьянства – дело всенародное, но основную работу по выявлению лиц, злоупотребляющих алкоголем, осуществляют участковые уполномоченные полиции. Во взаимодействии с наркологическими учреждениями здравоохранения они решают вопрос о постановке лиц, злоупотребляющих спиртными напитками, на учет.

С использованием метода убеждения, с привлечением общественности по месту жительства и работы, родственников гражданина, состоящего на учете, склоняют к лечению. При этом его систематически посещают по месту жительства, проверяют по оперативно-справочным учетам органов внутренних дел наличие фактов задержания за нарушения общественного порядка и других правонарушений.

Имеется несколько традиционных способов выявления лиц, злоупотребляющих алкоголем:

– профилактический обход жилого массива;

– заявления граждан, поступающие в орган внутренних дел;

– информация учреждений здравоохранения, других организаций и учреждений;

– задержание за нарушения антиалкогольного законодательства.

Последний способ участковые уполномоченные проводят совместно с сотрудниками ППС и других служб, привлекаемых к охране общественного порядка.

Реализуя профилактические функции, участковые уполномоченные изучают жилой массив в целях выявления и проведения предупредительных профилактических бесед с лицами, склонными к пьянству и алкоголизму, установления источников приобретения ими спиртных напитков, а также лиц, предоставляющих свое жилье посторонним гражданам для систематического употребления, хранения, изготовления спиртных напитков. По этим направлениям профилактической работы необходима организация взаимодействия с аппаратами уголовного розыска в части, касающейся, например, выявления среди пьяниц и дебоширов лиц, представляющих оперативный интерес, находящихся в розыске и т. п.

Основной метод индивидуальной профилактики – убеждение, вспомогательный – принуждение. Ее задачи решаются путем выявления и устранения объективных условий, способствующих совершению преступлений, например, содействием в решении вопросов жизненного устройства. Одна из основных задач индивидуальной профилактики – это воздействие на антисоциальную направленность личности.

В рамках метода убеждения используются разнообразные приемы воздействия на интеллект, чувства и волю профилактируемых, склонных к совершению правонарушений, и тех, кто может оказывать на них положительное влияние (родственников, друзей, педагогов и т. д). Целью сотрудников полиции является в этом случае направление правонаруши-

теля к правильной самооценке антиобщественного поведения, к осознанию необходимости его изменения в позитивную сторону и невозможности жить по-прежнему.

Индивидуальная профилактика в ряде случаев осуществляется одновременно с методами групповой профилактики. Это касается случаев воздействия на криминогенную макросреду (семья, неформальные молодежные объединения и т. д).

Вспомогательную роль в процессе индивидуально-профилактического воздействия играет метод принуждения, реализуемый путем применения мер уголовного и административного наказания, привода, лишения или ограничения в правах, ограничения дееспособности, выселения с жилплощади и т. д. В одних случаях участковые уполномоченные лично применяют меры принуждения в соответствии с законодательством, в других выступают инициаторами применения таких мер.

Таким образом, функции по предупреждению и пресечению бытового пьянства и алкоголизма выполняются участковыми уполномоченными путем:

– выявления лиц, склонных к злоупотреблению спиртными напитками, проведения с ними профилактической работы в целях формирования здорового образа жизни;

– внесения предложений в соответствующие органы о рациональном размещении строящихся и функционирующих торговых предприятий, кафе, ресторанов и других учреждений, реализующих спиртные напитки населению;

– регулярного обследования территории и особенно мест концентрации лиц, склонных к пьянству, и алкоголиков (подвалы, чердаки, рынки, магазины, культурно-зрелищные учреждения, станции и остановки общественного транспорта и т. п.)

– привлечения правонарушителей антиалкогольного законодательства к административной ответственности.

14.3. Деятельность участковых уполномоченных полиции по противодействию наркомании

Дальнейшее реформирование исполнительной власти в России и органов внутренних дел, в частности, привело к наделению полиции дополнительным функциям. В соответствии с указом Президента Российской Федерации на полицию возложена «координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах,

о противодействии их незаконному обороту»[1]. Министерство внутренних дел Российской Федерации получает, обрабатывает, анализирует и использует в пределах своей компетенции информацию о положении дел в области незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, незаконного оборота таких средств, веществ и их прекурсоров. На полицию возложены задачи по реабилитации (за исключением медицинской) и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ; осуществление контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также выдача разрешений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах. Органы внутренних дел организуют выдачу в установленном порядке предписаний и заключений, предусмотренных законодательством Российской Федерации, о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах и осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ. Осуществляют контроль за соблюдением порядка уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ[2].

В целях профилактики наркотизма на обслуживаемой территории участковые уполномоченные непосредственно и с помощью общественности, проводят большую работу:

– выявляют граждан, допускающих немедицинское потребление наркотических средств, ранее судимых за преступления, связанные с наркотиками;

– проводят мероприятия по выявлению лиц, изготавливающих, хранящих, перевозящих и сбывающих наркотики, содержащих притоны для их употребления, занимающихся незаконным посевом наркосодержащих культур (мак, конопля) на приусадебных и садово-дачных участках и иных используемых для этого местах, склоняющих к потреблению наркотиков других лиц;

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 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».

[2] См.: Там же.

– выявляют места дикорастущих наркосодержащих растений и с помощью органов местного самоуправления, хозяйственных организаций принимают меры к их уничтожению и особенно пресечению фактов заготовки сырья в местах произрастания таких растений;

– участвуют в проведении специальных мероприятий на территории, где введен контроль за незаконной перевозкой наркотических средств и наркосодержащих растений в целях пресечения незаконных действий с такими средствами;

– осуществляют индивидуальную профилактику в отношении потребителей наркотиков, а также лиц, прошедших лечение от наркомании;

– взаимодействуют с общественными помощниками и при их содействии осуществляют наблюдение за поведением и образом жизни наркоманов, проживающих на обслуживаемом участке и т. д.

Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (веществ, часто используемых при производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ), подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 (с изм., внесенными постановлением Правительства РФ от 8 июля 2006 г. № 421 и постановлением Правительства РФ от 4 июля 2007 г. № 427). Он может уточняться и дополняться. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 г. № 76 (с изм., внесенными постановлением Правительства РФ от 8 июля 2006 г. № 421) утверждены крупные и особо крупные размеры наркотических средств и психотропных веществ, для квалификации статей 228, 228-1 и 229 УК РФ, от которых зависит административная или уголовная ответственность. Список сортов наркосодержащих растений, запрещенных к возделыванию, содержится в постановлении Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 г. № 454. Основным документом, разъясняющим вопросы применения текущего законодательства в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и наркотикообразных веществ, является постановление № 14 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. Внешний вид наркотических средств очень разнообразен, зависит от сырья, из которого они изготовлены, и от способа изготовления. *Маковая солома* – все части (как целые, так и измельченные; как высушенные, так и невысушенные), за исключением спелых семян любого сорта мака, – представляет собой измельченную растительную массу от желтого до коричневого цвета. *Опий* – свернувшийся сок опийного или масличного мака, получаемый путем надрезания коробочек этих растений, – представляет собой комки различной величины бурого цвета со своеобразным тяжелым запахом и горьким вкусом. Кусочек опия, помещенный на кончик иглы и подожженный, горит ярким пламенем, выделяя дым с приятным запахом. Из коробочек мака изготовляют настойки желтого или коричневого цвета. Опий курят или

употребляют с пищей, настойки пьют или вводят внутривенно. *Экстракционный опий* – наркотик, получаемый из маковой соломы путем экстракции наркотических алкалоидов (морфина, кодеина, тебаина) водой или иными растворителями. На нелегальном рынке экстракционный опий имеет хождение в виде растворов коричневого цвета либо темно-коричневого или черного пастообразного вещества с запахом сушеных фруктов. *Героин*, получаемый путем ацетилирования выделенного из мака морфина, в зависимости от степени очистки, представляет собой порошок белого, бежевого или коричневого цвета, употребляемый чаще всего в виде растворов внутривенно. *Ацетилированный опий* (синоним – русский героин) получают путем ацетилирования опия или экстракционного опия. *Псилоцибинсодержащие грибы* – это любые части, целые или измельченные, высушенные или невысушенные, плодовых тел грибов *Psilocybe semilanceata* и некоторых других видов, содержащих псилоцибин и (или) псилоцин. Произрастают обычно на открытой местности на хорошо удобренной почве, имеют характерный вид – колокольчикообразная шляпка с сосочком вверху на тонкой ножке. *Марихуана* может быть изготовлена из любых сортов конопли, на нелегальном рынке этот наркотик имеет хождение в виде измельченной растительной массы от зеленого до коричневого цвета. *Гашиш*, изготовляемый из смолы и пыльцы конопли, представляет собой плотную массу от серо-зеленого до бурого цвета с конопляным запахом. Для реализации гашиш формуется в виде шариков, дисков, цилиндров, плиток. Основной способ потребления – курение, для чего гашиш смешивают с табаком. Иногда гашиш жуют или добавляют в пищу. *Гашишное масло* представляет собой вязкую массу, получаемую из частей растений любых видов и сортов конопли путем экстракции из них наркотически активных компонентов различными растворителями. *ЛСД* (диэтиламид лизергиновой кислоты) – порошкообразное вещество, которое, однако, ввиду высокой наркотической активности практически не встречается в чистом виде. На нелегальный рынок поступает, как правило, бумага, реже – таблетки или капсулы, содержащие ЛСД. *Кокаин* – порошок белого, бежевого или кремового цвета, изготовляемый из листьев куста коки, произрастающего в Южной Америке. Основание кокаина – *крэк* – представляет собой светлые куски липкого на ощупь вещества. *Кустарно приготовленные препараты из эфедрина*, содержащие *эфедрон* либо *первитин*, представляют собой бесцветную или желтую (желто-коричневую) прозрачную или мутноватую жидкость, употребляются внутривенно. *Лекарственные наркотические средства* – морфин, кодеин, омнопон, промедол, фентанил и другие выпускаются в порошках или таблетках белого или слегка желтоватого цвета, а также в растворах в ампулах, флаконах в виде прозрачной жидкости. *Наркотические средства, синтезированные вне заводских условий*, такие как *фенамин, фенадон, фенциклидин*, представляют собой белые или окрашенные порошки или бесцветные растворы. По происхождению

наркотические средства могут быть разделены на три основных вида: наркотики растительного происхождения (марихуана, гашиш, гашишное масло, маковая солома, опий, экстракционный опий, морфин, кодеин, омнопон, кокаин, псилоцибинсодержащие грибы), наркотики полусинтетического происхождения (героин, ЛСД, кустарно приготовленные препараты из эфедрина), наркотики синтетического происхождения (промедол, фенамин, фентанил, фенциклидин, фенадон). По типу воздействия на организм человека наркотики подразделяются на галлюциногены (марихуана, гашиш, псилоцибинсодержащие грибы, ЛСД, фенциклидин), психостимуляторы (кокаин, кустарно приготовленные препараты из эфедрина, фенамин), опиаты (маковая солома, опий, морфин, омнопон, героин, промедол, фентанил), психодепрессанты (барбитураты). Психотропные вещества имеют внешний вид, характерный для лекарственных препаратов (порошки, таблетки, чаще белого цвета, растворы в ампулах, флаконах в виде прозрачной жидкости).

Важное значение в вопросах противодействия наркомании имеют тактические приемы и способы задержания и документирования противоправных действий правонарушителей. Необходимо знать, что задержание (захват) лица с наркотическим средством или психотропным веществом организовывают так, чтобы при доставлении его в полицию он не смог выбросить пакет с наркотиком и не смог впоследствии утверждать, что ему подсунули обнаруженный пакет. При доставлении в полицию производится тщательный досмотр задержанного. В составляемом об этом документе подробно описывается изъятое средство или вещество, его вид, наименование (если оно известно), консистенция, масса (или объем), упаковка, а также приспособления для его потребления, изготовления, хранения, транспортировки. В документе указывается, на каких весах и кто производил взвешивание. После этого изъятое опечатывается с соответствующей надписью на пакете.

В обязательном порядке у задержанного изымаются образцы для определения возможного наркотического опьянения и возможности производства каких-либо действий с наркотиками: смывы с губ (рта), образцы крови, мочи и слюны, соскобы и смывы с ладоней, изымается подногтевое содержимое, производятся срезы ногтей. Образцы упаковываются в отдельные пробирки. Кроме того, в отдельную пробирку упаковывается контрольный образец ваты, бинта и растворителя, с помощью которых делались смывы. Затем проводится наркологическое освидетельствование задержанного для определения наркотического опьянения.

Следует иметь в виду, что наступление времени созревания наркосодержащих культур открывает широкие возможности для их сбора. Большие площади посевов или дикорастущих растений не дают возможности обеспечить надежную их охрану.

Под посевом запрещенных к возделыванию растений понимается уход за посевами и всходами в целях доведения их до определенной стадии созревания. Культивирование означает возделывание наркосодержащих растений и включает в себя их посев и выращивание. Наряду с этим под культивированием следует понимать также совершенствование технологии выращивания растений, содержащих наркотические вещества, выведение новых сортов, повышение их урожайности, развитие устойчивости к неблагоприятным погодным условиям, уход за дикорастущими растениями (например, рыхление почвы, полив) и т. д.

Успехи генетиков в выведении растений с низким содержанием или без содержания наркотических веществ (конопли и мака) не дают желаемого эффекта, так как через несколько лет наркотические вещества вновь появляются в указанных растениях.

При обнаружении участка местности с незаконными посевами и выращиванием запрещенных растений участковый уполномоченный должен произвести его осмотр.

Целью осмотра по делам о незаконном посеве и выращивании наркосодержащих растений является установление факта незаконного культивирования данных растений. До проведения осмотра необходимо иметь информацию о том, кто является землепользователем или за кем закреплен участок или территория, на которой обнаружен незаконный посев. При этом целесообразно приглашение специалиста-агронома с разъяснением ему целей осмотра и задач, стоящих перед ним. Поскольку участки с незаконными посевами наркосодержащих растений могут находиться в отдаленных местностях, необходимо уделить внимание подбору и инструктажу понятых (представителей общественности).

