

---

### Литература

1. Челпанова М.М., Петрологинов П.А. Совершенствование административной деятельности участкового уполномоченного полиции // Научные исследования: теория, методика и практика: сборник мат-лов VI международной научно-практ. конф-ции. Чебоксары, 2020. С. 205-208.
2. Шапошников В.Л., Безуглый Э.А. О повышении престижа службы участковых уполномоченных полиции // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина. 2019. № 4. С. 54-58.



*В.И. Холманский, канд. юрид. наук  
Санкт-Петербургский университет МВД России;  
Т.В. Стульнова, канд. юрид. наук  
Санкт-Петербургский университет МВД России*

## ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ, РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ИНСТИТУТА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УЧАСТКОВЫМ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПОЛИЦИИ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ С ЛИЦАМИ, СОСТОЯЩИМИ НА ПРОФИЛАКТИЧЕСКОМ УЧЕТЕ

**В** 70-х годах прошлого века индивидуальная профилактическая работа с отдельными категориями лиц была возведена в ранг государственной политики. В ее осуществлении непосредственное участие принимали самые различные органы государственного управления, партийные и профсоюзные организации, трудовые коллективы, общественные формирования по месту работы, учебы и жительства. Таким образом, реализовывалась поставленная задача – создание атмосферы всеобщей нетерпимости к любым проявлениям антиобщественного поведения, к ведению антиобщественного и паразитического образа жизни, задача возвращения в общество его полноценных членов из числа лиц, в свое время нарушивших закон и привлеченных за это к административной либо уголовной ответственности.

Без какого-либо преувеличения можно утверждать, что в то время практически каждый факт привлечения лица к административной ответственности за нарушение антиалкогольного законодательства в общественных местах, совершение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений являлся предметом рассмотрения трудовых коллективов, общественных организаций (домовых комитетов и товарищеских судов) по месту жительства. Лица, осужденные к лишению свободы за совершение преступлений, нередко на основании решений собраний трудовых коллективов, решивших взять этих лиц на поруки, освобождались судами услов-

но-досрочно. Каждое лицо, освобожденное из мест лишения свободы, имевшее до осуждения прописку в определенном районе города, отделами по учету и распределению жилой площади при исполнительных комитетах этих районов обеспечивалось жилой площадью.

Каждому лицу, нуждающемуся в трудоустройстве, по его выбору органами по трудоустройству и органами внутренних дел выдавалось обязательное для исполнения направление для трудоустройства на конкретное предприятие, в учреждение, организацию. При этом необоснованный отказ в трудоустройстве этих лиц являлся предметом для рассмотрения вопроса о привлечении должностных лиц этих предприятий, учреждений, организаций к партийной ответственности правами районных комитетов партии. Особая роль в этом процессе отводилась участковым инспекторам милиции. В структуре районных органов внутренних дел подразделения участковых инспекторов милиции прямо именовались как профилактические службы (управления, отделы, отделения).

Руководством МВД СССР издавались ведомственные нормативные акты, согласно которым четко определялись категории лиц, которых необходимо было ставить на профилактический учет (четырнадцать категорий). Предусматривались основания для постановки на учет каждой категории лиц, формы и методы проведения с ними индивидуальной профилактической работы, сроки нахож-

дения и основания снятия с учета. Положения этих актов, основанные на действующих в то время законах, были достаточно продуманы, носили обоснованный характер и были проработаны с позиций их практического применения. Как правило, они были основаны на результатах изучения правоприменительной и судебной практики, научных исследованиях в соответствующих сферах правового регулирования общественных отношений. Более того, полномочия участковых инспекторов милиции по осуществлению индивидуальной профилактической работы с отдельными категориями лиц были четко определены законами. По нашему мнению, такое положение представляло собой совершенство нормативного правового обеспечения индивидуальной профилактической работы участковых инспекторов милиции советского периода, максимально сужающее возможности привлечения их к ответственности по надуманным основаниям, связанным с выполнением ими своих служебных обязанностей в этой сфере деятельности. Этому способствовал не учитываемый в настоящее время современными разработчиками законодательных и ведомственных нормативных актов факт, что любой индивидуальный профилактический учет в органах внутренних дел, в отличие от других видов учета, не просто учитывает то или иное лицо, а предполагает проведение в отношении него определенных профилактических мероприятий, которые вольно или невольно затрагивают охраняемые законом, в первую очередь Конституцией, его права и личные интересы. А это означает, что полномочия сотрудников органов внутренних дел, в частности участковых, осуществляющих эти мероприятия, должны быть определены именно законом, как это и было сделано в советский период, а не одними ведомственными нормативными актами, что наблюдается в настоящее время.

Начиная с 80-х годов прошлого века в связи с регулярной сменой политического руководства страны и соответствующими им сменами руководителей МВД СССР, а впоследствии и МВД России институт индивидуальной профилактической работы с отдельными категориями лиц претерпевал значительные изменения. С одной стороны, объективные причины таких изменений заключались в экономических, политических, идеологических и иных факторах. С другой стороны, определяющее значение имели субъективный подход и видение самого значения индивидуальной профилактической работы в деятельности участковых у вновь назначаемых руководителей МВД. Очевидно, в результате ведомственной принадлежности, предшествующей назначению на должность министра внутренних дел страны (КГБ, внутренние войска, строительство, политическое образовательное учреждение, РУОП, ФСБ и т.д.), практически каждым из них издавались

очередные ведомственные нормативные акты, по своему регламентирующие контрольно-надзорную и индивидуальную профилактическую работу с отдельными категориями лиц, состоящих на учете.

