

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления ОВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему «Реализация принципа законности в деятельности участкового
уполномоченного полиции»

Выполнил: Тухтаев Рашид Зувайдуллович
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02-Правоохранительная деятельность
(специальность, направление обучения, № группы)
2018 год набора, 282 учебная группа

Руководитель:
Преподаватель кафедры АП, АД и У ОВД
КЮИ МВД России
(ученая степень, ученое звание, должность)
Валиуллин Линар Зуфьярович
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:
Заместитель начальника ОП № 9
«Сафиуллина» УМВД России по г.Казани
(должность, специальное звание)
Кириллов Алексей Геннадьевич
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: " ____ " _____ 20__ г. Оценка _____

Казань 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ.....	6
§1.Понятие законности в административной деятельности полиции.....	6
§2.Свойства и значение законности в административной деятельности полиции.....	14
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ...	21
§1. Обеспечение законности при рассмотрении участковым уполномоченным полиции заявлений и сообщений граждан.....	21
§2. Соблюдение законности в профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции.....	33
ГЛАВА 3. КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ...	47
§1. Ведомственный контроль как способ обеспечения законности в деятельности УУП.....	47
§2. Учет и оценка деятельности участковых уполномоченных полиции....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	66

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы заключается в том, что одной из основных задач, проводимых в Российской Федерации коренных преобразований общества, является построение правового государства, в котором права и свободы человека провозглашаются в качестве высшей ценности (ст.2 Конституции Российской Федерации). Важным фактором, обеспечивающим свободное, беспрепятственное осуществление прав и свобод человека и гражданина, является основанная на строгом соблюдении законности деятельность полиции. Эта деятельность носит ярко выраженный публичный характер и во многом отождествляется с действиями самой власти. Оценивая соответствие этих действий закону, граждане определяют насколько государство обеспечивает их законные права и свободы.

Практика последних лет свидетельствует о недостаточной эффективности деятельности органов внутренних дел, в целом, и службы участковых уполномоченных полиции, в частности, в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что является следствием целого комплекса причин, как объективного, так и субъективного характера. Существующие здесь проблемы в том числе оказывают значительное влияние и на функционирование в целом системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России.

Актуальность проблемам обеспечения законности в административной деятельности участковых уполномоченных полиции придает то, что такая деятельность, в отличие от других видов деятельности полиции осуществляется на виду граждан и именно по ней зачастую складывается мнение населения о деятельности полиции, формируется доверие граждан к органам внутренних дел. Качество и законность административной деятельности службы участковых уполномоченных полиции предопределяет результаты остальных видов деятельности полиции.

Степень разработанности темы. Вопросы обеспечения законности в административной деятельности полиции рассматривались в работах таких авторов, как И.Е. Андреевский, С.Н. Бочаров, И.И. Веремеенко, А.М.Воронова, А.И. Елистратов, Т.М. Занина, С.М. Зырянов, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Ф.С. Колонтаевский, А.П. Коренев, М.В. Костенников, А.В.Куракин, В.В. Лунев, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, С.С. Студеникин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, М.Е. Труфанов, А.П. Шергин и др.

Объектом работы являются правовые явления и общественные отношения, складывающиеся в административной деятельности участковых уполномоченных полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина и формированию правового государства в России.

Предметом работы являются нормативные и иные правоприменительные акты, регулирующие вопросы административной деятельности участковых уполномоченных полиции в области обеспечения реализации ими принципа законности.

Цель исследования - проведение комплексного анализа вопросов реализации принципа законности в административной деятельности участкового уполномоченного полиции и выработка рекомендаций по совершенствованию данной деятельности.

Из поставленной цели вытекают следующие задачи:

- рассмотреть понятие и содержание законности в административной деятельности полиции;
- проанализировать проблемы обеспечения законности в деятельности участковых уполномоченных полиции;
- исследовать порядок осуществления контроля за обеспечением законности в деятельности участковых уполномоченных полиции.

Методологической основой исследования служит диалектический метод познания, в соответствии с которым юридические явления и понятия изучались в развитии, взаимосвязи и взаимозависимости. Кроме этого, применялись

общенаучные (анализ, синтез, системный) и частнонаучные (исторический, формально-юридический) методы.

Теоретическую базу (основу) исследования составили труды отечественных ученых, исследовавших различные аспекты рассматриваемой проблемы.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, действующее уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, а также законы и подзаконные нормативные акты по исследуемому вопросу.

Эмпирическую основу исследования составила судебная практика по уголовным делам судов Российской Федерации.

Практическая значимость исследования состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере реализации ими принципа законности.

Структура работы определена кругом исследуемых проблем, ее целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

§1. Понятие законности в административной деятельности полиции

Законность является многоплановым понятием. Им охватываются и принцип деятельности государственных органов, и своеобразный политико-правовой режим общественной жизни, и требование строгого соблюдения законов.

Под законностью необходимо понимать не законы, не их совокупность и даже не управление обществом с помощью законов. Нельзя отождествлять законность ни с деятельностью людей, ни с их правомерными поступками, ни с их отношениями, развивающимися на основании законов. Отметим, что тем самым мы будем отождествлять законность с правовым порядком.

Законность определяется совокупностью многообразных, но одноплановых требований, которые связаны с отношением к законам и проведению их в жизнь: точное и неуклонное соблюдение законов всеми, кому они адресованы; соблюдение иерархии законов и иных нормативных актов; никто не может отменить закон, кроме органа, который его издал. Законность означает совокупность требований, за отступление от которых наступает юридическая ответственность, по которой можно судить о состоянии режима законности¹.

Требования, составляющие законность, могут быть сформулированы непосредственно в законах, провозглашаться официальными властями или выражаться как-то иначе. В случае если они только провозглашаются, но не выполняются, то законность будет формальной. В случае если требования законности на практике осуществляются, то законность реальная.

¹ Бекетов О.И. Административная деятельность ОВД: учебник / О.И.Бекетов. М.: Проспект, 2020. С.243.

Существует определенная взаимосвязь государства и законности, что особенно очевидно в органическом соединении режима законности с демократией, с деятельностью правового государства. В таком государстве главенствуют законодательные органы, а все люди видят свое назначение в проведении законов в жизнь.