В протоколе необходимо отразить: где расположен посевной участок; что растет на поверхности земли с посевом и прилегающей к ней территории (только наркосодержащие растения или они произрастают вместе с другими культурами, стадии вегетации тех или иных растений); размер посева, его расположение относительно других культур, количество наркотико-содержащих растений на единицу площади; следы культивирования (вспашка, прополка, внесение удобрений); следы сбора или изготовления наркотика (надрезы на головках мака, наличие скошенных участков, следы сбора верхушечных и иных частей конопли); наличие сельскохозяйственных орудий на участке и территории, прилегающей к нему; наличие следов автотранспорта, лап животных или ног человека, следов рук на головках мака и на сельскохозяйственных орудиях.

Притоном для потребления наркотических средств или психотропных веществ может являться любое жилое или нежилое помещение (квартира, комната, дача, частный дом, гараж, баня, сарай и т. д). Таким образом, под содержанием такого притона понимается систематическое

предоставление или использование этого помещения для употребления в нем указанных средств или веществ.

Организацией притона будут являться действия, выражающиеся в подыскании, приспособлении помещения для вышеуказанных противоправных целей, подборе лиц, желающих потреблять наркотические средства (психотропные вещества) в данном помещении, сбор денежных средств и приобретение наркотических средств (психотропных веществ) в этих целях и т. п.

Ответственность за содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ наступает лишь при неоднократном (два и более раза) предоставлении помещения в этих целях (ст. 232 УК РФ).

Данное преступление может сочетаться с незаконным сбытом наркотических средств посетителям притона, склонением к потреблению наркотических средств (психотропных веществ).

Дела о противоправной деятельности, связанной с содержанием или организацией притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ, обычно возбуждаются по результатам оперативно-розыскной и иной поисковой деятельности.

Осмотр притона может проводиться и до возбуждения уголовного дела. Целью его является непосредственное изучение обстановки, в которой происходило незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ, обнаружение, фиксация и изъятие следов данного правонарушения. В состав группы осмотра, помимо участкового уполномоченного, целесообразно включать специалиста-криминалиста, который обеспечит надлежащую фиксацию обнаруженных следов преступления, произведет фотографирование и видеозапись, осуществит дактилоскопирование задерживаемых в притоне лиц. Эффективную помощь должностным лицам в производстве осмотра притона может оказать специалист по исследованию наркотических средств и психотропных веществ. Большое значение может иметь участие в осмотре места происшествия кинолога с собакой, специально натренированной на обнаружение наркотиков. Поскольку лица, находящиеся в притоне на момент осмотра, могут пребывать в состоянии наркотического опьянения, важное значение может иметь привлечение к проведению осмотра нарколога, который поможет выявить лиц, употреблявших наркотики или психотропные вещества, а впоследствии оказать помощь в проведении их наркологического освидетельствования.

Подбор понятых (представителей общественности) необходимо осуществлять с учетом того обстоятельства, что среди посетителей притона могут оказаться женщины.

В ходе осмотра необходимо обращать внимание и изымать не только предметы, похожие на наркотические средства или психотропные вещества, но и различные предметы, указывающие на изготовление и потребление наркотиков (предметы посуды, мясорубки, пустые ампулы, шприцы, марлевые и ватные тампоны, иглы, различные таблетки, химические вещества, части растений и т. п). На данных предметах могут быть обнаружены следы пальцев рук, микрочастицы и другие следы. Необходимо также изымать микрочастицы наркотических средств с поверхностей одежды задерживаемых. В ходе осмотра следует обращать внимание на различные запахи химических реактивов, которые могли быть использованы в ходе незаконного изготовления наркотиков. Необходимую помощь в изъятии следов запаха, могут оказать работники органов санэпиднадзора, владеющие отработанными методиками получения и исследования проб воздуха на наличие в нем химических веществ. Обнаруживаемые наркотические средства или психотропные вещества, их упаковки, предметы и приспособления, используемые для незаконного изготовления и употребления наркотических средств и психотропных веществ, различные записи могут свидетельствовать о связях притоносодержателей и лиц, употребляющих наркотики, каналах поставки и сбыта наркотических средств и психотропных веществ и т. п. При осмотре притона особое внимание необходимо уделять духовым шкафам газовых или электрических плит, морозильным камерам и поддонам холодильников. При производстве осмотра также следует искать следы наркотических средств на одежде задержанных, изымать микрочастицы, обращая внимание на различные пятна на одежде; изымать различные записи, квитанции, билеты, рецепты и т. п.

Освидетельствование задерживаемых в притоне лиц производится в целях скорейшего установления состояния наркотического опьянения или голодания (абстиненции). В целях установления фактов совершения постоянных действий с наркотическими средствами или психотропными веществами.

Участковый уполномоченный устанавливает потенциальных свидетелей, проживающих в доме (или парадной), где находился притон, выясняет следующие вопросы: известна ли ему квартира, которую периодически посещали лица сомнительной наружности; кто в ней проживает, круг знакомых этих жильцов; заходил ли туда опрашиваемый; что там видел, кто в данной квартире находился; предлагал ли ему в ней кто-нибудь наркотики или психотропные вещества, с какой целью, какой разговор был об этом и т. д.

Дополнительно особого внимания заслуживают и совершенно не обсуждаемые в специальной литературе вопросы профилактической работы участкового уполномоченного полиции с лицами, допускающими систематическое немедицинское употребление различных сильнодействующих веществ, в первую очередь, снотворных и иных воздействующих на центральную нервную систему препаратов.

Сосредоточив основное внимание на проблемах противодействия незаконному обороту наркотиков, законодательная власть и правоохранительные органы практически не затрагивают тесно примыкающие к данным проблемам вопросы профилактики и борьбы с преступлениями в сфере незаконного оборота сильнодействующих или ядовитых веществ. В то же время сущность рассматриваемых преступлений, как и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, заключается в умышленном посягательстве на безопасность здоровья населения.

Списки сильнодействующих и ядовитых веществ утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 964 «Об утверждении списков сильнодействующих и ядовитых веществ для целей статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации, а также крупного размера сильнодействующих веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса Российской Федерации». Приведённые в утверждённых правительством списках вещества, с криминалистических позиций, можно объединить в три основные группы:

1) лекарственные сильнодействующие препараты, воздействующие на центральную нервную систему человека, используемые лицами, допускающими немедицинское употребление наркотических средств (наркоманами) в целях получения или усиления наркотического эффекта, а также в целях снятия нервного напряжения, вызванного употреблением наркотиков, либо для ослабления синдрома абстиненции. Эта группа представлена такими препаратами как: барбитал, барбитал натрия, бензобарбитал, бромизовал, диазепам, клоназепам, левомепромазин, лоразепам, мепробамат, медазепам, нитразепам, трамадол, фенобарбитал, хлордиазепоксид, цефедрин и т. п.;

2) вещества, используемые как сырье (полупродукты и реагенты) или растворители в процессе незаконного изготовления наркотических средств. В эту группу входят такие вещества, как: хлороформ, эфедрин, трава эфедры, эрготал, этиловый эфир, ангидрид уксусной кислоты, цианистый калий, цианистый натрий, пиперональ и т. д.;

3) вещества, используемые для приведения в беспомощное состояние потерпевшего при совершении корыстно-насильственных преступлений. Сюда следует отнести такие вещества, как: клофелин, тиопентал натрия, хлороформ для наркоза, эфир для наркоза, эфир медицинский, орто-хлорбензилиденмалонодинитрил и т. п. Сюда же могут быть отнесены сильнодействующие снотворные препараты и все ядовитые вещества.

Преступления в сфере незаконного оборота сильнодействующих и ядовитых веществ в целях их сбыта неуклонно растут параллельно с ростом преступлений в сфере оборота наркотиков. При этом следует учитывать, что латентность рассматриваемых преступлений, очевидно, существенно выше, чем преступлений, связанных с наркотическими сред-

ствами и психотропными веществами. Злоупотребление сильнодействующими веществами в целях одурманивания может привести к токсикомании, подрывающей нравственное и физическое здоровье человека.

Так, например, снотворные средства обладают угнетающим влиянием на деятельность разных отделов центральной нервной системы, вызывают сон. Ежедневное употребление снотворных средств ведет к их накоплению в организме (кумуляции) и сопровождается постоянной сонливостью, психической подавленностью, двигательными расстройствами. Продолжительный прием снотворных средств вызывает понижение чувствительности организма к действию вещества (привыкание), требующее увеличения дозы препарата для достижения нужного эффекта. Возможно развитие лекарственной зависимости.

Показательно, что наиболее часто встречающийся в незаконном обороте наркотик героин нередко содержит компоненты, усиливающие его наркотический эффект (диазепам, барбитураты). Возможно развитие наркотической зависимости и от неконтролируемого употребления одних только сильнодействующих препаратов. В результате проведения экспертиз по установлению причин смерти наркоманов в органах и биологических жидкостях трупов часто обнаруживаются сильнодействующие лекарственные препараты.

Следовательно, проблемы борьбы с незаконным оборотом сильнодействующих и ядовитых веществ напрямую связаны и с вопросами противодействия распространению токсикомании, которую с юридической точки зрения от наркомании отличает лишь тот факт, что упомянутые вещества не включены в списки наркотиков, то есть токсикомания фактически отличается от наркомании лишь тем, что наркотикообразные вещества из числа воздействующих на центральную нервную систему человека, употребляемые наркоманами и токсикоманами, можно назвать «полулегальными наркотиками», поскольку для большинства из них зависимость, аналогичная зависимости от наркотиков, установлена, но к наркотическим средствам они не отнесены. К тому же практика показывает, что среди сильнодействующих веществ могут встречаться препараты – аналоги наркотических средств и психотропных веществ. Серьезную проблему представляет и использование сильнодействующих и ядовитых веществ (например, клофелина) при совершении корыстно-насильственных преступлений. Значительную сложность представляет контроль за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ, значительная часть которых также представлена сильнодействующими и ядовитыми веществами. В связи с этим особую актуальность приобретает проблема утечки в незаконный оборот сильнодействующих и ядовитых прекурсоров, используемых при изготовлении наркотиков, как и сильнодействующих лекарственных препаратов, сопутствующих немедицинскому потреблению наркотических средств.

Таким образом, среди основных задач участковых уполномоченных полиции в противодействии наркомании, следует выделить:

– выявление и пресечение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в целях предупреждения тяжких и особо тяжких преступлений против жизни и здоровья граждан, общественного порядка и общественной безопасности;

– выявление на административном участке лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотики, а также занимающихся незаконным посевом или выращиванием запрещенных к культивированию наркосодержащих растений. Информирование об этом подразделения уголовного розыска и принятие в установленном порядке и в пределах своей компетенции мер по привлечению таких лиц к ответственности;

– установление организаторов либо содержателей притонов для потребления наркотиков, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий. Применение к ним в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренных законодательством;

– выявление на административном участке лиц, допускающих потребление наркотиков без назначения врача. Применение к указанным лицам своевременных мер профилактического, правового и медицинского воздействия в целях недопущения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

– проверка на причастность к совершенным преступлениям ранее судимых лиц, других категорий правонарушителей, состоящих на профилактическом учете, а также жителей административного участка с противоправным поведением;

– проведение разъяснительной работы по склонению на добровольное лечение в специальные наркологические учреждения лиц, больных наркоманией, а также допускающих потребление наркотиков без назначения врача;

– осуществление в пределах своей компетенции контроля и профилактической работы с лицами больными наркоманией, а также допускающими потребление наркотиков без назначения врача, из числа состоящих на учете в учреждениях здравоохранения, систематически допускающими правонарушения;

– применение к профилактируемым лицам мер индивидуального предупреждения преступлений в соответствии с принципами и нормами служебной деятельности и при наличии правовых оснований;

– оказание содействия сотрудникам уголовного розыска и органам предварительного следствия в преследовании и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, проверке на территории административного участка мест возможного нахождения лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших;

– выявление на административном участке по приметам и другим данным лиц, объявленных в розыск за совершение правонарушений в сфере оборота наркотиков, информирование, при обнаружении, инициатора розыска и участия, при необходимости, в их задержании.

Помощь участковым уполномоченным полиции по вопросам контроля за гражданами, состоящими на профилактическом учете в территориальном органе внутренних дел, оказывают руководители отделов (отделений, групп) по организации деятельности участковых уполномоченных полиции органов внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований, в закрытых административно-территориальных образованиях. Они обязаны организовать взаимодействие участковых уполномоченных с общественными объединениями правоохранительной направленности в сфере обеспечения общественного порядка, профилактики правонарушений, а также по проведению профилактической работы с правонарушителями и лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел.

Вопросы для самоконтроля

1. Причины и условия совершения преступлений в быту.
2. Криминологическая характеристика лиц, допускающих правонарушения в быту.
3. Методы выявления правонарушителей и порядок постановки их на учет.
4. Сроки учета для различных категорий правонарушителей.
5. Раскройте содержание метода убеждения и принуждения.
6. Какое воздействие на подучетные категории граждан оказывает участковый уполномоченный полиции.

Глава 15. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

15.1. Общая характеристика организации работы участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Следует признать, что на сегодняшний день, с учетом объективной действительности в России, основное внимание превентивной административной деятельности по предупреждению и пресечению деликтов не достигших совершеннолетия лиц сосредоточено на полиции. И это не удивительно, ведь полиция является последней ступенью в высокой иерархии субъектов государственного предупреждения безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних лиц, значение ее продуктивной работы заключается, с одной стороны, в нейтрализации тех неблагоприятных последствий, которые порождены неэффективностью профилактической деятельности остальных органов, учреждений и институтов на более ранних этапах профилактики, а с другой стороны, в претворении в жизнь превентивных мероприятий непосредственно с несовершеннолетними лицами, поведение которых приобрело максимальные формы отклонения от норм поведения в социуме. И здесь у участковых уполномоченных полиции значительно больше полномочий административного принуждения, регламентированных федеральным законом «О полиции» и другими законодательными актами, чем у работников иных учреждений, занимающихся проблемами асоциального и незаконного поведения несовершеннолетних лиц.

В соответствии с действующим законодательством современная система профилактики правонарушений лиц, не достигших 18-летия, может быть представлена тремя уровнями подразделений МВД России:

Первый уровень – подразделения Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России;

Второй уровень – подразделения аппаратов министерств внутренних дел, главных управлений внутренних дел, управлений МВД России субъектов Российской Федерации;

Третий уровень – подразделения городских, межрайонных, районных органов внутренних дел.