При этом положения очередных издаваемых актов зачастую носили диаметрально противоположный и взаимоисключающий характер по сравнению с предыдущим: от необходимого, полноценного и всеобъемлющего характера осуществления этой работы, регламентированного в советский период, до полного отрицания необходимости ее проведения, включая промежуточные варианты количественного и качественного изменения перечня категорий лиц, подлежащих постановке на профилактический учет, вплоть до сведения его к минимуму. Соответствующим образом определялись и подлежащие ведению участковыми формы учета индивидуальной профилактической работы: профилактические, учетно-профилактические дела, литерные дела, наблюдательные дела, контрольно-накопительные дела, карточки индивидуальной профилактической работы, контрольные карточки, списочный учет, электронный учет и т.п.

В 1991 году был принят Закон РФ «О милиции», который действовал в течение 20 лет до принятия в 2011 г. ФЗ «О полиции». Во время действия этого закона вышестоящие контролирующие и надзирающие органы в ходе проводимых ими служебных проверок, связанных с совершением отдельными лицами тяжкого или особо тяжкого преступления, особенно когда совершенное преступление вызвало большой общественный резонанс, неизменно требовали от участковых уполномоченных милиции и их руководителей отчеты о степени достаточности ранее проведенной индивидуальной профилактической работы с этими лицами по недопущению совершения указанного преступления. Как показала практика, проведение служебной проверки, как правило, заканчивалось привлечением указанных должностных лиц к дисциплинарной, а то и к уголовной ответственности. При этом никто из привлеченных к ответственности участковых и их руководителей различного уровня, как и сами проверяющие, даже не задумывались над тем фактом, что обязанность, невыполнение которой вменялось в вину, не была предусмотрена законом. Дело в том, что при принятии Закона РФ «О милиции» ее обязанность осуществлять индивидуальную профилактическую работу с какой бы то ни было категорией лиц из содержания его проекта законодателями была сознательно исключена. При этом, со слов авторов законопроекта, свое решение законодатели мотивировали тем, что лицо, ранее совершившее административное правонарушение или преступление и отбывшее за это назначенное ему наказание, является полноправным членом общества и не сле-

дует позволять милиции ставить его на учет и вмешиваться в охраняемые законом его личную жизнь, права и интересы [2, с. 42, 103].

В последние десятилетия, к сожалению, нам все чаще приходится наблюдать достаточно поспешное принятие законов правоохранительной направленности, составляющих правовую основу в том числе индивидуальной профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции, не проработанных должным образом с позиций эффективности их практического применения. Пробелы, содержащиеся в них, затем естественным образом дублируются в ведомственных нормативных правовых актах, изданных с целью их исполнения. При исполнении этих актов у участковых уполномоченных полиции, традиционно считавшихся основными субъектами проведения индивидуальной профилактической работы в отношении отдельных категорий лиц (хотя ни одним ни законодательным, ни ведомственным нормативным актом участковые уполномоченные полиции не определены в данном статусе), часто возникает непонимание механизма их реализации или неоднозначное толкование содержания отдельных положений. Такое положение является одним из основных условий допускаемых ими нарушений законности и причиной отрицательной оценки, даваемой в настоящее время работе полиции как руководством МВД России, так и населением страны.

В подтверждение сделанных выводов приведем еще пример. Более 10 лет действует федеральный закон «О полиции». В его содержании обязанность полиции осуществлять индивидуальную профилактическую работу установлена только в единственном пункте в следующей редакции: «...выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу» [4, п. 4 ч. 1 ст. 12].

Указанное положение свидетельствует о полном незнании разработчиками сущности индивидуальной профилактической работы. Каждый сотрудник территориального органа МВД России на районном уровне знает, что при поступлении или выявлении информации о том, что кто-то намерен совершить преступление, должны проводиться не индивиду-

альная профилактическая работа, а мероприятия оперативно-розыскного характера на стадии первичной проверки информации и уголовно-процессуального характера на стадии приготовления или покушения на совершение преступления. Многолетний опыт эффективного существования института индивидуальной профилактической работы в деятельности органов внутренних дел в период действия союзного законодательства убедительно доказал, что основаниями для постановки любого лица на профилактический учет и проведения с ним индивидуальной профилактической работы являются, в частности, не надуманное авторами законопроекта «намерение лица совершить преступление», а ведение им антиобщественного образа жизни; систематическое нарушение общественного порядка в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; противоправные деяния, совершаемые в сфере семейно-бытовых отношений; имеющаяся у лица судимость за совершенное преступление; степень тяжести ранее совершенного преступления; характер преступления, способ совершения; склонность лица к совершению противоправных деяний и т.п., т.е. те критерии его социальной опасности, которые свидетельствуют о том, что лицо может совершить преступление, поэтому подлежит особому контролю государства в лице правоохранительных органов. Именно исходя из этих критериев, вполне обоснованно нормативно определялись отдельные категории лиц, подлежащие постановке на профилактический учет.

В этой же редакции указанная обязанность продублирована в приказе МВД России № 19 2006 г., регламентирующем работу органов внутренних дел по предупреждению преступлений, была учтена в Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции [1], а также в Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке [3].

Соответственно, для оптимизации профилактической работы необходимы изменения именно в ФЗ «О полиции» с указанием оснований и четких полномочий полиции в части контроля за отдельными категориями граждан.

#### *Литература*

1. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. № 1166. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Утратил силу.
2. Кондрашов В.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Российский закон о милиции. М.: Вердикт, 1992. 174 с.
3. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».