Под законностью как политико-правовым режимом демократических государств предполагается наличие таких взаимоотношений между органами государства и гражданами, которые построены на основании существующего законодательства, при которых обязанности по соблюдению законов возложены и на ту и на другую стороны, а юридические последствия, связанные с их неисполнением, следуют неотвратно, вне зависимости от положения властвующих или подчиненных субъектов².

Взаимосвязь законности и демократии заключается в том, что законы и требования по их соблюдению выражают волю большинства граждан, которыми осуществляется контроль за проведением данных законов в жизнь. Соблюдением законности обеспечивается утверждение демократии, охрана демократических прав граждан и их объединений, приоритет принимаемых в государстве парламентских актов.

Законность подразумевает наличие идей, требований и системы (режима), способствующих реальному выражению прав в законодательстве государства, в процессе законотворчества, при издании подзаконных нормативных актов. В качестве нарушения законности следует расценивать факты принятия ведомственных актов (приказов, инструкций, положений и т.п.), которые вступают в противоречие с законами. Законность прежде всего проявляется в исполнении законов, являющихся высшими актами, принимаемыми представительными органами государственной власти. Именно из обязательности соблюдения законов вытекает обязательность соблюдения и

² Колесников Е.В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти / Е.В. Колесников // Российская юстиция. 2021. № 5. С. 3.

исполнения подзаконных актов, соответствующих законам, изданных на основании, в соответствии и во исполнение законов.

Система охраны (защиты) законности включает в себя меры по выявлению нарушений прав и законов в процессе правотворчества и правоприменения, их немедленному пресечению, восстановлению законности и правопорядка, привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушениях прав и законов.

Принципы законности заключаются во всеобщности, единстве, верховенстве законов, недопустимости противопоставления законности, целесообразности и справедливости³.

Под всеобщностью законности подразумевается обязательность неукоснительного подчинения правовым нормам всех субъектов права: граждан, организаций, органов государства.

Единство законности означает, что, несмотря на некоторые местные особенности, должно быть одинаковое, единообразное понимание нормативных предписаний.

Верховенство закона предполагает соответствие законам всех подзаконных нормативных правовых и правоприменительных актов.

Актуальным в наши дни по-прежнему является определение соотношения законности и целесообразности. Безусловно, отраженное в Конституции требование соблюдения законодательства не допускает отступления от норм закона в угоду соображениям целесообразности, пользы, а также по иным мотивам. Для случаев возникающих пробелов в праве и законодательстве установлены правила применения законодательства по аналогии, для целей толкования и конкретизации юридических норм, способствующих приближению их к конкретным обстоятельствам дела, судьи

³ Бондарь И.В. К вопросу о принципе законности и проблемах его реализации в административной деятельности полиции / И.В. Бондарь // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 10.

наделены свободой усмотрения с одновременным строгим соблюдением пределов таковой.

Вместе с тем, проблема отставания закона от реальных общественных отношений сохраняется, а задачей юридической науки является поиск действенных мер по обеспечению целесообразности действующего закона.

Для обеспечения такого принципа юридической науки, как законность, которая выступает как основной элемент управления государственного характера в демократическом государстве, особо важное место отводится роли законов и Конституции, которая выступает как принцип социального и правового государства, а также гражданского общества.

В результате этого, огромное значение имеет увеличение производительности деятельности как государственных органов власти, которые несут ответственность за обеспечение принципа юридической науки, как законности, правопорядка, а также всеобщность правовой системы государства, так и развитие общества, и каждого субъекта в рамках законопослушного поведения.

Единство законности, целесообразности и справедливости должно закладываться в содержание нормативных правовых актов в процессе их создания.

Применительно к служебной деятельности полиции рамки законности определены в статье 6 Закона о полиции, содержащей следующие нормы:

1. Полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом.

2. Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

3. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий.

4. Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства.

5. Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

6. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции»⁴.

Например, Ч. обратилась в Ленинский районный суд Санкт-Петербурга с административным иском, в котором, с учетом уточнений, просила признать незаконными:

- задержание Ч. в 15.30 часов 15 февраля 2020 года без предъявления оснований задержания и без составления протокола задержания;
- действия сотрудников полиции, находящихся в подчинении ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Управления Министерства внутренних дел России по Центральному району Санкт - Петербурга (далее - УМВД России по Центральному району Санкт-Петербурга), выразившиеся в лишении Ч. свободы 15 февраля 2020 года в служебном автотранспорте около здания 1 отдела полиции УМВД России по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга.

Судами установлено и следует из материалов дела, что 15 февраля 2020 года в период времени с 15.20 до 15.36 у ТЦ "Галерея" проходили сменяемые одиночные пикетирования с целью выражения мнения относительно внесения поправок в Конституцию. Ч. проводила пикетирование с использованием плаката на котором было написано "Против внесения поправок в Конституцию

⁴ О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

РФ, заявленных П. о его безграничных полномочиях, а также, что он дважды украл мою пенсию", стояла около 2 минут, после чего к ней подошли сотрудники полиции, окружили ее, "взяли под руки и повели в автозак".

Согласно рапорту оперативного дежурного 1 отдела полиции УМВД России по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга майора полиции Д. от 15 февраля 2020 года, 15 февраля 2020 года около 17 часов 45 минут к 1 отделу полиции УМВД Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга доставлена Ч. После этого, для оказания медицинской помощи к 1 отделу полиции УМВД Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга прибыла бригада скорой помощи, которая госпитализировала Ч. в Мариинскую больницу. Ч. в дежурную часть 1 отдела полиции УМВД Адмиралтейского района г. Санкт - Петербурга не доставлялась, из автобуса полиции своим ходом проследовала в автомобиль скорой помощи.

Согласно сведений учета лиц, доставленных в дежурную часть 1 отдела полиции УМВД Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга, в списке доставленных 15 февраля 2020 года в отдел полиции Ч. не перечислена.

В ходе рассмотрения дела судами установлено, что Ч. из служебного автобуса в дежурную часть сотрудниками полиции не препровождалась, автобус полиции покинула самостоятельно. От 1 отдела полиции Ч. уехала на автомобиле скорой помощи, в связи с состоянием здоровья.

Протокол об административном задержании, а также протокол о привлечении Ч. к административной ответственности не составлялись.