Так, должностные лица Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России:

– подвергают анализу состояние, строение и динамику противоправных проявлений несовершеннолетних лиц;

– готовят аналитические документы для информирования органов государственной власти о состоянии правопорядка среди несовершеннолетних, а также предложения, следующие из исследования оперативной обстановки, по оптимизации административной деятельности органов и учреждений системы превенции безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– принимают участие в выработке и претворении в жизнь федеральных комплексных целевых программ, федеральных и региональных профилактических мероприятий, сосредоточенных на профилактике деликтов среди молодых людей и защите прав детей, осуществляют мониторинг их исполнения;

– реализовывают взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, структурными подразделениями МВД России, общественными союзами и религиозными организациями по вопросам предупреждения правонарушений не достигших совершеннолетия лиц;

– выполняют подготовку необходимых материалов для рассмотрения вопросов, относящихся к предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений несовершеннолетних на коллегии МВД России, оперативных совещаниях при Министре внутренних дел и его заместителях;

– вырабатывают методические рекомендации практической направленности и обзоры по проблемам, затрагивающим профилактику деликтов несовершеннолетних лиц;

– осуществляют инспектирование, контрольные проверки, комплексные выезды в Министерства внутренних дел, Главные управления МВД России, Управления МВД России субъектов Российской Федерации в целях детального обследования, оказания им практической и методической помощи, целевые (самостоятельные) выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, обеспечения фактического исполнения органами внутренних дел законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также МВД России по вопросам профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних; контролируют проведение подчиненными зонального и линейного контроля.

На втором уровне, в аппаратах министерств внутренних дел, главных управлений внутренних дел, управлений МВД России субъектов Российской Федерации в составе полиции по охране общественного порядка функционируют управления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних, которые в целях организационно-методического обеспечения и контроля за работой в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел и центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей:

– собирают информацию о состоянии, структуре и динамике административных проступков несовершеннолетних на территориях, объектах, обслуживаемых подчиненными территориальными органами внутренних дел, анализируют ее, исследуют результативность принимаемых ими мер по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений несовершеннолетних и в отношении них;

– готовят для направления в органы государственной власти аналитические материалы о состоянии административных деликтов и преступности среди несовершеннолетних, а также предложения, вытекающие из анализа оперативной обстановки, по повышению эффективности работы по предупреждению правонарушений, не достигших 18-летия лиц;

– принимают участие в разработке и проведении комплексных специальных операций по превенции деликтов несовершеннолетних лиц;

– оказывают методическую и практическую помощь участковым уполномоченным полиции, подразделениям по делам несовершеннолетних, подчиненным территориальным органам внутренних дел и центрам временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей в организации работы по упреждению административных и других деликтов среди несовершеннолетних, оптимизации форм и методов этой деятельности;

– осуществляют проверки по фактам совершения несовершеннолетними: двух и более преступлений в период испытательного срока при условном осуждении или отсрочки исполнения наказания либо во время предварительного следствия, когда в отношении обвиняемого не была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу; нескольких тяжких или особо тяжких преступлений, совершенных в составе противоправной группы; преступлений, совершенных с крайней жестокостью, а также вызвавших большой резонанс в обществе;

– проводят зональный, линейный и кураторский контроль в отношении подчиненных подразделений.

Сотрудники подразделений второго уровня ответственны за организацию работы подведомственных им территориальных органов внутренних дел и для обслуживания непосредственно территории не привлекаются.

В управлениях (отделах) внутренних дел города, межрайонного подразделения, района, района в городе или иного муниципального образования функционируют отделы (отделения, группы) участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, сотрудники которых выполняют следующие функции:

– проводят персональную профилактическую работу в отношении установленных категорий несовершеннолетних;

– осуществляют поиск лиц, втягивающих несовершеннолетних в совершение неправомерных действий и преступления или совершающих в их отношении противозаконные деяния, а также родителей или закон-

ных представителей детей и должностных лиц, не исполняющих или недолжным образом исполняющих свои конституционные обязанности по воспитанию, обучению и содержанию несовершеннолетних, и вносят рекомендации о применении к ним установленных законодательством профилактических и карательных мер воздействия;

– реализовывают в пределах своей компетенции меры по обнаружению подростков, объявленных в розыск, а также детей, нуждающихся в помощи государства, и направляют их в соответствующие органы или учреждения преимущественно системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– рассматривают заявления и сообщения об административных проступках несовершеннолетних, социально опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает ответственность по уголовному законодательству, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей;

– принимают участие в подготовке документальных материалов по определенным категориям несовершеннолетних лиц, совершивших правонарушения, для рассмотрения вопроса об их помещении в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей;

– участвуют в сборах материалов, требуемых для направления в суд о возможности применения к несовершеннолетним, их родителям или законным представителям мер юридического воздействия;

– представляют в уголовно-исполнительные инспекции Минюста России предложения о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых выполняют данные учреждения, требуемых дополнительных мер юридического воздействия;

– оповещают заинтересованные органы и учреждения об антисоциальных действиях, безнадзорности, беспризорности, попрошайничестве и административных деликтах, не достигших 18 лет лиц, о первопричинах и об условиях, способствующих данным деструктивным явлениям;

– в рамках своей компетенции осуществляют соблюдение и протекцию прав и законных интересов несовершеннолетних лиц.

Реализовывая общую превенцию деликтов несовершеннолетних, участковые уполномоченные полиции аккумулируют и анализируют сведения о состоянии борьбы с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних на закрепленном участке работы; предсказывают тенденции распространения отрицательных факторов, влияющих на динамику превенции деликтов несовершеннолетних лиц; вырабатывают, с учетом складывающейся оперативной обстановки, перспективные планы мероприятий, направленные на предупреждение и пресечение деликтов

несовершеннолетних, и вносят на их основе в государственные и общественные организации предложения об оптимизации профилактической работы заинтересованных ведомств.

Кроме того, они должны систематично проводить рейды и поисковые операции для обнаружения мест сосредоточения подростков с противоправной направленностью, принимать участие в операциях, проводимых иными службами органов внутренних дел по предупреждению детского травматизма, выявлению мест незаконного выращивания растений, содержащих наркотические вещества, и притонов потребления несовершеннолетними наркотических средств и психотропных веществ.

В целях роста правовой грамотности подрастающего поколения, участковые уполномоченные полиции обязаны выступать с беседами на юридические темы в школах, рабочих коллективах, на сходах и собраниях граждан по месту жительства, учреждать регулярные встречи, собрания детей и их родителей из социально неблагополучных семей, с руководством органов внутренних дел, представителями прокуратуры.

Сверх того, участковые уполномоченные полиции должны поддерживать тесную связь с дознанием и следствием, в чьем производстве могут находиться материалы в отношении несовершеннолетних лиц; с центрами временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и другими службами полиции, которые при обнаружении несовершеннолетнего правонарушителя обязаны в кратчайшие сроки направлять в подразделения по делам несовершеннолетних и участковому уполномоченному полиции по месту его жительства соответствующую справку на выявленное лицо с краткой характеристикой сущности проступка, допущенного несовершеннолетним, а следователи или дознаватели – копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении по нереабилитирующим основаниям, материалы в отношении не заключенных под стражу обвиняемых несовершеннолетних лиц. Уголовно-исполнительные инспекции оповещают подразделения по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции о молодых людях, осужденных условно, осужденных к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Информацию о неправомерном поведении не достигших 18-летнего возраста лиц участковые уполномоченные полиции получают также и в ходе встреч с гражданами и должностными лицами органов исполнительной власти и местного самоуправления, посещений учебных и лечебных учреждений, при рассмотрении заявлений, сообщений, жалоб и иной информации граждан, поступившей в полицию, а также посредством личного сыска.

Несовершеннолетние, совершившие административные и иные правонарушения, могут быть доставлены в дежурную часть территориального органа внутренних дел или в служебные помещения участковых

уполномоченных полиции и инспекторов полиции по делам несовершеннолетних на срок не более трех часов. При доставлении устанавливаются данные, отражающие его личность, информация о родителях или заменяющих их лицах, методах и условиях воспитания, обучения, в необходимых случаях составляются материалы для привлечения к административной или уголовной ответственности. О задержании лица, не достигшего 18-летия, непременно сообщается его родным или законным представителям. По завершении разбирательства подростка передают в утвержденном порядке родителям или законным представителям, о чем в обязательном порядке делается письменная запись в протоколе административного задержания и книге учета лиц, доставленных в дежурную часть органа внутренних дел, с уточнением времени передачи и имени взрослого лица, который забрал несовершеннолетнего.

Участковые уполномоченные полиции при проведении индивидуальной упредительной деятельности с лицами, не достигшими совершеннолетия, уточняют их образ жизни, связи и намерения, растолковывают последствия совершения ими неправомерных действий, обнаруживают и в установленном порядке принимают меры по уменьшению причин совершения несовершеннолетними деликтов, а также в пределах своей компетенции привлекают к различным видам юридической ответственности взрослых, вовлекающих подростков в совершение антиобщественных деяний, административных проступков и преступлений.

Участковые уполномоченные полиции привлекают к профилактической работе с несовершеннолетними правонарушителями совершеннолетних лиц, способных оказать на них положительное влияние, решают в процессе координации деятельности с иными органами и учреждениями системы профилактики правонарушений несовершеннолетних проблемы по организации оздоровительного досуга, обучения и труда. При обнаружении жестких нарушений законных прав и свобод лиц, не достигших восемнадцати лет, участковые уполномоченные полиции в кратчайшие сроки передают информацию в прокуратуру, комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства, а также иные государственные органы и учреждения, принимающие участие в профилактике правонарушений несовершеннолетних лиц.

Начальник территориального органа внутренних дел, его заместители, начальник отдела по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетний обязаны непрестанно анализировать детерминанты несвоевременного выявления и постановки на учет несовершеннолетних, совершивших умышленные преступления, по возможности, не реже одного раза в квартал заслушивать отчеты сотрудников разных подразделений территориального органа внутренних дел по обнаружению данных молодых людей и о мерах по оптимизации данной административной деятельности.

Наряду с общей превентивной работой, реализуемой участковыми уполномоченными полиции, масштабную роль в важнейшем деле предупреждения деликтов несовершеннолетних играет и специальная профилактика, которая направлена на превенцию отдельных видов противозаконного поведения личности и ее протекции от отрицательного влияния окружающей среды. Полицейским, эффективно претворяющим в жизнь профилактические мероприятия по каждому виду специальной профилактики, рационально вести комплексный учет проводимых мероприятий и аккумулировать собранную информацию в рабочих тетрадях и накопительных делах.

На участковых уполномоченных полиции (в отсутствии инспектора по делам несовершеннолетних) возложена и обязанность осуществлять первоначальные действия по устройству детей, оставшихся без попечения родителей или их законных представителей. При доставлении таких детей в территориальные органы внутренних дел или служебные помещения участковых уполномоченных полиции составляется акт о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Акт заверяется оперативным дежурным территориального органа внутренних дел. На подкинутых детей акт составляется в нескольких экземплярах, один из которых регистрируется в журнале учета происшествий для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и розыска лица, виновного в оставлении ребенка в опасном для жизни состоянии, второй направляется вместе с ребенком в учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Касательно заблудившихся детей, отметим, что в отношении их акт составляется в трех экземплярах, один остается в органе внутренних дел, один направляется вместе с ребенком в учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, третий экземпляр в течение пяти суток направляется в орган управления социальной защиты населения.

Наиболее подготовленные участковые уполномоченные полиции, чаще всего это старшие участковые уполномоченные полиции, наряду с профилактической работой на закрепленной за ними территории (зоной обслуживания), ведут еще и одно из направлений или линий деятельности, например, по предупреждению групповой преступности несовершеннолетних, то есть работа таких сотрудников может строиться по линейно-зональному принципу.

Подводя промежуточные итоги, отметим, что основная часть работы в области предупреждения административных и иных деликтов лиц, не достигших восемнадцати лет, не исчерпывается деятельностью исключительно органов внутренних дел. Предупреждение, осуществляемое органами внутренних дел, следует рассматривать в тесной связи с такой же

деятельностью органов юстиции, прокуратуры и суда. Предупреждение, осуществляемое ими, также относится к числу задач этих органов, решение которых связано с реализацией ими своих функций. Основополагающим звеном всякой деятельности является ее организация. Предупреждение административных и иных правонарушений несовершеннолетних требует совокупного подхода, агломерации усилий многих субъектов, постоянного сочетания мер общего, специального и индивидуального предупреждения на всех этапах превентивной работы.

15.2. Предупреждение безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних участковыми уполномоченными полиции

Главными причинами и условиями правонарушений несовершеннолетних является совокупность следующих факторов: социально-экономических, организационно-правовых (состояние законодательства и уровень его соответствия социальной жизни общества), социально-демографических и субъективных (возрастные психологические особенности, мотивация поведения). Кроме этого одной из ключевых причин, порождающих противоправное поведение несовершеннолетних, является их беспризорность, бродяжничество и, как следствие, попрошайничество. Данные фатальные явления на протяжении десятилетий являются причиной одной из серьезнейших проблем в нашей стране и представляют собой дестабилизирующий фактор, а во многих случаях приводят к отрицательным последствиям, которые выражаются в совершении лицом, не достигшим совершеннолетия, административного правонарушения или преступления. Несмотря на принимаемые по отношению к данным асоциальным явлениям в подростковом сегменте административно-профилактические меры, состояние и динамика беспризорности, бродяжничества, попрошайничества дают основание говорить о продолжающихся негативных процессах в молодежной среде и необходимости формирования новой парадигмы превенции правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Детальное изучение профилактики бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних показало, что только консолидированное синхронизированное взаимодействие всех субъектов и обязательная финансовая поддержка государства позволят достичь кардинального перелома в противодействии этим деструктивным явлениям. Профилактику бродяжничества и попрошайничества можно разделить на три стадии: первичную, вторичную и третичную.

При первичных мероприятиях катализатором развития превенции правонарушений несовершеннолетних выступают все представители органов и учреждений системы предупреждения административных проступков

и более серьезных правонарушений несовершеннолетних, однако наибольший акцент на этом направлении делают подразделения полиции по делам несовершеннолетних и участковые уполномоченные полиции территориальных органов внутренних дел. Эти сотрудники осуществляют индивидуальную профилактику в отношении несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей, тем самым уже на начальном этапе принимая фундаментальные меры по административному предупреждению насилия в семье, неисполнения взрослыми своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей. Кроме того, они проводят на обслуживаемой территории, в том числе на железнодорожных вокзалах, в аэро- и речных портах и прилегающих к ним территориях масштабный комплекс предупредительно-профилактических мероприятий по упреждению попрошайничества, бродяжничества, административных правонарушений несовершеннолетних, профилактике детской проституции и пресечению сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, выявлению взрослых лиц, вовлекающих молодых людей в противоправную деятельность. Участковыми уполномоченными полиции регулярно проводятся рабочие встречи с представителями комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов социальной защиты населения, на которых рассматривается комплекс мер по выявлению и устройству беспризорных, безнадзорных детей, в том числе занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством. В настоящее время в ряде регионов Российской Федерации созданы и действуют межведомственные оперативные штабы по борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Исследование правоприменительной административной деятельности органов внутренних дел свидетельствует о значительной распространенности психологического и физического насилия в семье, применения недопустимых приемов воспитания, унижения человеческого достоинства ребенка. Особенно часто жестокое обращение с детьми допускается в неблагополучных семьях. Сегодня более половины несовершеннолетних, находящихся в местном или федеральном розыске, составляют дети, вынужденные бежать из дома. Для скорейшего кардинального позитивного изменения сложившейся ситуации участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних проводятся профилактические межведомственные мероприятия. Целью подобных действий является выявление неблагополучных семей и детей, находящихся в социально опасном положении. В дальнейшем принимаются различные меры административного воздействия на родителей и других родственников, начиная от постановки на учет и проведения воспитательных бесед с ними и заканчивая направлением материалов в суд для лишения родительских прав. В качестве регулярных профилактических мероприятий следует

отметить ежегодную организацию комплексных и оперативно-превентивных операций: «Безнадзорник», «Безнадзорные дети», «Беспризорник», «Беспризорные дети», «Брошенные дети», «Подросток – улица», «Дети улиц», «Подворотня», «Табор», «Беглец» и другие.

Следует отметить, что с участием органов внутренних дел создаются социальные приюты и реабилитационные центры для несовершеннолетних, организуется их трудоустройство, досуг и отдых. Как показывает опыт работы с «трудными» подростками, создание военно-патриотических подростковых клубов, загородных военно-патриотических лагерей является одной из эффективных форм профилактики.

В процессе проведения мероприятий по вторичной профилактике необходимо отметить административную деятельность участковых уполномоченных полиции по выявлению и изъятию с улиц города и других общественных мест безнадзорных, беспризорных, бродяжничающих и попрошайничающих несовершеннолетних.

Кроме этого на этапе вторичной профилактики органы внутренних дел выявляют подростков, причастных к совершению административных правонарушений. Элементом такой работы могут служить еженедельные целевые профилактические рейды, например, на вокзалах, по выявлению и изъятию с объектов транспорта самовольно ушедших из дома, безнадзорных, попрошайничающих и ведущих бродяжнический образ жизни подростков. В мероприятиях принимают участие не только сотрудники служб линейных органов внутренних дел, участковые уполномоченные полиции и инспекторский состав подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел, но и представители комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, педагогических коллективов школ, работники ведомственной охраны железной дороги.

Вместе с проверкой объектов транспорта, в ходе профилактических рейдов обнаруживаются многочисленные факты нахождения детей и молодых людей в компьютерных и игровых залах (салонах, клубах) в ночное время. Среди них обнаруживаются дети, находящиеся в розыске, самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, а также подозреваемые в совершении преступлений. Это послужило основанием для разработки и ежемесячного проведения многими органами внутренних дел аналогичных, комплексных оперативно-профилактических операций, например, операции «Ночь», «Ночной город», «Геймер», «Игрок», «Внимание – розыск!».

Уличенные в ходе вышеуказанных мероприятий несовершеннолетние доставляются в служебные помещения участковых уполномоченных полиции, инспекторов по делам несовершеннолетних или в дежурную часть органа внутренних дел, где устанавливается их личность, причаст-

ность к совершению административных правонарушений и иные обстоятельства, после чего сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних принимают решение о направлении подростков-деликвентов в специализированные учреждения (социально-реабилитационные центры, приюты, детские дома, школы-интернаты, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, учреждения здравоохранения) либо о передачи родителям или лицам, их заменяющим (по предъявлении последними подтверждающих документов). При необходимости доставленным правонарушителям непосредственно в дежурной части оказывается медицинская и психологическая помощь.

В участковом пункте полиции и в инспекциях по делам несовершеннолетних и дежурных частях такие дети могут содержаться не более трех часов и, зачастую, на это время их некуда поместить, из-за отсутствия специальных помещений для детей. В условиях современных реалий в большинстве регионов Российской Федерации очень мало специализированных социальных учреждений для несовершеннолетних, либо в конкретной местности они вообще отсутствуют. Мониторинг состояния законности в сегменте профилактики административных и иных правонарушений лиц, не достигших 18-летия, показал, что в условиях кризиса семьи, роста безнадзорности, беспризорности и попрошайничества детей остро не хватает государственных учреждений, предназначенных для временного или постоянного содержания несовершеннолетних.

Во многих субъектах федерации сложилась критическая ситуация с устройством детей, задержанных органами внутренних дел на вокзалах, рынках, изъятых из подвалов, чердаков, канализационных люков, занимающихся бродяжничеством и не имеющих средств на существование. Из-за отсутствия мест в приютах сотрудники полиции вынуждены кормить и отправлять детей домой за счет своих личных средств, а чаще – просто отпускать. В городах, которые имеют крупные узловые железнодорожные станции, сотрудники линейных отделов внутренних дел на транспорте ежегодно снимают с поездов большое количество бродяжничающих несовершеннолетних, которых, однако, из-за нехватки мест в приютах отпускают.

Однако даже при наличии в регионах Российской Федерации специализированных социальных учреждений для несовершеннолетних возникает ряд проблем. Так, сотрудники некоторых социально-реабилитирующих центров не принимают детей, являющихся воспитанниками детских домов и школ-интернатов, а сотрудники социальных приютов при приеме несовершеннолетних требуют от участковых уполномоченных полиции первоначального медицинского обследования помещаемых детей, что не отвечает требованиям федерального законодательства. Нередки случаи, когда медицинские учреждения отказывают в приеме несовершеннолетним

данной категории в связи с отсутствием у молодых людей на руках удостоверяющего личность документа или полиса медицинского страхования.

Крайне важную позитивную роль при проведении профилактики бродяжничества и попрошайничества трудных подростков выполняют центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Продолжая исследование этапа вторичной превенции беспризорности, бродяжничества, попрошайничества не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц, можно констатировать, что если на этапе первичной профилактики характерна воспитательная работа с родителями, ненадлежащим образом осуществляющими уход за детьми, то составной частью вторичной профилактики является деятельность участковых уполномоченных полиции не только по выявлению, но и по привлечению взрослых к различным видам ответственности.

Анализ административной деятельности участковых уполномоченных полиции показывает, что зачастую ими не принимаются исчерпывающие меры по комплексному реагированию на факты вовлечения несовершеннолетних в попрошайничество, другие противоправные действия. Отмечается односторонний характер мер профилактики в этом направлении. Участковые уполномоченные полиции, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав воздействуют в основном на самих подростков с отклоняющимся поведением, не выявляя при этом стоящих за ними подстрекателей и организаторов.

Вовлечение несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество на практике является в большинстве случаев наиболее проблемным для выявления и доказывания, хотя наличие данного явления, особенно в крупных городах и приграничных регионах, очевидно. Привлечение к занятию бродяжничеством или попрошайничеством заключается в формировании у несовершеннолетнего желания переезжать с одного места на другое, бросить учебу или работу, вести паразитический образ жизни, проживать на подаяния в виде денег, вещей, продуктов питания. Несовершеннолетний может согласиться на такую жизнь под влиянием как уговоров взрослого, так и угроз, обмана, шантажа. Данным противоправным деянием нарушаются права несовершеннолетних на обучение, охрану здоровья, проживание в нормальных условиях, питание в соответствии с потребностями, нормальное психоэмоциональное развитие.

Мероприятия третьего этапа профилактики бродяжничества и попрошайничества не достигших 18-летия лиц призваны направить деятельность всех субъектов превенции на ресоциализацию несовершеннолетнего, восстановление его личностного и социального статуса, а в последующем – реинтеграции и интеграции в семью, образовательные учреждения и трудовые коллективы.

Работа субъектов системы превенции административных правонарушений не достигших 18-летия лиц на этой стадии заключается в проверке условий нахождения несовершеннолетнего, ранее занимавшегося бродяжничеством и попрошайничеством, в семье, воспитательной работе с родителями и лицами, их заменяющими, привлечении подростков к участию в различных спортивных клубах, творческих кружках.

Анализ проблематики предупреждения беспризорности, бродяжничества, попрошайничества несовершеннолетних и пути их решения органами превенции правонарушений несовершеннолетних приводит к выводу о том, что продуктивным моментом в данном контексте станет обращение к отчасти историческому зарубежному опыту решения данных проблем глобального масштаба в целях определения возможных путей использования наиболее перспективных их моментов на территории России.

Итак, в настоящее время среди актуальных проблем современного общества выделяется беспризорность и безнадзорность в среде не достигших 18-летия лиц. Факторов, способствующих этому, немало. Это не только отсутствие мощной системы пропагандистской деятельности со стороны государства против данных деструктивных явлений, но и, прежде всего, пассивное отношение родителей к формированию в своих детях законопослушного поведения. В данном контексте существенное значение приобретает правильное и эффективное применение норм административного законодательства в сегменте привлечения к административной ответственности родителей (законных представителей), допускающих детскую беспризорность, безнадзорность и попрошайничество.

15.3. Деятельность участковых уполномоченных полиции по профилактике групповых правонарушений несовершеннолетних

Групповые правонарушения несовершеннолетних в структурном отношении – явление весьма сложное. Следует отметить, что неформальное общение в среде несовершеннолетних и молодежи всегда было распространенным явлением, особенно в крупных и сверхкрупных городах, это значительно усложняет задачу распознания в их среде предпреступных групп несовершеннолетних.

Под преступной группой несовершеннолетних следует понимать группу несовершеннолетних лиц, которых конгломерирует совместная групповая деятельность, характеризующаяся коллективным совершением преступления и межличностным общением, вследствие которого формируются нормы антисоциального поведения, происходит распределение обязанностей, определяются особенности соподчинения членов группы, имеющих цель ее сохранить. В состав таких групп входят соучастники преступлений, лица, участвующие в совершении общественно опасного деяния, но не подлежащие уголовной ответственности в силу не

достижения требуемого законом возраста или отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, а также лица, которые не принимали участия в совершении общественно опасного деяния, но участвуют в жизнедеятельности группы.

Молодежные группы и объединения весьма многообразны. Неформальные группы молодежи классифицируем по различным основаниям: по внешним признакам (атрибутике) и сленговым названиям; по провозглашенным или фактически реализуемым целям; по направленности деятельности.

Так, по целям и направленности деятельности дифференцируем их на:

– общественно-политические (народные фронты), социально-культурные и творческие (художественные, театральные, клубы по интересам);

– клубы социальной помощи заботы о детях-сиротах («Милосердие»);

– экологические, социально-экологические, природоохранные (Грин-хиппи, «Зеленые», «Спасение», «Мир», «Дельта», «Бюро экологических разработок»);

– правозащитные группы и объединения, борцы за справедливость («Атланты», «Патриоты», «Комитет социальной защиты»);

– этической направленности; историко-патриотические («Мемориал», «Память», «Отечество», «Вече»);

– религиозные и полурелигиозные (кришнаиты, буддисты);

– спортивные, здорового образа жизни (подростки, увлекающиеся карате, боксом, ушу);

– спортивные и музыкальные фанаты;

– асоциальные в сфере свободного времени (панки, хиппи, металлисты, рокеры);

– антисоциальные (национал-социалистические, хулиганствующие);

– националистические.

Разделим неформальные подростковые и молодежные группы по провозглашенным или фактически реализуемым целям и направленности деятельности на: противоборствующие; музыкальной, технической, спортивной, околоспортивной направленности; философско-мистического направления; общественно-политической направленности; преступные группы, специально складывающиеся или переориентирующиеся для совместной преступной деятельности.

Существуют и иные классификации неформальных групп. Так, по содержанию деятельности различают:

– группы с преобразовательной или критической программой, ставящие целью повлиять на развитие общества (политические группы и объединения, экологические, некоторые творческие объединения);

– группы и объединения, имеющие целью уход от проблем, не желающие иметь с обществом никаких формальных отношений (некоторые

религиозные объединения и творческие группы, туристы, хиппи и часть музыкальных фанатов);

– группы намеренно агрессивного характера, которые, в свою очередь, делятся на: истинно агрессивные, в чью программу входит непосредственно применение силы вплоть до совершения уголовных преступлений (территориальные объединения, например, люберы), и демонстративно-агрессивные, то есть проявляющие агрессию через внешние атрибуты и поведение (панки, металлисты, рокеры).

При этом, первую и вторую типы групп считают не представляющими общественной опасности, а последнюю – опасной для общества, граждан и самих членов неформальных объединений.