Отказывая в удовлетворении требований иска, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что поскольку стороной административного ответчика представлены доказательства, подтверждающие участие административного истца в несогласованном публичном мероприятии, то у сотрудников полиции имелись правовые основания для прекращения такого публичного мероприятия, проводимого с участием, в том числе Ч., в служебный автобус Ч. препровождена для совершения проверочных действий на предмет отсутствия либо наличия в действиях административного истца

правонарушения. При этом препровождение административного истца в служебный автобус носило пресекательный характер, является правомерным, поскольку полиции предоставлено право и на нее возложена обязанность пресекать противоправные действия в целях выполнения возложенных на нее функций по защите прав и свобод граждан, обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Причины задержания административному истцу были известны. Нарушения прав и законных интересов административного истца при совершении указанных действий не установлено; оспариваемые действия являлись необходимыми и соразмерными конкретным обстоятельствам и поведению административного истца⁵.

Законность означает, что административная деятельность органов внутренних дел должна осуществляться в соответствии с законом и иными нормативными актами. Если закон в конкретном случае предусматривает несколько вариантов действий, сотрудник полиции имеет право на административное усмотрение, право выбрать, исходя из обстоятельств, оптимальное решение. Например, нарушитель общественного порядка может быть в зависимости от характера правонарушения и других обстоятельств дела предупрежден участковым уполномоченным полиции, подвергнут штрафу или участковый уполномоченный может ограничиться устным замечанием.

Соблюдение законности в административной деятельности органов внутренних дел важно потому, что данная деятельность связана с защитой личности, ее здоровья, прав и интересов. Полиция, входящая в систему органов внутренних дел, наделена широкими правами по применению принуждения. В этой связи нарушение сотрудником полиции законности, будет означать нарушение конституционных прав и свобод граждан.

Мы считаем, что принцип законности в повседневной служебной деятельности УУП в наибольшей степени должен находить свои проявления в обеспечении им закрепленном административном участке надлежащего уровня

⁵ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2022 по делу № 88а-4552/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

общественного порядка, осуществлении должной охраны всех без исключения форм собственности, профилактике, пресечении и выявлении преступлений, административных правонарушений и иных противоправных действий. Соответственно, вся деятельность УУП должна в полном объеме соответствовать требованиям Конституции РФ, иных федеральных законов, а также принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных актов.

Полагаем, что можно вести речь о двух различных уровнях соблюдения законности. К первому из таких уровней следует относить случаи чисто механического исполнения существующих законодательных предписаний.

На втором, более высоком уровне, исполнение законов осуществляется уже более сознательным и активным образом. Именно на данном уровне происходит формирование соответствующего правосознания граждан по отношению к имеющимся у них обязанностям. В связи с этим, можно говорить о том, что одним из приоритетных направлений деятельности УУП является формирование им соответствующего уважительного отношения у населения к действующему закону.

Таким образом, строгое соблюдение законности в служебной деятельности самих участковых уполномоченных играет решающее значение, поскольку такая деятельность сама по себе имеет правоохранительную направленность и при этом связана с необходимостью обеспечения защиты прав и законных интересов личности, применения в необходимых случаях мер принудительного характера.

Любые факты отступления от требований законодательства с неизбежностью влекут за собой нарушения прав, свобод или законных интересов граждан и, как следствие этого, подрывают авторитет органов внутренних дел и уровень существующего к ним доверия со стороны населения⁶.

⁶ Кокорев А.Н. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учебное пособие / А.Н. Кокорев. М.: Проспект, 2018. С.49.

§2.Свойства и значение законности в административной деятельности полиции

Основные свойства законности заключаются:

в общеобязательности требований законности для всех субъектов правовых отношений;

в причинно-следственной зависимости от социально-нравственных и государственных процессов;

в высокой степени абстрактности и системности, что объясняется совокупностью обобщаемых этой категорией политико-правовых явлений;

в объективности как следствии перечисленных выше черт.

Законность, то есть осуществление деятельности в точном соответствии с законами, относится к числу общих принципов правоохранительной деятельности. При этом, существенное значение отводится, в частности:

наличию запретов для сотрудников полиции на подстрекание, склонение, побуждение в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий;

недопустимости оправдания своих действий или бездействия в ходе выполнения служебных обязанностей интересами службы, экономической целесообразностью, незаконными требованиями, приказами и распоряжениями вышестоящих должностных лиц или какими-либо иными обстоятельствами⁷.

Деятельность полиции в РФ с учетом ее функциональной специфики должна строиться в полном соответствии с принципом законности, закрепленном в ст.6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и отражающем представления законодателя о месте и роли полиции в обществе и государстве, допустимых пределах, методах и средствах ее вмешательства в социальную жизнь.

⁷ Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник / Ю.Н. Демидов [и др.]. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. С.63.

Принцип законности в деятельности полиции полностью соответствует общеправовому, присущему всем отраслям права принципу законности, получившему свое закрепление в ст.15 Конституции Российской Федерации: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»⁸.

Законность как принцип деятельности полиции выражается в наличии обязанности по безусловному и точному соблюдению законов и иных нормативных актов для всех без исключения сотрудников полиции. С одной стороны, сама по себе деятельность полиции является средством обеспечения законности деятельности органов государства, местного самоуправления, их должностных лиц, юридических и физических лиц, с другой стороны, любые отдельно взятые акты служебной деятельности полиции и их совокупность в целом, сами по себе должны соответствовать закону. В иных случаях полиция будет не способной к выполнению своей социальной роли, поскольку любое отступление от закона, чем бы оно ни мотивировалось, особенно нетерпимо в практической деятельности именно тех государственных структур, которые по долгу службы заняты правоохраной.

Принцип законности является всеобщим и не содержит каких-либо изъятий. Объектом законности (как совокупности соответствующих требований) является поведение (сознание, воля, поступок) юридически обязанных лиц.

Значение законности в административной деятельности российской полиции следует рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, осуществляя административную деятельность по охране общественного порядка, защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, российская полиция обеспечивает законность в стране, с другой - административная деятельность

⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // // Российская газета. 2020. 4 июля. № 144.

самых подразделений полиции должна основываться на строжайшем соблюдении законности⁹. Любые нарушения законности, откуда бы они ни исходили, наносят ущерб интересам народа, но они вдвойне опасны, если исходят от органов, которые обязаны вести борьбу за соблюдение законов. Сказанное имеет особое значение для всех служб полиции, в том числе и для службы участковых уполномоченных полиции.