Указанные классификации представляют значительный интерес для познания феномена неформального молодежного движения, однако они не дают еще полного представления об объекте предупредительного воздействия. Подчеркнем нецелесообразность разведения по разным ценностным полюсам «хулиганствующих сообществ» и всех других неформальных групп молодежи. По одним только провозглашенным целям невозможно судить о криминогенности или некриминогенности группы. Научные исследования свидетельствуют о значительной распространенности групповых хулиганских действий политических молодежных групп, особенно в зонах политических и межнациональных взрывов, сопровождающихся убийствами, поджогами, грабежами, вандализмом. Нередки случаи совершения преступлений и членами молодежных групп технической, музыкальной, спортивной (околоспортивной) направленности. Так, для рокеров характерны кражи мотозапчастей, угоны мотоциклов, хулиганские действия, административные правонарушения, связанные с нарушением правил дорожного движения, созданием опасных для жизни ситуаций на улицах и в других общественных местах, оскорблениями работников полиции, неподчинением их законным требованиям. Металлисты грубо нарушают общественный порядок на концертах, провоцируют на хулиганские действия и массовые беспорядки. Для спортивных фанатов типичны массовые нарушения общественного порядка на трибунах стадионов и послематчевых шествиях, групповое хулиганство, причинение тяжкого вреда здоровью. Склонность к насилию, жестокости, учинению действий, грубо нарушающих общественный порядок, проявляют правозащитные группы, «борцы за справедливость» (люберы, ремонтники, стригуны), зачастую присваивающие функции административных органов, совершающие самоуправство, хулиганство, причинение вреда здоровью различной степени тяжести. Они не только враждуют с другими молодежными группировками, организуют нападения на них, но, так же, как и металлисты, спортивные фанаты, совершают и вандалические поступки: бьют окна, витрины, избивают случайных прохожих,

переворачивают и сжигают автомобили, ломают скамейки, грабят магазины. Представителям хип-системы свойственны паразитические проявления, уклонение от службы в армии, иногда употребление наркотиков.

Объектом юридического изучения являются, прежде всего, группы с антисоциальными ориентациями, вместе с тем исследуются антиобщественное поведение членов просоциальных и социально индифферентных групп. В упредительных целях необходимо различать: антисоциальные группы от социально-пассивных групп, отдельные члены которых имеют антиобщественные ориентации; преступную деятельность членов групп, связанную с принадлежностью к группе и не связанную с ней и ее целями.

Для определения криминогенности неформальной группы молодежи значительный интерес представляет их типология по механизму возникновения и по системе принятых в группе ценностных ориентаций. По первому из указанных оснований выделяют стихийные (или спонтанные) молодежные группировки и нетрадиционные самодеятельные конгломераты молодежи. Взяв за основу классификации систему ценностных ориентаций, принятых в неформальных движениях, разделим их на два класса: неформальные объединения социальной инициативы и неформальные объединения демонстративного характера или собственно неформальные движения. Дифференциация эта в определенной мере условна, поскольку на практике нередко наблюдается переход одних формирований от стихийных групп к более организованным объединениям и наоборот.

Под стихийными (или спонтанными) группировками молодежи понимают сложившиеся на основе взаимных симпатий небольшие общности подростков (из близких по социально-экономическому, культурному уровню семей), реализующих своей совместной деятельностью в сфере досуга, прежде всего, потребности их членов в общении и самовыражении, а также некоторый, довольно ограниченный круг познавательных и ценностно-ориентационных интересов. В стихийных группах только начинают вырабатываться принципы межличностного общения, и они характеризуются аморфностью целей, ориентированных только на сферу досуга. Эти группы представляют собой промежуточный рубеж развития молодежных формирований. При появлении в стихийной группе противоправно настроенного лидера или группы лидеров, внедряемые ими принципы общения, интересы и рекламируемые цели нередко приводят к формированию предпреступных и преступных групп и конгломератов, в том числе групп «воинствующей улицы», поэтому подобные стихийные подростковые группы должны постоянно находиться в сфере повышенного внимания субъектов профилактики.

Среди самодеятельных объединений социальной инициативы выделим: объединения, декларирующие полезные для общества цели и пути

их достижения и объединения, декларирующие позитивные цели, но противоправные пути их достижения. Последние, безусловно, представляют собой разновидность криминогенных групп.

Значительный интерес с точки зрения профилактики административных правонарушений представляют группы и конгломераты демонстративного характера. Дифференцируем их на: группы и объединения по интересам (спортивные и музыкальные фанаты, рокеры, группы «воинствующей улицы»); контркультурные, ставящие своей целью выработку альтернативных систем этических и эстетических ценностей вне рамок «официальной» культуры (хип- и панк-системы, околорелигиозные объединения); группы добровольного (самовольного) участия в охране правопорядка. Деятельность этих групп предельно театрализована. Здесь принимает гипертрофированные формы внешняя атрибутика, разыгрываются целые спектакли, в которые вовлекаются многочисленные зрители на улицах города. Эту особенность демонстративных групп называют карнавальностью, где жизнь превращена в праздник, в игру, которая может длиться месяцами, и даже годами. Члены этих неформальных конгломератов не имеют никаких внешних целей, не стремятся что-либо преобразовывать. Смысл их участия в группах носит чисто психологический характер.

Подобные группы давно известны во многих странах. Для их обозначения зарубежными учеными-юристами применяется различная терминология. Венгерские ученые оперируют при этом понятием «развлекающиеся или проказничающие галери», имея в виду антисоциальные группировки, в основном несовершеннолетних, возникающие стихийно, «минуя авторитет взрослых», и существующие относительно долгое время. В США их обозначают термином «генг», понимая под этим промежуточную группу между игровой общностью подростков и преступной шайкой.

Таким образом, о криминогенности определенной неформальной группы необходимо судить не только по ее декларируемым целям (идеологии группы), потребностям и ценностным ориентациям ее участников, но, прежде всего, по реальным действиям, способам достижения группой своих целей.

В интересах раннего препятствования правонарушениям целесообразно различать следующие типы неформальных групп несовершеннолетних и молодежи: с социально одобряемыми целями и правомерными способами их достижения; с социально одобряемыми или социально-нейтральными целями, но противоправными способами их достижения; с социально и нравственно вредными целями, но правомерными способами их удовлетворения; с асоциальными целями и противоправными способами их достижения. Три последние из указанных типов групп представляют наибольший интерес.

Непосредственно обращаясь к предупреждению групповых административных правонарушений и преступлений лицами, не достигшими 18-летия, подчеркнем, что данная деятельность является одним из основных направлений административной деятельности участковых уполномоченных полиции. Это вызвано тем, что именно в группе не достигшие совершеннолетия лица, как правило, совершают наиболее тяжкие деяния хулиганского и насильственного характера. Несмотря на то, что насильственные преступления не занимают в преступности несовершеннолетних ведущего места по количественным показателям, сам характер таких преступлений имеет повышенную общественную опасность, они причиняют непоправимый вред жизни и здоровью граждан, значительный материальный ущерб, вселяют чувство беспокойства и страха. Причем растет тяжесть таких преступлений и вооруженность лиц, их совершающих. Групповой характер преступления не только расширяет объем насилия, применяемого к потерпевшему, но и качественно изменяет это насилие, квинтэссенция которого состоит в том, что групповое насилие намного превышает пределы проявления агрессии и жестокости каждым из членов группы в отдельности. В организации работы участковых уполномоченных полиции по предупреждению групповой преступности лиц, не достигших совершеннолетия, следует выделить ряд этапов.

Во-первых, участковые уполномоченные полиции обязаны выявлять группы антиобщественной направленности лиц, не достигших 18-летия, и устанавливать важнейшие, качественные характеристики (состав участников, лидеров, активных участников, «ведомых» лиц, места сбора, сроки и периодичность общения, объекты, где совершаются правонарушения). Все эти данные следует рассматривать не изолированно, а в связи с общим количеством совершенных административных проступков и преступлений. В целях выявления несовершеннолетних и взрослых, представляющих оперативный интерес для организации целеустремленной работы по недопущению правонарушений, участковые уполномоченные полиции используют следующие основные источники информации:

– внутренние источники информации – это данные оперативных учетов уголовного розыска, ориентировки, информация, поступающая из дежурной части, от участковых уполномоченных полиции, сотрудников подразделений по вопросам миграции, патрульных и постовых полицейских, других служб полиции, подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии;

– процессуальные источники информации – материалы, полученные в ходе расследования и судебного разбирательства уголовных дел;

– сообщения администраций предприятий, заявления и жалобы граждан;

– информация, поступающая от актива общественности.

Другую группу источников информации составляют сведения, получаемые участковыми уполномоченными полиции в процессе оперативно-профилактической отработки административных участков обслуживания, при общении с населением и в ходе предупредительной работы с подростками-правонарушителями и связанными с ними несовершеннолетними лицами.

На практике участковыми уполномоченными полиции апробированы такие методы сбора сведений об объектах превенции, как: наблюдение, беседа, опрос, изучение документов, проведение целевых рейдов и операций. Они осуществляются как раздельно, так и комбинированно. Выбор последовательности их осуществления диктуется задачами отдельных этапов предупредительной деятельности и конкретно сложившейся ситуацией.

Наблюдение заключается в непосредственном восприятии, фиксации и анализе субъектом предупреждения поведения отдельных групп несовершеннолетних и их членов. Оно может быть гласным и негласным, производиться как самостоятельно, так и в процессе осуществления надзорно-контрольных функций, охраны общественного порядка, проведения рейдов и операций. В ходе наблюдения активно используются такие методы получения информации, как беседа с участниками групп, их родителями, воспитателями, сотрудниками досуговых, жилищно-эксплуатационных учреждений, опрос граждан по месту жительства, учебы, сбора членов групп несовершеннолетних.

Беседы, опросы и наблюдение на данном этапе носят преимущественно поисковый характер. С их помощью получается ориентирующая информация об имеющихся на территории обслуживания группах несовершеннолетних, их численном, половом и возрастном составе, характере деятельности.

Одним из важнейших методов сбора участковыми уполномоченными полиции необходимой информации являются целевые рейды и операции, проводимые на обслуживаемой территории под определенным кодовым названием. Должную апробацию на практике прошли такие комплексные операции, как: «Группа», «Группировка», «Двор», «Лидер». Методика их организации и проведения подробно освещена в руководящих документах и хорошо известна работникам (сотрудникам, служащим) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних лиц.

Исследование документов позволяет расширить и конкретизировать имеющиеся сведения о различных по своей направленности группах несовершеннолетних и их участниках. Изучению подвергаются материалы уголовных дел, материалы об административных правонарушениях несовершеннолетних, учетные книги, журналы, картотеки и видеотеки, ведущиеся в органах и учреждениях системы превенции правонарушений

несовершеннолетних. Изучаются также учеты медицинских учреждений, служб занятости и социальной помощи населению, учебных заведений, судебных органов, прокуратуры, производится сверка имеющихся данных.

Полученные сведения должны быть зафиксированы и аккумулированы вместе. Участковым уполномоченным полиции целесообразно завести «паспорта» на каждую выявленную группу и сосредоточить в них всю справочную информацию, требуемую для последующей диагностики группового состояния и динамики, прогнозирования развития группы, выяснения вопроса о наличии или отсутствии оснований для ее постановки на учет и осуществления в отношении группировки в целом или отдельных ее членов мер предупредительного воздействия.

Вычленение участковыми уполномоченными полиции предпреступных групп несовершеннолетних осуществляется в двух основных направлениях: от отдельных выявленных несовершеннолетних правонарушителей к криминогенной группе; от всех подростково-молодежных сообществ к группам криминогенных перспектив.

Масштабная работа участковых уполномоченных полиции по выявлению группы, нуждающейся в предупредительном воздействии, заключается, в первом случае, в изучении связей несовершеннолетних, задержанных за совершение административных правонарушений, условно осужденных, вернувшихся из специальных воспитательных учреждений, состоящих на профилактическом учете в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Субъекты предупреждения административных и других правонарушений несовершеннолетних в подавляющем большинстве случаев работу по выявлению криминогенных групп ведут именно в этом направлении.

Но правонарушения несовершеннолетних, особенно групповые, отличаются высоким уровнем латентности. Поэтому, одновременно с изучением связей уже установленных правонарушителей, необходимо проводить работу и в другом направлении – выявлять и изучать характер деятельности и общения всех имеющихся на участке обслуживания групп несовершеннолетних.

Для рационального использования времени, сил и средств, сбор и фиксация участковыми уполномоченными полиции информации производятся при этом по заранее составленной программе и на основании определенных критериев: асоциальные, правонарушающие действия, поступки и образ жизни ее членов, участие в группе ранее судимых несовершеннолетних или взрослых лиц, имеющих противоправный опыт, участие в группе молодых людей, не занятых трудом и учебой, имеющих низкую успеваемость в школе, неблагополучную семейную обстановку, выражение членами группы (в словесной или знаковой форме) своих проти-

вопправных целей или противоправных способов достижения декларируемых позитивных и социально-нейтральных целей, совершение групповых действий, связанных с подготовкой к административному правонарушению, даже преступлению или с покушением на него.

Объектом изучения участкового уполномоченного полиции являются, прежде всего, малые неформальные группы подростков, возникающие по месту их жительства, учебы, работы, проведения досуга, включая те, в состав которых наряду с несовершеннолетними входят и взрослые.

В первую очередь фиксируются признаки, характеризующие направленность группы на определенный вид деятельности и общения: просоциальный, социально-нейтральный, асоциальный. Изучаются интересы, мотивы, цели, объединяющие несовершеннолетних, особенности межличностных взаимоотношений. Для этого активно используются все методы сбора информации. Наблюдение, беседы и опросы позволяют уже на первоначальном этапе исследования выделить группы, подлежащие оказанию на них профилактического воздействия. Отбор осуществляется вначале по внешней форме и поведению членов группы. Они выступают в качестве признаков, указывающих на морально-ценностные ориентации участников группы и принятые в ней поведенческие нормы. К таким признакам относятся: внешний вид членов группы, характер находящихся при них предметов, манера поведения и общения, вид занятия на момент наблюдения. По ним с высокой степенью вероятности можно определить тип группы, цели и интересы ее участников, эмоциональную атмосферу в группе, принятые в ней нормы поведения.

Затем группа ставится на учет путем заведения наблюдательного дела. Основанием постановки этих групп на учет является наличие в них подростков, на которых имеются материалы об антиобщественном характере их связей, и которые могут быть поставлены на индивидуальный учет в подразделения органов внутренних дел.

Следующий этап после всестороннего изучения участковым уполномоченным полиции неформальной группы подростков и подтверждении информации о её противоправной направленности заключается в оказании профилактического воздействия. Как показывает практика, на этом этапе могут дать позитивные результаты такие традиционные формы превентивного воздействия, как разобщение и переориентация группы.