В качестве примера нарушения законности можно привести следующий:

Р. обратился в суд с исковым заявлением, уточненным в порядке ст.39 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, к Управлению Федерального казначейства по Республике Башкортостан, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству внутренних дел по Республике Башкортостан, Министерству финансов Российской Федерации, Управлению Министерства внутренних дел России по г. Уфа о возмещении морального вреда.

В обосновании исковых требований указал, что 23 июня 2018 года в 14.00 участковый УУП ОП «данные скрыты» К. арестовал Р. и лишил свободы, подвергнув административному аресту. В камере административного задержания (КАЗ) ОП «данные скрыты» УМВД по г. Уфа он находился до 17.00 часов 25 июня 2018 года. По мнению истца, административное задержание было незаконное, что подтверждается постановлением судьи Демского района г. Уфы от 25 июня 2018 года, последующим решением судьи Верховного Суда Республики Башкортостан от 8 октября 2018 года. В результате незаконных действий участкового УУП К. истцу были причинены моральный страдания. В течение двух суток он испытывал голод, бытовые неудобства, отрыв от близких, малолетнего ребенка. В результате незаконного ареста дача истца осталась без присмотра, животные не накормлены, плодово-ягодные насаждения не политы. 23 июня 2018 года в 14 часов 00 минут участковый УУП

⁹ Административная деятельность ОВД: учебник для среднего профессионального образования / М. В. Костенников [и др.]; ответственный редактор М. В. Костенников, А. В. Куракин. М.: Юрайт, 2020. С.52.

К. арестовал истца и лишил свободы, исключительно, чтобы отомстить за ранее поданные им жалобы о бездействии полиции ОП «данные скрыты» по общественно опасному тяжкому преступлению в отношении Р.

Судом был установлен факт нарушения законности в действиях УУП, в связи с чем принято решение о взыскании с Российской Федерации в лице Министерства внутренних дел Российской Федерации за счет казны Российской Федерации в пользу Р. компенсации морального вреда в размере 25000 руб¹⁰.

Сущность обеспечения законности в административной деятельности полиции заключается в следующем:

осуществлении контроля за соблюдением и исполнением должностными лицами и гражданами законов и основанных на них других нормативных актов, регламентирующих административно-правовую охрану общественного порядка, защиту прав и свобод граждан, собственности, интересов предприятий, организаций и учреждений от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечении безопасности дорожного движения;

точном и неуклонном соблюдении, исполнении и применении всеми работниками законодательства об административных правонарушениях, других нормативных актов, регулирующих применение мер административного воздействия, с тем чтобы никто не был подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законодательством;

строгом соблюдении работниками всех подразделений полиции дисциплины, регламентированной законодательством, требованиями приказов МВД России¹¹.

Важную роль в обеспечении законности играют нормы права:

¹⁰ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 16.10.2019 № 33-18985/2019. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

¹¹ Научно – практический комментарий к Федеральному закону «О полиции» / под ред. А.П.Гусева. М.: Проспект, 2020. С.98.

содержащиеся в Конституции РФ, конституциях, уставах субъектов Федерации, которые закрепляют верховенство законов в системе других правовых актов, устанавливают подотчетность и ответственность всех исполнительных и распорядительных органов, включая подразделения полиции, перед органами законодательной государственной власти, гарантируют неприкосновенность личности граждан и охрану их прав;

содержащиеся в действующем законодательстве, определяющие обязанность сотрудников полиции действовать строго на основании и во исполнение законов;

регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях, порядок применения мер административного воздействия, конкретные обязанности работников подразделений полиции, формы контроля за фактическим исполнением правовых актов;

определяющие порядок обжалования, отмены или приостановления незаконных правовых актов подразделений полиции, обжалования неправомерных действий их работников;

устанавливающие дисциплинарную и другие виды ответственности работников за нарушение законности.

Для всесторонней и полной реализации принципа законности наряду с совершенствованием правового регулирования проводится работа по воспитанию кадров подразделений полиции, повышению их культуры, юридической и иной профессиональной подготовки, применяются различные формы контроля и надзора за точным и неуклонным исполнением законов.

Способы обеспечения законности и дисциплины - это организационно-правовые приемы предупреждения, обнаружения и своевременного пресечения нарушения или невыполнения правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных¹².

¹² Сафонов А.Ю. Основные элементы обеспечения законности в административной деятельности полиции / А.Ю. Сафонов // Современное право. 2020. № 11. С. 31.

Основными из них являются:

контроль за деятельностью полиции;

прокурорский надзор;

обжалование незаконных действий работников подразделений полиции;

ответственность сотрудников полиции за нарушения законности.

Наличие различных способов обеспечения законности обусловлено разносторонним характером административной деятельности, необходимостью своевременного и полного выявления нарушений законности, принятия мер по их устранению.

Все названные способы обеспечения законности преследуют единую цель — выявление, устранение и предупреждение нарушений законности. В то же время они различаются между собой непосредственными задачами, объектами контроля и надзора, структурой и правовым положением контрольно-надзорных органов, а также средствами, применяемыми для достижения стоящей цели¹³.

Сочетание ряда способов обеспечения законности позволяет, с одной стороны, осуществлять контроль и надзор за всеми направлениями административной деятельности полиции, с другой - четко разграничивать компетенцию контрольных и надзорных органов, с тем чтобы не допускать дублирования в работе.

Названные способы дополняют, а не подменяют друг друга. Поэтому совершенствование системы и форм деятельности контрольно-надзорных органов имеет большое практическое значение.

Вывод по главе: таким образом, законность, как принцип деятельности полиции, выражается в наличии обязанности по безусловному и точному соблюдению законов и иных нормативных актов для всех без исключения сотрудников полиции. С одной стороны, сама по себе деятельность полиции является средством обеспечения законности деятельности органов государства,

¹³Бекетов О.И. Административная деятельность ОВД: учебник / О.И.Бекетов. М.: Проспект, 2020. С.64.

местного самоуправления, их должностных лиц, юридических и физических лиц, с другой стороны, любые отдельно взятые акты служебной деятельности полиции и их совокупность в целом, сами по себе должны соответствовать закону.

Полагаем, что законность в деятельности участкового уполномоченного полиции наиболее ярко проявляется в обеспечении на территории административного участка общественного порядка и общественной безопасности, охране всех форм собственности, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями и поддержании правопорядка в целом. Указанная деятельность должна строиться на основе строжайшего соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

§1. Обеспечение законности при рассмотрении участковым уполномоченным полиции заявлений и сообщений граждан

Всю систему обязанностей, имеющих у участкового уполномоченного полиции, можно подразделить на две основные части. Первая из указанных частей характеризуется общим характером и единой целью, направленной на обеспечение наиболее успешного и эффективного выполнения УУП возникающих перед ним текущих задач. Из обязанностей первой группы с рассматриваемой проблемой обеспечения законности в наибольшей степени связаны и наиболее тесным образом соприкасаются следующие:

а) знать существующие требования действующих законодательных и иных подзаконных нормативно - правовых актов, которые в совокупности составляют правовую основу служебной деятельности участкового уполномоченного полиции, и надлежащим образом соблюдать данные требования;

б) знать основные формы и методы наиболее эффективного предупреждения преступлений и иных видов правонарушений, существующий порядок производства неотложных и первоначальных следственных действий, а также порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях и правильно использовать их в своей повседневной деятельности.

Если анализировать первую из вышеуказанных обязанностей УУП, то можно сделать вывод о том, что данный сотрудник полиции должен обладать весьма широкими и разносторонними познаниями в сфере существующего уголовного и административного законодательства. Освоение участковыми уполномоченными законодательных предписаний существенно осложняется постоянными и систематическими изменениями (в том числе и довольно

значительными) вносимыми в действующее законодательств. Таким образом, надлежащее обеспечение законности в деятельности УУП при исполнении им рассматриваемой обязанности требует проведения периодических проверок на предмет знания данными сотрудниками последних положений законодательства и ведомственных нормативных актов.

Применительно к исполнению сотрудниками службы УУП второй из рассматриваемых обязанностей ситуация является значительно более сложной и проблемной. Так, в отношении предупреждения преступлений в нормативном плане, деятельность участковых уполномоченных полиции обеспечена – в системе МВД России действует «Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», утвержденная приказом МВД России от 17.01.2006 № 191¹⁴, в которой существенное место отведено перечислению комплекса обязанностей участковых уполномоченных полиции по предупреждению преступлений, то в отношении административных правонарушений такого рода нормативные предписания отсутствуют, хотя участковые уполномоченные существенным образом вовлечены в сферу предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Еще более сложная ситуация возникает в отношении неотложных следственных действий, которые подпунктом 19 статьи 5 УПК РФ определяются как «действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и расследования»¹⁵. Ключевым юридическим понятием в данном случае является то, что вышеуказанные действия осуществляются только после возбуждения уголовного дела.

¹⁴ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

¹⁵ Уголовно - процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон №174-ФЗ от 18.12.2001 (ред. от 28.06.2022) // Российская газета. 2001. 19 декабря.

Но в УПК РФ нет упоминания об участковом уполномоченном полиции – в статье 40 в качестве органа дознания указана только категория «органы внутренних дел Российской Федерации». Соответственно, в качестве дознавателя УПК РФ признает «должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом».

Учитывая особый статус участкового уполномоченного полиции, который в ряде случаев вынужден действовать самостоятельно, иногда в существенном территориальном отрыве от коллектива территориального органа внутренних дел, его правомочия по возбуждению уголовного дела и проведению неотложных следственных действий должны быть нормативно регламентированы более детально. В противном случае это должностное лицо постоянно балансирует на грани превышения должностных полномочий и вытекающих из данного факта негативных последствий как для самого участкового уполномоченного, так и для интересов правосудия.

Так, Л. обратился в суд с иском, мотивированным тем, что с сентября 2006 г. он проходил службу в органах внутренних дел в должности старшего участкового уполномоченного полиции ОУУП Отдела МВД России по району Орехово-Борисово Северное г. Москвы, приказом ответчика от 9.01.2019 г. № 4 л/с он был уволен со службы в связи с грубым нарушением служебной дисциплины по основанию пункта 6 части 2 статьи 82 Федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Истец считал незаконным привлечение его к дисциплинарной ответственности в виде увольнения со службы в органах внутренних дел, так как он не был своевременно ознакомлен с заключением служебной проверки, с результатами которой он не согласен, а также не получил копию приказа о наложении дисциплинарного взыскания.

Решением Нагатинского районного суда города Москвы от 10.04.2019 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 6.08.2019 г., в удовлетворении иска отказано.

На основании совокупности письменных доказательств судами установлено, что 7.01.2018 г. участковому уполномоченному полиции Л. начальником отдела М. было поручено проведение проверки в порядке статей 144, 145 УПК РФ по факту дорожного конфликта, возникшего 4.01.2018 г. на проезжей части дороги между пассажирами транспортных средств А. и Б., переросшего в перестрелку с использованием огнестрельного оружия ограниченного поражения - травматического пистолета "Grand Power T12", в результате которой А. был причинен вред здоровью в виде рваной раны грудной клетки слева. По результатам этой проверки истец вынес постановление от 14.01.2018 г. об отказе в возбуждении уголовного дела, не указав информацию об изъятии оружия и о результатах его экспертной оценки. 15.01.2018 г. Л. составил рапорт об обнаружении признаков административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.13 КоАП РФ, и постановлением от 15.01.2018 г. выделил административный материал в отношении указанных граждан, проверка по которому также была поручена истцу, проведена им с нарушением части 1 статьи 25.15 КоАП РФ без уведомления и опроса А. и Б., по ее результатам 14.02.2018 г. им были вынесено заключение о невозможности привлечения к административной ответственности до истечения срока привлечения к административной ответственности, а протоколы об административных правонарушениях не были составлены.

Постановление истца от 14.01.2018 г. об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено прокурором 28.07.2018 г. с направлением дела для дополнительной проверки, проведение которой вновь было поручено 10.07.2018 г. Л., который приобщил к ее материалам результаты баллистической экспертизы, но каких-либо дополнительных проверочных

мероприятий для установления действительных обстоятельств происшествия не проводил, участников конфликта не опросил, сведений об изъятном оружии вновь не указал, а 26.07.2018 г. повторно принял решение об отказе в возбуждении уголовного дела по факту перестрелки 4.01.2018 г. по основанию пункта 2 части 1 статьи 24 УПК РФ (за отсутствием состава преступления).

Судом также установлено, что 11.12.2018 г. в ресторане "Райская трапеза" произошла перестрелка, окончившаяся смертью потерпевшего, в которой было использовано то же самое огнестрельное оружие ограниченного поражения - травматический пистолет "Grand Power T12", который ранее изымался 5.01.2018 г. в рамках проверки по факту дорожного конфликта, возникшего 4.01.2018 г.