Разобщение состоит в создании условий, исключающих либо существенно ограничивающих возможность общения и совместной деятельности членов группы. В самой простой форме разобщение может заключаться в том, что члены неформальной группы распределяются по разным учебным заведениям или предприятиям. Проводятся беседы с родителями о необходимости ослабления контактов молодых людей друг с другом. Вно-

сятся, при необходимости, предложения следователю об изменении на более строгие меры пресечения в отношении активных участников антиобщественных формирований, совершивших преступления; готовятся материалы для изоляции этих лиц путем их направления в специальные учреждения, отмены условного осуждения, отсрочки исполнения приговора.

По более сложной классификации разобщение бывает полным и частичным. Частичное разобщение предполагает отрыв или изоляцию от группы наиболее активных ее членов, пагубно влияющих на остальных. Это, как правило, лидеры, определяющие «философию» группы, характер группового общения и групповой деятельности. Меры разобщения носят в основном принудительный характер. К таковым относятся, в частности, замена наказания в виде условного осуждения лишением свободы и направление в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа для лиц, не достигших 18-летия. Для применения этих мер требуется наличие правовых оснований. Принудительные меры могут быть осуществлены лишь по отношению к отдельным членам группы, а не в отношении группы в целом. В целях разобщения используются также меры убеждения, внушения, помощи, опосредованного воздействия. Эти меры направлены как на активизацию реагирования родителей и воспитателей на факт участия несовершеннолетних в группе, так и на возбуждение критического отношения самих несовершеннолетних к своему негативному положению.

При применении участковыми уполномоченными полиции мер убеждения основное усилие направляется на деструкцию криминогенной группы изнутри, дезорганизацию ее структуры путем использования объективно существующих в каждой группе внутренних антагонизмов, раскрытия аутентичной сущности и несостоятельности уголовной субкультуры и романтики, попыток самоутверждения суррогатного типа, подрыва авторитета лидера, искусственного создания антагонизмов между ним и другими членами группы. К разрушению группы ведут: уменьшение взаимных симпатий, усиление недовольства в связи с дифференциацией ролевых функций, ослабление межличностных связей, девальвация групповых норм и ценностей, общая неудовлетворенность деятельностью группы, стремление отдельных членов перейти в другую группу, уменьшение эмоциональной удовлетворенности в результате постоянных ссор и конфликтов. Эти закономерности активно используются субъектами предупреждения правонарушений несовершеннолетних в процессе разобщения криминогенной группы. Для этого осуществляется прямое и косвенное воздействие на эмоции и волю участников группы с помощью таких приемов, как: разъяснение, опровержение, осуждение, ирония, проявление возмущения или огорчения, предупреждение, упрек, намек, развенчание, побуждение, активизация сокровенных чувств, моральная под-

держка и других достаточно известных педагогических приемов воспитания. Действия по разобщению группы направлены в этом случае не на отрыв лидера от группы, а членов группы от лидера. При этом деструкция группы начинается с оказания предупредительного воздействия на наиболее низкостатусных и «колеблющихся» ее членов. Они при наличии возможностей перемещаются в новый, положительный коллектив.

В практической работе участковых уполномоченных полиции по разобщению криминогенных групп применяется и метод «прививок», заключающийся во внедрении в состав группы специально подготовленных лиц, которые, воздействуя на группу или отдельных ее членов, вносят в группу разлад, нарушают ее психологическую устойчивость, изменяют содержание деятельности и общения. Этот метод применяется при наличии полных сведений о психологических особенностях группы и проверенной кандидатуры, способной на «прививку».

Помимо этого, для разобщения криминальных неформальных групп целесообразно: дискредитировать лидера в глазах группы путем формирования конфронтационных отношений с ним и активными членами группы, что может повлечь снижение его авторитета; использовать внутригрупповые конфликты в целях разложения криминальной группировки; поддерживать желания отдельных членов отойти от деятельности преступной группы; возбуждать чувства боязни и неуверенности, в связи с угрозой разоблачения и привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений.

Однако такой метод нельзя назвать достаточно надежным. При неудавшейся попытке разобщения группы связь подростков может укрепиться, а их поведение приобретает при этом более выраженный антиобщественный характер. Оставшийся в группе «заместитель» лидера, стремясь доказать свою преданность к нему, может усилить внутригрупповые нормы и традиции и сплотить группу в ожидании возвращения лидера. Попытки силового давления на группу или разрушающего вмешательства в их деятельность, в целях устранения криминогенных факторов, иногда приводят к обратному результату. Поэтому, направление воздействия на группу необходимо выбрать с учетом дифференцированного подхода к каждой выявленной группе.

Качественно более универсальным способом воздействия участковых уполномоченных полиции на криминогенную группу, чем разобщение, является ее переориентация.

Квинтэссенция переориентации противоправной группы несовершеннолетних заключается в том, что группа, в основном, сохраняет свой состав, но ее направленность изменяется с помощью предупредительных мер, принимаемых в отношении группы в комплексе. Переориентация основана на известном положении педагогики о возможности и необходимости осуществления воспитания не только в индивидуальном порядке, но и косвенно, через коллектив.

На практике участковыми уполномоченными полиции апробированы различные приемы переориентации криминогенных групп несовершеннолетних.

Выделим основные из них:

1. Изменение содержания деятельности группы путем изменения направленности ее лидера или включения в группу нового лидера с одновременным ослаблением влияния бывшего. Этот прием основан на использовании повышенной подражательности несовершеннолетних, некритического отражения ими суждений и поступков лидера группы. При выборе этого приема учитывается тип лидера (либеральный, авторитарный), степень его криминогенности, восприимчивость к профилактическому воздействию. Если изменить направленность лидера оказывается невозможным или чрезвычайно сложным, то лидерские позиции искусственно обеспечиваются другим членам группы или внедренным в состав группы лицам, обладающим более высокими интеллектуальными способностями и морально-этическими качествами. Для этого искусственно создаются ситуации, при которых выявляется несостоятельность прежнего лидера и ведущая официальная роль переходит к члену группы, с которым установлен контакт.

2. Включение всех или большинства участников группы в новый коллектив с социально-полезными интересами – технический, музыкальный, танцевальный, театральный и иные кружки, спортивную школу, клубы по интересам. Данный прием переориентации основан на использовании психологических особенностей несовершеннолетних, выражающихся в инстинкте общительности, жажде исследования, стремлении к созиданию, инстинкте творчества. Выбор вида занятия осуществляется с учетом интересов и наклонностей большинства членов группы.

В целях переориентации участковыми уполномоченными полиции используются и такие приемы, как: «временная уступка», когда удовлетворяются групповые притязания с выдвижением перед группой определенных условий; «авансирование доверием», постепенное сближение сфер официального и неофициального общения несовершеннолетних, одноразовые «переключения» группы на социально-значимые виды деятельности – дежурства на праздничном вечере, дискотеке, патрулирование микрорайона.

Приемы разобщения и переориентации следует дополнять контролем за деятельностью профилактируемых, чтобы не допустить возрождения группы на новой основе.

Имеет место быть и еще одна форма предупредительного воздействия на неформальные группы с криминальной направленностью – это профилактическая изоляция группы, которая необходима в тех случаях, когда есть информация о готовящихся массовых драках, беспорядках и

когда на это есть необходимое время. Такая изоляция на практике осуществляется двумя способами: через родителей подростков, с которыми проводятся беседы, позволяющие выявить, что их ребенок участвует в деятельности криминальной группы и есть необходимость отправить его на определенное время в другое место, к родственникам, в спортивно-оздоровительный лагерь, если имеется такая возможность; путем административного задержания наиболее активных членов группы.

Для наибольшей эффективности профилактики групповой преступности несовершеннолетних в административной деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних необходимо начинать ее на раннем этапе криминализации группы, для чего требуется нормативное закрепление ее объекта. Вместе с тем следует совершенствовать методы и формы деятельности работников (сотрудников, служащих) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних лиц, как с группой, так и с отдельными ее участниками в процессе осуществления групповой профилактики, основываясь на знаниях юриспруденции, педагогики, психологии и медицины. Необходимо совершенствовать организацию профилактики групповой преступности путем применения современных технологий и специальной подготовки кадров преимущественно для участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних. В связи с вышеуказанным целесообразно:

– обозначить группу несовершеннолетних с антиобщественной направленностью поведения как самостоятельный объект профилактического воздействия подразделений органов внутренних дел по делам несовершеннолетних;

– определить основанием для постановки группы на учет совершение совместно группой хотя бы одного из видов антиобщественных поступков (преступных, правонарушающих, аморальных). В случае совершения совместно группой аморальных поступков для постановки ее на учет необходимо наличие еще одного основания – нахождение в числе участников группы лица, ранее совершившего правонарушение, за которым еще сохраняются правовые последствия;

– считать участником группы антиобщественной направленности лицо, которое участвует в совместной деятельности антисоциального характера.

Методы и приемы превентивного воздействия участковых уполномоченных полиции на асоциальную группу несовершеннолетних и отдельных ее участников должны осуществляться дифференцированно. Различные типы противоправных групп, стоящие на различной ступени развития, требуют и разнообразных подходов в определении форм, приемов и методов предупреждения. Если члены группы несовершеннолетних антиобщественной направленности поведения высказывают противоправные намерения,

осуществляют действия по подготовке к правонарушению, то в первую очередь принимаются меры предотвращения и пресечения правонарушения: контрмеры, меры активного противодействия, меры ограждения, меры побуждения к добровольному отказу от совершения правонарушения, меры предосторожности, меры примирения враждующих группировок, и лишь после этого меры разобщения и переориентации.

Вопросы для самоконтроля

1. Причины безнадзорности, совершения правонарушений несовершеннолетними.
2. Законодательство Российской Федерации, регулирующее организацию работы участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.
3. Основные направления деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.
4. Задачи и функции участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних.
5. Служебные и процессуальные документы участковых уполномоченных полиции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.
6. Организация работы участковых уполномоченных полиции с несовершеннолетними, доставленными в органы внутренних дел.
7. Предупреждение безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних участковыми уполномоченными полиции.
8. Профилактическая деятельность участковых уполномоченных полиции по предупреждению неблагополучия в семье.
9. Деятельность участковых уполномоченных полиции по выявлению групп несовершеннолетних антиобщественной направленности поведения, проведению с ними работы по разобщению или переориентации.
10. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с субъектами государственной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

Глава 16. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

16.1. Социально-экономические, демографические и иные факторы, определяющие особенности деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности

Существенные отличия между городскими территориями и сельской местностью проявляются в социальной, экономической и демографической сферах жизни общества, создают особенные условия для выполнения возложенных на участкового уполномоченного полиции служебных обязанностей и влияют на формы и методы их осуществления в сельской местности.

По оперативным статистическим данным по численности населения Россия занимает девятое место в мире после Китая, Индии, США, Индонезии, Бразилии, Пакистана, Нигерии, Бангладеша.

По данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации по состоянию на 16 декабря 2016 г. численность населения в России составила более 146 500 тысяч жителей[1], из них более 108 600 тысяч городских жителей (74%) и более 37 900 тысяч сельских жителей (26%).

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики от 8 августа 2016 г. «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года» в России насчитывается 15 городов с численностью населения более миллиона человек, в числе которых: Москва (12,3 миллиона жителей), Санкт-Петербурга (5,2 миллиона), также в эту группу входят Казань, Волгоград, Ростов-на-Дону, Новосибирск, Нижний Новгород, Екатеринбург, Воронеж, Самара, Омск, Уфа, Пермь, Красноярск и Челябинск. Для сравнения, в городах с миллионным населением живет более 22 % населения страны, а 26 % населения России живет в сельской местности[2].

В первую очередь необходимо отметить основные социально-экономические особенности жизни общества за пределами крупных населенных пунктов – это:

– сельскохозяйственный уклад экономики (земледелие, животноводство);

– общая низкая плотность населения;

[1] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации // [Электронный ресурс] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/ rosstat/ru/ statistics/population/ demography (дата обращения 07.02.2017).

[2] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.

– удаленность поселений в пределах одного административного участка;

– труднодоступность некоторых сельских поселений в период весенней и осенней распутицы;

– сезонность пребывания незарегистрированного населения на территории административного участка;

– миграция молодого населения в крупные города, и как следствие – старение постоянно проживающего в сельской местности населения (согласно статистическим показателям на 1 января 2016 г. в сельской местности проживает 7 602 тысяч жителей моложе трудоспособного возраста (до 15 лет), 20 826 тысяч жителей трудоспособного возраста (мужчины в возрасте 16–59 лет, женщины – 16 лет –54 года.) и 9 459 тысяч жителей старше трудоспособного возраста (мужчины в возрасте 60 лет и старше, женщины в возрасте 55 лет и старше, то есть численность нетрудоспособного населения в сельской местности составляет около 45%)[1].

Сезонный характер сельскохозяйственного производства (посевная, уборочная кампании), курортный сезон для районов, реализующих рекреационную функцию приводят к осложнению оперативной обстановки в четко определенный период в течении календарного года.

Данное обстоятельство обусловлено появлением дополнительной сезонной рабочей силы, увеличивающимися миграционными процессами из города в сельскую местность, также отмечается внешняя трудовая миграция в регионы с развитым сельским хозяйством. Именно в эти периоды совершаются наиболее характерные, специфичные для каждого сезона преступления и правонарушения, у участкового уполномоченного полиции появляются специфические задачи, реализация которых связана с обслуживанием определённого типа сельского района.

На участкового уполномоченного полиции в сельской местности в период созревания и уборки урожая возлагается важная задача, требующая комплексного использования сил и средств. Данная задача связана с большой профилактической деятельностью, направленной на сохранность нового урожая от хищений, на укрепление общественного порядка в местах размещения наёмных рабочих, как правило, трудовых мигрантов.

Специфика работы территориальных органов внутренних дел, обслуживающих сельскую местность, заключается в том, что основная нагрузка по организации и проведению общей и индивидуальной профилактики преступлений и административных правонарушений ложится на участкового уполномоченного полиции. Несмотря на прошедшие социально-экономические изменения, участковый уполномоченный полиции остается единственным представителем полиции в сельской местности.

---

[1] Распределение численности населения Российской Федерации по полу и возрастным группам на 1 января 2016 г. // [Электронный ресурс] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (дата обращения 06.02.2017).

Прежде чем рассмотреть особенности организации работы участкового уполномоченного полиции в сельской местности, обратим внимание на криминогенную обстановку, виды преступлений, характерные для сельской местности.