При таких обстоятельствах, действия (бездействие) старшего участкового уполномоченного полиции Л. по проверке обстоятельств перестрелки 4.01.2018 г. с участием А. и Б. и вынесению постановления от 26.07.2018 г. об отказе в возбуждении уголовного дела обоснованно были признаны ответчиком в заключении служебной проверки не соответствующими требованиям статей 144, 145 УПК РФ, пункта 4 статьи 12 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», пункта 49 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной Приказом МВД России от 29.08.2014 г. № 736, а также повлекшими создание угрозы жизни и здоровью людей и причинение вреда гражданам в связи с использованием ранее изъятых огнестрельного оружия при совершении нового преступления¹⁶.

В процедуре, связанной с производством по делам об административных правонарушениях, участковые уполномоченные задействованы значительно более системным образом и наделены более конкретизированными

¹⁶ Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17.12.2019 по делу № 88-1998/2019. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

полномочиями. Так, согласно положениям статьи 23.3 КоАП РФ¹⁷ УУП наделены правами не только по составлению протоколов о совершении целого ряда административных правонарушений, но на рассмотрение по существу отдельных категорий таких дел. К числу подобных административных правонарушений, в частности, относятся следующие: нарушения требований о запрете курения табачной продукции в отдельных общественных местах (ст. 6.24 КоАП РФ); целый ряд отдельных правонарушений в области обеспечения дорожного движения); проживание граждан РФ без документов, которые удостоверяют их личность гражданина (ст.19.15 КоАП РФ); проживание граждан РФ без соответствующей регистрации в жилых помещениях (ст. 19.15.1 КоАП РФ); мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) и ряд других правонарушений.

Таким образом, административно – юрисдикционная деятельность УУП, связанная с применением к отдельным гражданам мер административной ответственности, является весьма обширной, в связи с чем к участковому уполномоченному предъявляются серьезные требования в вопросах владения им соответствующими знаниями и навыками.

Так, в Ново-Савиновский районный суд города Казани Республики Татарстан из отдела полиции №7 «Гагаринский» УМВД России по городу Казани поступило дело об административном правонарушении в отношении П.В.И. по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Согласно протоколу об административном правонарушении, составленному УУП отдела полиции №7 «Гагаринский» УМВД России по городу Казани, П.В.И. в нарушение требований пункта «Б» части 5 Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан №208 от 19 марта 2020 года (в ред. от 31.03.2020 №240), требующее от граждан соблюдать режим

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 28.05.2022) // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря.

самоизоляции с целью предотвращения распространения коронавирусной инфекции, без уважительной причины покинул место жительства.

При рассмотрении данного дела суд указал, что режим «самоизоляции» не регламентируется федеральным законодательством в отсутствие официально объявленных чрезвычайного положения и ограничительных мероприятий (карантина). Из представленных в суд материалов следует, что в действиях П.В.И. усматриваются признаки административного правонарушения предусмотренного ч. 1 ст. 20.6.1. КоАП РФ. Данное обстоятельство свидетельствует о неполноте представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, в связи с чем, на основании пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ материалы дела подлежат возвращению в отдел полиции №7 «Гагаринский» УМВД России по городу Казани, для устранения указанных недостатков¹⁸.

Довольно значительную роль с позиций надлежащего соблюдения законности играет такой из видов деятельности УУП, как осуществление приема ими заявлений, сообщений или иной значимой информации о совершенных или готовящихся преступлениях, об иных правонарушениях и происшествиях. В отношении исполнения указанной обязанности у УУП возникают функции информационно-фиксирующего характера, заключающиеся в том, что участковые уполномоченные обязаны принять поступившую к ним информацию, а затем в кратчайший срок (незамедлительно) принять меры к передаче полученной информации в дежурную часть соответствующего ОВД, где она будет зафиксирована в порядке, установленном ведомственными нормативными актами.

Подобный порядок обращения УУП с получаемой информацией вполне обеспечивает соблюдение законности при ее принятии и возможности контроля за дальнейшей проверкой поступающей информации в связи с тем, что происходит, во-первых, регистрация поступивших от УУП сведений в

¹⁸ Определение судьи Ново-Савиновского районного суда г.Казани от 07.04.2020 по делу № 5-351/2020. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

соответствующих учетах в дежурных частях ОВД (в КУСП), и, во-вторых, осуществляется непосредственная фиксация данной информации самим участковым уполномоченным в ведущихся непосредственно им учетах. Осуществление контроля за принятием и регистрацией поступающих обращений может проводиться посредством сверки двух вышеуказанных учетов.

При этом остается дискуссионным вопрос о том, является ли факт фиксации участковым уполномоченным полиции в ведущимся им журнале учета приема граждан, их обращений и заявлений фактом регистрации заявления о преступлении или административном правонарушении. Как представляется, данная процедура является вспомогательной, так как существует императивная норма, согласно которой «регистрация заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях – присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера Книги учета явлений и общений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения)»¹⁹.

Кроме этого, участковый уполномоченный полиции при получении сведений о совершении противоправных действий, сообщив о них в дежурную часть территориального органа МВД России, обязан незамедлительно прибыть на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресечь противоправные деяния, устранить угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, задокументировать в пределах компетенции обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, происшествия. Таким образом, от него

¹⁹ 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: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (ред. от 09.10.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

сначала требуются конкретные действия, а уже затем фиксация полученной информации.

Следует особо отметить то обстоятельство, что без проведения изменений в существующей системе учета и регистрации сообщений о преступлениях и правонарушениях, без качественных улучшений в организации реагирования на правонарушения со стороны ОВД, без полного и безусловного отказа от имеющих место устаревших и не соответствующих потребностям современного общества стереотипов, применяемых для оценки эффективности деятельности сотрудников органов и подразделений внутренних дел, которые зачастую стимулируют отдельных сотрудников на совершение противоправных действий по укрытию правонарушений от учета, по манипуляции со статистическими данными для искусственного создания в общественном сознании благополучной картины с обеспечением уровня охраны правопорядка и борьбы с преступностью, главные намеченные цели реформирования системы органов и подразделений внутренних дел не могут быть достигнуты.