Начиная с восьмидесятых годов происходит ухудшение криминогенной обстановки в сельской местности. Эта тенденция с нарастающим ускорением сохраняется до сих пор. При численности населения, проживающего в сельской местности (26%) здесь регистрируется почти треть всех преступлений. Рост числа зарегистрированных в сельской местности преступлений отмечен в более чем в 70 регионах Российской Федерации.

Тревожной тенденцией развития преступности, которую не удалось преодолеть, является нарастание степени общественной опасности преступных явлений.

Повысилась жестокость и агрессивность действий преступников. Если сравнительно недавно основная часть умышленных убийств, причинений тяжкого вреда здоровью и других тяжких преступлений совершалась на бытовой почве, из хулиганских побуждений, нередко под воздействием внезапно возникшего умысла, то теперь такие преступления в сельской местности все чаще носят характер заранее спланированных и подготовленных акций, имеющих корыстные мотивы.

Предметом хищений имущества (количество которых с каждым годом растет) являются старинные иконы из сельских храмов, антикварные вещи, скот, урожай и имущество из частных домов в садоводствах и коттеджных поселках.

Обвальный характер приобрели кражи готовой продукции сельхозпредприятий, а также семян и удобрений в период посевной кампании. Осенью и зимой 50–60% всех регистрируемых преступлений составляют кражи из дачных комплексов, большая часть которых находится без постоянного присмотра собственников.

Новым видом преступной деятельности в сельской местности в последнее время стал преступный промысел, связанный с кражами нефти и нефтепродуктов путем несанкционированных врезок в магистральные трубопроводы.

Медлительность и незавершенность в создании механизмов контроля и защиты новых экономических отношений от криминального проникновения способствовали стремительному росту и качественному изменению экономической преступности, не имевших ранее места в сельской местности.

Нахождение в незаконном обороте большого количества огнестрельного оружия и взрывчатых веществ по-прежнему является одним из наиболее дестабилизирующих оперативную обстановку факторов.

Также увеличилось количество выявленных фактов незаконного изготовления, приобретения, хранения либо сбыта наркотических средств или психотропных веществ.

На особенности деятельности участкового уполномоченного в сельской местности влияют многие факторы и условия (экономические, социально-культурные, правовые, демографические, географические, технические и другие), к которым относятся:

– разбросанность, значительная удаленность от районных центров сельских поселений и недостаточная интегрированность городских;

– неразвитость или отсутствие различных видов связи (транспортной, телефонной и иной);

– слабая социальная и пространственная мобильность населения, вызвавшая почти полное совпадение трех основных сфер жизнедеятельности человека: труда, быта и досуга;

– преимущественное проживание пожилых людей, нередко не имеющих возможность (в том числе материальную) обратиться за помощью в полицию;

– близость крупных промышленных и экономических центров;

– наличие дачных массивов, зон отдыха;

– уровень, состояние и динамика правонарушений и преступлений;

– наличие границ с территориями других районов и субъектов Российской Федерации;

– проживание отдельных этнических и родственных групп, имеющих замкнутый характер;

– особенности психологии сельских жителей: наличие проживающих национальных групп, большое влияние родственных, соседских, кумовских отношений, которые ведут к сокрытию, замалчиванию различных правонарушений, несообщению о них в органы внутренних дел, что влияет на высокий уровень латентности преступлений;

– отсутствие подразделений и служб полиции (патрульно-постовой службы полиции, сотрудников полиции по делам несовершеннолетних, изоляторов временного содержания и др.).

Работа по выявлению, раскрытию преступлений и изобличению преступников на селе сопряжена с определенными трудностями. Затруднено получение конфиденциальной информации. Для сельских жителей характерна незаинтересованность в даче показаний, если они ухудшают добрососедские отношения или обстановку этнического или религиозного единства.

Большое значение также имеет проблема ресурсного и штатного обеспечения территориальных органов внутренних дел, обслуживающих сельскую местность, особенно службы участковых уполномоченных полиции. В ряде случаев служебный автомототранспорт находится в неисправном состоянии, отсутствует возможность вести прием граждан в местах их проживания.

16.2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности

Как было указано выше, в деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности есть особенности в сравнении с деятельностью участкового уполномоченного полиции, несущего службу в черте крупных населенных пунктов. Эти особенности проявляются в дополнительных обязанностях, установленных пунктом 82 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, но на практике участковый уполномоченный полиции в сельской местности выполняет почти все обязанности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, борьбе с правонарушениями и преступлениями, а также работает по другим направлениям их деятельности, фактически являясь единственным представителем органов правопорядка на административном участке.

В целях качественного исполнения служебных обязанностей Наставление указывает, что участковый уполномоченный полиции в сельской местности должен знать следующие особенности административного участка:

– местонахождение селений, хуторов, усадеб, фельдшерско-акушерских пунктов, ветеринарных пунктов, станций, скотопрогоночных дорог, ферм;

– направление и состояние рек, шоссейных, грунтовых и железных дорог, горных троп, лесов, степень их проходимости;

– местонахождение и состояние гатей, мостов, переправ, бродов, а также местонахождение болот и степень их проходимости.

Участковый уполномоченный полиции обязан посещать ежемесячно наиболее крупные населенные пункты, рынки, станции, пристани, аэродромы и другие общественные места с массовым пребыванием граждан, а также осматривать малопосещаемые места, заброшенные строения и территории в пределах административного участка, протяженность которого в ряде случаев может составлять несколько десятков километров.

Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на административном участке в сельской местности невозможно осуществить без знания особенностей организации деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности. Только хорошее знание этих особенностей может позволить выработать оптимальные формы организации его деятельности по предупреждению преступлений и административных правонарушений.

Одним из основных признаков, характерных для участковых уполномоченных, является территориальный (участковый) принцип, в соответствии с которым они выполняют функции на постоянно закрепленной территории района (города). Территориальный принцип обслуживания

отдельного административного участка сохранился для участкового уполномоченного полиции в сельской местности.

В соответствии с пунктом 10 Наставления за каждым участковым, обслуживающим сельскую местность, закрепляется административный участок в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов.

В соответствии с пунктом 11 Наставления размеры и границы административного участка определяются и пересматриваются начальником территориального органа МВД России на районном уровне с учетом численности населения, в том числе сезонно проживающего на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, а также в местах массового отдыха населения; состояния оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования.

Кроме того, в соответствии с пунктом 15 Наставления в целях усиления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на административных участках, создания и обучения резерва участковых уполномоченных полиции в штатное расписание территориального органа МВД России на районном уровне начальником территориального органа МВД России на региональном уровне по представлению начальника территориального органа МВД России на районном уровне в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности может вводиться должность помощника участкового уполномоченного полиции из расчета на одну должность участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового уполномоченного полиции.

Такая организация деятельности участкового уполномоченного, обслуживающего сельскую местность, позволяет обратить внимание на проблемы моделирования их деятельности с учетом особенностей территории обслуживания. Указанные параметры порой являются формальными, участковый уполномоченный в сельской местности зачастую обслуживает участок с большой численностью населения, особенно в весенне-летний период.

К особенностям организации деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности относят:

1. Особый порядок взаимодействия с другими подразделениями и службами, и общественностью.

В соответствии с пунктом 26 Наставления участковые уполномоченные полиции, заступающие на службу в удаленном сельском поселении или труднодоступной местности, посредством телефонной или иной связи с дежурной частью территориального органа МВД России на районном уровне или отдела (отделения), пункта полиции сообщают о заступлении на службу и об окончании несения службы, а также иную служебную информацию по мере необходимости.

Учитывая характер и особенности несения службы пункт 29 Наставления устанавливает, что периодичность и порядок проведения инструктажей участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки, находящиеся в удаленном сельском поселении или труднодоступной местности, определяются начальником территориального органа МВД России на районном уровне исходя из целесообразности и оперативной обстановки, а также допускается их проведение с использованием средств радио- и проводной связи.

Участковый уполномоченный полиции, как правило, постоянно находится на административном участке. Для получений заявлений, исходящей корреспонденции, как правило, он прибывает в территориальный орган внутренних дел по необходимости. Вместе с тем, для своевременного получения и рассмотрения заявлений, исходящей корреспонденции между участковым уполномоченным, руководителями служб и подразделений органов внутренних дел должно быть установлено оперативное взаимодействие.

При совершении преступлений или административных правонарушений участковый уполномоченный, как правило, об этом узнает первым. О случившемся он обязан немедленно доложить в дежурную часть органа внутренних дел и действовать по указанию оперативного дежурного. До прибытия следственной оперативной группы он обеспечивает осмотр места происшествия, проводит мероприятия по установлению лиц, причастных к совершению преступления, устанавливает очевидцев происшествия.

Как показывает практика, участковый уполномоченный полиции в сельской местности по многим происшествиям осуществляет осмотр места происшествия, проводит первичную проверку, собирает доказательства на месте происшествия. Уже собранные материалы предоставляет в дежурную часть для регистрации.

Многие преступления, совершенные в сельской местности, раскрываются участковым уполномоченным полиции. Хорошее взаимодействие участкового уполномоченного и сотрудников оперативно-розыскной части (ОРЧ) позволит раскрыть преступление по «горячим» следам.

Участковый уполномоченный, как правило, проживает на своем административном участке. Сами жители административного участка в любое время суток обращаются в первую очередь к участковому уполномоченному. Такая информированность позволяет своевременно раскрывать преступления и вовремя передавать информацию в дежурную часть органа внутренних дел, которая, в свою очередь, организует раскрытие преступлений с привлечением необходимых сил и средств.

Совместно с сотрудниками ГИБДД МВД России участковый уполномоченный полиции может участвовать в рейдовых и профилактических мероприятиях в выходные и праздничные дни, во время уборки урожая,

открытия и закрытия сезона охоты для выявления лиц, нарушающих правила дорожного движения (в том числе, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения) и совершения преступлений с использованием транспортных средств.

В соответствии с пунктом 82.3 Наставления участковый уполномоченный полиции при получении информации о дорожно-транспортном происшествии и по прибытии на место должен:

1) обеспечивать обозначение и ограждение места дорожно-транспортного происшествия в целях предотвращения наезда на его участников;

2) устанавливать водителей, транспортные средства которых участвовали в дорожно-транспортном происшествии, и других причастных к нему лиц;

3) осуществлять проверку документов у участников дорожно-транспортного происшествия, обеспечить присутствие указанных лиц на месте происшествия;

4) выявлять свидетелей дорожно-транспортного происшествия и записывать их данные;

5) принимать меры по сохранности вещественных доказательств, следов, имущества и других предметов, имеющих отношение к дорожно-транспортному происшествию;

6) выяснять вероятное направление движения транспортного средства, скрывшегося с места дорожно-транспортного происшествия, устанавливать марку, тип, государственный регистрационный знак, цвет, а также особые приметы транспортного средства и сведения о водителе и владельце; полученные при осмотре места дорожно-транспортного происшествия и опросе свидетелей сведения немедленно докладывать оперативному дежурному и в дальнейшем действовать в соответствии с его указаниями;

7) при необходимости организовать движение транспорта в объезд места дорожно-транспортного происшествия и проведение аварийно-спасательных работ;

8) до прибытия следственно-оперативной группы на место дорожно-транспортного происшествия, в котором пострадали люди:

– установить число пострадавших и тяжесть их состояния;

– вызвать бригаду скорой медицинской помощи и до ее прибытия оказать пострадавшим первую помощь;

– организовать, при необходимости, доставку пострадавших в ближайшую медицинскую организацию;

– выяснить фамилии, имена, отчества, места жительства и работы пострадавших;

– доложить прибывшему на место дорожно-транспортного происшествия руководителю следственно-оперативной группы сведения о причастных к дорожно-транспортному происшествию лицах и свидетелях,

сообщить о местонахождении вещественных доказательств, передать документы участников дорожно-транспортного происшествия и действовать по его указанию[1].

Взаимодействие участкового уполномоченного с сотрудниками подразделения по делам несовершеннолетних позволит своевременно обнаружить беспризорных несовершеннолетних, проживающих в сельской местности, родителей, опекунов и попечителей, которые уклоняются от воспитания детей или негативно влияют на их воспитание[2].

Участковый уполномоченный полиции в сельской местности в своей деятельности прочно опирается на общественные формирования. Сама жизнь настоятельно требует наличие у участкового уполномоченного помощников из представителей от общественных формирований.

Наличие таковых обусловлено объективными факторами, такими как отсутствие дежурной части, группы немедленного реагирования, сотрудников патрульно-постовой службы и других подразделений.

Участковый уполномоченный должен тесно взаимодействовать с председателями садоводств и руководителями иных организационно-правовых форм объединений дачников, ставя перед ними задачи по оказанию ему практической помощи по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по проведению массовой разъяснительной работы на правовые темы, по оказанию активного содействия в воспитании населения, по благоустройству населенного пункта.

Учитывая, что в сельской местности до сих пор наиболее сложные конфликтные ситуации разрешаются с помощью общественности (особенно в тех населенных пунктах, где проживают этнические группы, отдельные кланы), при разрешении обращений граждан участковый уполномоченный должен воспользоваться услугами авторитетных людей, старейшин, представителей общественных формирований.

2. Планирование деятельности, осуществление приема граждан. Планирование деятельности участкового уполномоченного в сельской местности имеет свои особенности. При планировании надо исходить из се-

---

[1] Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 (ред. от 22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (зарегистрирован в Минюсте России 18.06.2009 № 14112).

[2] Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 06.02.2014 № 31238) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» № 11, 17.03.2014; Приказ МВД России от 19 января 2015 г. № 31 дсп «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов» (зарегистрирован в Минюсте России 26.02. 2015 г., регистрационный № 36230).

зонности работ, миграционных процессов, периодов года и др. В целях предупреждения, пресечения преступлений и административных правонарушений, он должен планировать мероприятия с привлечением сотрудников ОРЧ, подразделений по делам несовершеннолетних, сотрудников подразделений по вопросам миграции и государственной инспекции безопасности дорожного движения. При планировании надо исходить из анализа совершенных преступлений. Как показывает практика, ряд преступлений совершается в определённый период года, отдельными категориями лиц. Перед проведением совместных операций, рейдов с сотрудниками других служб и подразделений органов внутренних дел, участковый уполномоченный должен составить подробный план проведения данного мероприятия с указанием сроков, порядка его проведения, конкретными указаниями и задачами для каждого сотрудника, участвующего в мероприятии.

Участковый уполномоченный должен уделить особое внимание приему граждан. Прием осуществляется исходя из географических особенностей расположения административного участка и категорий лиц, обращающихся к участковому уполномоченному. Учитывая отдаленность поселков, сел, деревень, хуторов, относящихся к административным участкам, где, как правило, проживают в основном пожилые люди, и не всегда они в состоянии прибыть в местную администрацию на прием к участковому уполномоченному, ему необходимо периодически, исходя из потребности населения (но не реже одного раза в месяц), появляться в населенных пунктах. Перечисленные обстоятельства могут не только способствовать своевременному качественному осуществлению приема граждан, а также рассмотрению и разрешению их жалоб, но и также укрепить связь между участковым уполномоченным и населением участка.

Более эффективное и своевременное осуществление приема граждан возможно при периодическом посещении каждого населенного пункта административного участка, информирование о приеме, о времени и месте приема через представителей государственных органов и общественных формирований. При необходимости в каждом населенном пункте можно организовать прием граждан в отдельных служебных помещениях, выделенных местной администрацией (в детских садах, школах, клубах и др.).

3. Порядок рассмотрения сообщений о преступлениях и иной информации, заявлений и обращений граждан.

Участковый уполномоченный при обнаружении на административном участке деяний, содержащих признаки преступлений, по делам о которых предварительное расследование производится в форме дознания органами внутренних дел, обязан самостоятельно принимать по ним предусмотренные уголовным законодательством меры, направленные на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу.

Кроме того, часть сообщений о преступлениях регистрируется в КУСП по рапорту участкового уполномоченного, так, как только по его инициативе преступление выявляется и раскрывается.

На практике нередко встречаются ситуации, когда заявления, сообщения о преступлениях регистрируются в дежурной части территориальных органов, после чего для исполнения передаются участковому уполномоченному полиции. Учитывая отдаленность административного участка, для получения материалов тратится 3–4 дня, чем существенно нарушаются не только сроки рассмотрения материалов, но и теряются сведения для всестороннего, объективного и оперативного принятия решения. Разумеется, достаточно сложно дать исчерпывающий перечень ответов на то, каким образом должны поступать в таких случаях сотрудники органов внутренних дел, но, тем не менее, со значительной долей уверенности можно предположить, что своевременная информированность участкового уполномоченного о происшествиях позволит ему вовремя рассмотреть и принять решение.

Приходится констатировать тот факт, что сообщения о преступлениях, рассматриваемые сельским участковым уполномоченным по содержанию имеют свои особенности. В основном это кражи домашних животных, крупного рогатого скота, сельскохозяйственной продукции, кражи личного имущества с дачных участков.

Сложность рассмотрений сообщений о преступлениях заключается еще и в том, что в большинстве случаев очень трудно установить очевидцев совершения преступления, собрать доказательства, позволяющие установить причастность лица к совершению преступления. Большинство краж в сельской местности совершается путем свободного доступа, что затрудняет раскрытие преступлений.

Анализируя объем возложенных на участкового уполномоченного полиции обязанностей, можно констатировать, что практически все функции полиции, закрепленные в статье 12 федерального закона «О полиции», реализует на территории своего административного участка один единственный человек – участковый уполномоченный полиции. Но положение участкового уполномоченного полиции в сельской местности, в сравнении с сотрудником, несущим службу в черте города, усложняется еще и тем, что он фактически работает самостоятельно, в «отрыве» от территориального органа внутренних дел и в ряде случаев ограничен в использовании необходимых сил и средств, для решения возложенных на него обязанностей.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные социально-экономические особенности жизни общества за пределами крупных населенных пунктов.
2. На основе анализа социально-экономических особенностей жизни общества за пределами крупных населенных пунктов выделите особенности деятельности участкового уполномоченного в сельской местности.
3. Какие особенности административного участка должен знать участковый уполномоченный полиции в сельской местности соответствии с Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции?
4. Назовите основные объекты преступных посягательств в сельской местности.
5. Кто в соответствии с Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции уполномочен определять и пересматривать размеры и границы административного участка?
6. С учетом каких факторов определяются и пересматриваются размеры и границы административного участка?
7. Каковы особенности организации деятельности участкового уполномоченного в сельской местности?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Должность участкового уполномоченного полиции универсальна. Многогранность выполняемых им функций обусловливает его центральное положение среди сотрудников территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации. Практически, в структуре полиции нет службы, функциональные обязанности сотрудников которой в той или иной мере не выполнял бы участковый уполномоченный полиции. Показатели служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в значительной степени влияют на эффективность и оценку деятельности органов внутренних дел в целом. По мнению авторского коллектива, наиболее важным является то, что от качества выполнения своих функциональных обязанностей, от организации профилактической работы, от участия в охране общественного порядка и борьбе с преступностью участковых уполномоченных полиции зависит состояние оперативной обстановки на административном участке, в районе, городе, стране; зависят личная безопасность и спокойствие жителей обслуживаемой территории.

Подготавливая учебник к изданию, авторский коллектив постарался как можно полнее осветить основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции. Акценты сделаны на тех проблемных вопросах, которые, с точки зрения авторов, наиболее часто встречаются в практической деятельности представителей этой наиболее многочисленной службы подразделений полиции по охране общественного порядка. В тоже время, по мнению авторов, данные вопросы недостаточно освещены в специальной и методической литературе. Поэтому, авторский коллектив выражает надежду, что учебник будет одинаково полезен как практическим работникам, включая руководителей разного уровня, так и преподавателей, курсантов, слушателей образовательных организаций системы МВД России.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник / под ред. А.П. Коренева. 2-е изд., испр. и доп. М.: МЮИ МВД России; «Щит-М», 1999. – 362 с.

2. Административная деятельность полиции: курс лекций. / Под ред. В.А. Кудина. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 696 с.

3. Административная деятельность полиции: учебное наглядное пособие / Под ред. В.А. Кудина. 4-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015 – 280 с.

4. Административная деятельность полиции: учебное пособие. Части Общая и Особенная / Под ред. А.К. Дубровина. Иркутск: ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России, 2013. – 304 с

5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства: монография. / Седых Н.П. и др. СПб.: СПб ГУСЭ, 2010. – 178 с.

6. Ахмедов Ч.Н. Исторический опыт профессиональной подготовки полицейских урядников в Российской империи // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4 (60) С. 23–31.

7. Ахмедов Ч.Н. Участковый уполномоченный милиции: генезис института и специфика организации деятельности: монография. СПб.: Астерион, 2007. – 400 с.

8. Беженцев А.А. Охрана общественного порядка: учебное пособие. М.: Вузовский учебник; ИНФРА-М, 2015. – 256 с.

9. Беженцев А.А. Профилактика правонарушений несовершеннолетних. М., 2015. – 271 с.

10. Белая Н.П. Организационные и правовые основы взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел и местного самоуправления: дис. канд. юрид. наук: 12.00.11. Рязань, 2005. – 183 с.

11. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004. – 816 с.

12. Бугель Н.В., Игошин Н.А. Стратегическое планирование как средство совершенствования деятельности правоохранительных органов (методологический аспект) // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 3 (45). С. 20–28.

13. Васильева О.М., Веремеенко И.И., Денисов Р.И. Основы взаимодействия милиции и общественности. М.: ВНИИ МВД СССР, 1980. – 84 с.

14. Веденкин П.П., Черепанов А.В. Организация планирования служебной деятельности участкового инспектора милиции: учебное пособие / Под ред. Р.Р. Рахматуллина. Челябинск: Челяб. юрид. ин-т МВД России, 1997. – 81 с.

15. Гладышева О.В. Прием сообщений о преступлении: современное состояние и перспективы совершенствования // Актуальные проблемы

права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 20–21 сентября 2012 г. Краснодар: Изд. дом «Юг», 2012. С. 89–97.

16. Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. М.: Наука, 1965. – 531 с.

17. Действующее распоряжение по милиции. М.: НКВД РСФСР, 1928. С. 84–97.

18. Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. Домодедово: ВИПК МВД России, 2016. Ч.1: Общая часть. – 285 с.

19. Деревне нужны культурные милиционеры // Административный вестник. 1925. № 4. С. 20.

20. Еропкин М.И. Развитие органов милиции в Советском государстве. М.: Изд-во Высшей школы МООП СССР, 1967. – 87 с.

21. Жамкова О.Е. Процедура получения объяснений при проверке сообщений о преступлении нуждается в регулировании // Российский следователь. 2013. № 2. С. 16–18.

22. Желудкова Т.И. Становление и развитие института участкового инспектора милиции в период строительства социализма (октябрь 1917–1936 гг.) // Теория и практика совершенствования общественного порядка: труды Академии МВД СССР. М., 1985. С. 83.

23. Заиграев Г.Г., Герасимова О.В., Бирюков М.Н. Взаимодействие ОВД с общественностью: учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 1995. – 38 с.

24. Инихов Б. Краткие очерки истории Санкт-Петербургской полиции // Вестник полиции. 1909. № 37. С. 785.

25. Исаров О.Б. Понятие и сущность оперативно-розыскной профилактики преступлений // Научный портал МВД России, 2008. № 1. С. 73–78.

26. История органов внутренних дел России: курс лекций / Назаренко А.М. и др. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. –288 с.

27. Кокорев А.Н., Лаврентьева М.С. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебное пособие / М.: КноРус, 2010. –341 с.

28. Краткий словарь терминов и определений по основам миграционного права / Прудников А.С. и др. М.: Московский ун-т МВД России, 2009. – 66 с.

29. Крючков А.В. Возникновение института участковых инспекторов и его развитие в 20-х годах // Профилактика правонарушений. М. 1977. Вып.6. С.113.

30. Лампадова С.С., Холманский В.И., Стульнова Т.В. Проблемы правового и организационного характера в обеспечении деятельности право-

охранительных органов по профилактике рецидива преступлений со стороны иностранных граждан, в том числе осужденных на территории Российской Федерации условно либо к наказаниям, не связанным с лишением свободы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (61). С. 233–240.

31. Лысенко В.В. Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России (история и современность): монография. СПб., 1997. – 113 с.

32. Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Развитие конституционно-правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1988 – 108 с.

33. Муравьев Н.В. Пособие нижним чинам полиции при производстве дознания. М., 1909. – 54 с.

34. Овчинников О.А. Научное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 34–37.

35. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: альбом схем / Беженцев А.А. и др. СПб., 2013. – 123 с.

36. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: курс лекций / Кудин В.А. и др. СПб., 2012. – 340 с.

37. Основы управления в органах внутренних дел: курс лекций / Под ред. В.Г. Булавчика. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 164 с.

38. От наших корреспондентов //Административный вестник. 1926. № 6. С. 30.

39. Параносенков П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 68–70.

40. Петрушкина Л.В. Некоторые проблемы законодательного регулирования предупреждения преступлений, осуществляемого подразделениями ОВД, и направления его совершенствования // Научный портал МВД России. 2008. № 1. С. 79–82.

41. Попугаев Ю.И. Вопросы административно-правового регулирования деятельности полиции в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 33–34.

42. Правовое регулирование исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества: курс лекций / Бойко А.В., Зарембинская Е.Л. Рязань: Академия ФСИН России, 2014. – 372 с.

43. Правовые основы организации работы органов внутренних дел с обращениями граждан: учебно-методическое пособие. / Тимченко А.А. и др. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. С. 63.

44. Румянцев Н.В., Кокорев А.Н. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012 . – 368 с.

45. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции. (1917–1934 гг.). М., 1957. С.14.

46. Смирнов А.О подготовке работников для деревни // Административный вестник. 1925. № 9. С. 63.

47. Стульнова Т.В. Организационно-правовая деятельность органов внутренних дел с обращениями граждан: монография / Под ред. Б.Ф. Кваши. СПб.: МИНПИ, 2011. –198 с.

48. Стульнова Т.В. Повышение эффективности работы органов внутренних дел с обращениями граждан в условиях реформирования МВД России // II Международная заочная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире», 6 июня 2011 г. Краснодар: Пресс-Имидж, 2011. С. 348–350.

49. Тарасов И. Лекция по полицейскому (административному) праву. Т. 1. Ч. 2. М., 1908. С. 139.

50. Терехов Е.М. Обращения граждан в органы внутренних дел как один из способов защиты нарушенных прав // Правовая Россия: теория и практика: сб. материалов I Всероссийской научно-практической конференции. Йошкар-Ола: Коллоквиум, 2011. С. 55–58.

51. Холманский В.И. Правовые основы деятельности органов внутренних дел с лицами, освобожденными из мест лишения свободы: монография / под ред. Б.Ф. Кваши. СПб.: МИНПИ, 2011. – 178 с.

52. Холманский В.И., Стульнова Т.В., Петрова О.В. Правовые основы, основания, порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебное пособие. М.: «ФЛИНТА»; «Наука», 2016. – 184 с.

53. Шаров Б. Волостная милиция //Административный вестник. 1925. № 4. С. 37.

54. Шестаев Н. Какая полиция нам нужна? // Право и жизнь. 1992. № 2. С.140.

Учебное издание

Беженцев Александр Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент;
Ваганов Александр Эрнстович;
Ермолаев Вячеслав Геннадьевич;
Игошин Николай Алексеевич,
кандидат юридических наук, доцент;
Кулаков Николай Андреевич,
кандидат юридических наук;
Лампадова Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент;
Лиховенков Сергей Иванович;
Сахарова Татьяна Александровна**,**
кандидат юридических наук;
Стульнова Татьяна Владимировна,
кандидат юридических наук;
Тарасов Алексей Васильевич,
кандидат юридических наук;
Ткачук Валентина Николаевна;
Холманский Виталий Иванович,
кандидат юридических наук;
Шельпяков Анатолий Алексеевич, доцент

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Учебник

Редактор
Шереметьева Т.Л.

Компьютерная верстка
Сугак И.А.

Корректор
Тимонина В.П.

ISBN 978-5-9500351-4-2

Подписано в печать 09.06.2017 Печать офсетная.
Формат 60x84 $^{1}/_{16}$. Объем 19,25 п.л. Заказ № 0906/17 Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии ООО «Р-КОПИ»
190000, Санкт-Петербург, пер. Гривцова, д. 6 лит. Б