Перейдем к рассмотрению еще нескольких обязанностей УУП, тесным образом пересекающимся с соблюдением им требований законности. Особое место среди данных обязанностей отводится деятельности УУП по изъятию им у отдельных граждан и должностных лиц организаций документов, которые имеют характерные признаки их подделки, а также перечисленных в законе предметов и вещей, либо полностью изъятых из обычного гражданского оборота либо оборот которых существенно ограничен, на нахождение которых у граждан или должностных лиц отсутствует необходимое разрешение, а также при выявлении участковым уполномоченным каких - либо иных предусмотренных действующим законодательством оснований. При изъятии вышеуказанных документов, предметов и вещей участковым уполномоченным должен быть составлен соответствующий протокол, и копия данного протокола должна быть вручена лицам, у которых осуществлено изъятие.

Поскольку вышеуказанными действиями УУП напрямую затрагиваются те права граждан, которые охраняются непосредственно Конституцией РФ, на рассмотрении данного вопроса следует остановиться более подробным образом. В действующем гражданском кодексе имеется предусмотренная в ст. 243 норма, определяющая конфискацию в ее гражданско – правовом понимании. В соответствии с данной нормой и в тех случаях, которые прямо предусмотрены действующим законодательством, отдельные виды имущества могут быть принудительно и безвозмездно изъяты у их собственников на основании судебного решения, в том числе в качестве санкции за совершение данным лицом определенного правонарушения.

В тоже время, во втором пункте вышеуказанной статьи ГК РФ содержится оговорка о том, что установленных законом случаях конфискация имущества допускается и в административном (внесудебном) порядке. При этом решение компетентного органа или должностного лица о конфискации имущества, которое было принято им в порядке административного производства, может быть в последующем обжаловано заинтересованными лицами в соответствующий суд. Несмотря на наличие данной нормы в ГК РФ сама административная процедура конфискации имущества до настоящего времени на уровне законодательства полностью не определена. В связи с этим административный порядок конфискации в настоящее время вызывает достаточно острые научные споры и приводит к наличию на практике весьма противоречивых судебных решений и толкований.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым как можно скорее и наиболее детальным образом регламентировать возможные и достаточные основания для изъятия определенных видов предметов и вещей, а также порядок последующего обращения с подобными вещами в территориальных органах системы МВД России.

Одним из основных видов административной деятельности УУП является осуществление им целого комплекса мероприятий в рамках проведения профилактического обхода закрепленного административного участка. В число

данных мероприятий включаются, в частности, обязательные посещения отдельных категорий лиц, которые состоят на различных профилактических учетах; проведение ознакомления с жильцами имеющихся на территории участка жилых помещений (отдельных жилых домов, квартир, и т.п.). Профилактические обходы должны осуществляться УУП каждодневно в систематическом охвате всех без исключения объектов, располагающихся на соответствующем административном участке. Во время осуществления вышеуказанных профилактических обходов участковый уполномоченный должен принимать меры к получению представляющей оперативный интерес информации о помещениях, которые сдаются в аренду; о лицах, допускающих немедицинское потребление наркотиков, в отношении лиц, которые распространяют материалы экстремистского содержания, а также об имеющихся жалобах граждан на совершение в их отношении каких – либо противоправных действий.

Тем не менее, в действующем в настоящее время приказе МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»²⁰ не содержится никаких разъяснений и указаний относительно того, каким образом УУП должен распорядиться тем довольно значительным объемом персональных данных, которые становятся известными ему в процессе осуществления профилактических мероприятий на обслуживаемом участке.

Например, С. обратился в суд с административным иском о признании незаконными действий участкового уполномоченного полиции ОМВД России по Шенкурскому району З. В обоснование требований указал, что административный ответчик предоставил в материалы уголовного дела справку - характеристику, с которой он не согласен, поскольку З. лично с ним не

²⁰ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

встречался, по месту жительства его не посещал, никакой профилактической работы с ним не проводил.

Судами установлено и следует из материалов дела, в соответствии с приказом начальника ОМВД России по Шенкурскому району от 13 марта 2019 года за УУП 3. закреплён административный участок № 3 и определена территория обслуживания - муниципальное образование «Федорогорское».

Органом предварительного расследования Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу в ОМВД России по Шенкурскому району Архангельской области направлен запрос о предоставлении характеристики в отношении С. в связи с возбуждением уголовного дела.

Исполнение данного запроса поручено УУП 3. по причине нахождения УУП К., обслуживающего административный участок, на котором проживает С., на карантине.

05 декабря 2020 года УУП 3. подготовлена справка - характеристика, в которой содержалась информация о привлечении С. к уголовной ответственности, в том числе по ч.2 ст.132 УК РФ. Сведения о судимостях С. получены УУП 3. из информационной базы - интегрированного банка данных регионального уровня (ИБД-Р).

Отказывая в удовлетворении требований административного истца, суд первой инстанции, с выводами которого согласилась апелляционная инстанция, исходил из того, что участковым уполномоченным полиции характеристика в отношении С. предоставлена по обязательному для исполнения запросу органа предварительного следствия, с соблюдением требований закона, в пределах полномочий должностного лица, в отсутствие нарушений прав административного истца, поскольку содержит информацию, полученную из официальной информационной базы.

Данные выводы судов, по мнению судебной коллегии, являются правильными, соответствуют установленным по делу обстоятельствам и

нормам материального права, подлежащим применению к спорным правоотношениям.

Суды правомерно пришли к выводу о том, что действия участкового уполномоченного полиции по исполнению запроса органа предварительного расследования о предоставлении сведений, содержащихся в базе данных, в отношении административного истца С., не противоречили требованиям действующего законодательства и прав последнего не нарушали.

Доводы кассационной жалобы о намеренном представлении ответчиком заведомо ложной информации получили оценку в суде апелляционной инстанции, правомерно отклонившей их поскольку осуществление контроля за полнотой и достоверностью отражения в учетных документах сведений об объектах учета (судимостях) в обязанности участкового уполномоченного полиции не входит²¹.

§2. Соблюдение законности в профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции

На службу участковых уполномоченных полиции на современном этапе возлагается очень большой и достаточно разноплановый объем работы. В связи с этим, от правильной и эффективной организации деятельности сотрудников данной службы зависит не только обеспечение должного уровня общественного порядка, но также и эффективность деятельности всех остальных служб и подразделений органов внутренних дел.

Проводимые в течение последних лет реформы службы УУП внесли очень сильные изменения в ранее существовавший облик данной службы. Довольно значительное внимание в настоящее время уделяется повышению статуса участкового уполномоченного полиции, постепенно создаются более

²¹ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.06.2022 по делу № 88а-10387/2022. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 12.07.2022).

качественные условия для осуществления УУП своей профессиональной деятельности, в том числе и в части укрепления материально-технического оснащения службы. В тоже время, по-прежнему сохраняющимися проблемными вопросами в деятельности УУП являются следующие: наличие повышенной нагрузки у действующих участковых уполномоченных, недостаточный уровень их профессионально - служебной подготовки, постоянный некомплект и дефицит кадров. Помимо вышеперечисленных моментов, не менее важной проблемой является довольно значительное расхождение постоянно вносимых в действующее законодательство изменений с уже сложившейся по тем или иным направлениям деятельности практикой.

В настоящее время введен в действие новый Приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»²². Данный нормативный акт, по мнению соответствующих специалистов, должен оптимизировать деятельность участковых уполномоченных, в том числе и в сфере осуществления ими профилактики преступлений и иных правонарушений.

Одним из наиболее существенных нововведений является перевод текущего документооборота, осуществляемого участковыми уполномоченными и их непосредственными руководителями, в электронный вид посредством внедрения специализированного модуля «Участковый». При введении в действие нового приказа предполагалось, что он должен стать значительно более понятным и удобным для его практического применения в повседневной служебной деятельности УУП, чем ранее действовавшее Наставление.

Следует отдельно отметить, что вновь введенный приказ впервые весьма подробно регламентирует обязанности участковых уполномоченных

²² О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

применительно к сельской местности. В частности, УУП должны иметь хорошее представление о наличии и расположении рек, состоянии имеющихся дорог, лесных массивов, местонахождении на закрепленной территории болот и степени их возможной проходимости, а также участковые уполномоченные не реже чем два раза в месяц должны посещать имеющиеся на закрепленной территории заброшенные дома и иные строения.

На начальников территориальных органов системы МВД России возлагаются обязанности по обеспечению имеющихся у них в штате участковых уполномоченных полиции необходимыми материально – техническими средствами, начиная от визитных карточек и заканчивая служебными автомобилями.

В целом, в новом приказе сохранено большинство ранее существовавших положений и требований. Однако, в отдельных вновь введенных формулировках действующие сотрудники подразделений УУП и специалисты в сфере административной деятельности полиции обнаружили указания на возможные принципиальные изменения. Так, в рассматриваемом приказе больше не содержится оговорки о том, какое конкретное количество граждан должен обслуживать один участковый уполномоченный. В отличие от ранее установленного для городов нормативного показателя в 3,5 тысячи человек в настоящее время предписывается устанавливать нагрузку на конкретного участкового уполномоченного с учетом норм населения.

Помощник участкового уполномоченного полиции пользуется правами участкового уполномоченного полиции, за исключением права рассматривать дела об административных правонарушениях, а также выполняет его обязанности, за исключением принятия решений, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по результатам рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

По нашему мнению, одним из недостатков нового приказа следует признать исключение из обязательной документации, которая должна вестись

участковым уполномоченным полиции, паспорта на административный участок, который предусматривался ранее действовавшим приказом МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции». Считаем, что отсутствие единого и систематизированного документа, который включает в себя наиболее полную и объективную информацию о конкретном административном участке и проживающем на его территории населении, затруднит административную деятельность участкового уполномоченного, особенно в случае вступления в соответствующую должность нового сотрудника полиции.

Служба участковых уполномоченных полиции согласно нормативно-правовым актам взаимодействует практически со всеми службами ОВД и правоохранительными органами. Вместе с тем в деятельности данной службы имеются существенные проблемы. Несмотря на введение новой системы оценки деятельности, по прежнему со стороны руководства МВД РФ, УВД остается спрос за раскрытие преступлений, в том числе выявление преступлений превентивной направленности, и долю преступлений раскрытых УУП от общего числа расследованных преступлений от числа расследованных по ОВД.

Сама система оценки нуждается в существенной доработке, так как она не отражает все аспекты деятельности УУП. Службе УУП вменено получение информации о преступлениях предусмотренных ст.ст. 232, 241 УК РФ, однако сведения о данной противоправной деятельности сопряжены с получением информации в ходе установления доверительных отношений с гражданами. Нормативный акт МВД РФ в данной области в настоящий момент отсутствует.

Рассматривая саму профилактическую деятельность, следует отметить, что зачастую кроме профилактической беседы УУП не может и не вправе применять к подучетным какие-либо меры воздействия. Лица, которые представляют наибольший оперативный интерес для ОВД, например освободившиеся из мест лишения свободы, могут безнаказанно не прибывать в ОВД для постановки на учет, так как меры административного воздействия

отменены, а подразделения ФМС регистрируют их по месту жительства без отметки ОВД о постановке на учет. Сама профилактическая работа сводится к формальности, так как отсутствуют элементарные рычаги воздействия, не продуманы и не осуществляются мероприятия по ресоциализации лиц отбывших наказания в специальных учреждениях.

Не находят понимания вопросы проведения сверок с учреждениями здравоохранения по выявлению и постановке на учет лиц больных алкоголизмом, наркоманией и психически больных представляющих опасность для себя и окружающих, так как данные списки с недавнего времени предоставляются только по индивидуальным запросам в рамках расследованных уголовных дел.

Большой объем работы службе УУП приходится выполнять по направлениям, не входящим в их основные обязанности и не входящим в критерии оценки деятельности. Например, РВК, не проводя никаких проверочных действий, в течение осенних и весенних призывов направляют в ОВД материалы о розыске граждан, скрывающихся от мероприятий, связанных с призывом на военную службу. Согласно приказу Министерства обороны РФ, МФД РФ и УФМС России № 366/783/197 от 10.09.2007 года в адрес ОВД должны направляться материалы о розыске лиц уклоняющихся от призыва с приложением документов о невозможности установления местонахождения. По факту работники РВК направляют в ОВД фактически одни повестки, после вручения большинства которых становится ясно, что ни каких проверочных мероприятий не проводилось.

В связи с сокращением штатной численности сотрудников ОВД участились случаи использования участковых уполномоченных полиции не по назначению. Так, в нарушении требований действующих нормативно – правовых актов УУП осуществляют дежурства в СОГ вне закрепленного за ними административного участка, осуществляют конвоирование подозреваемых. Таким образом, некоторое время УУП не занимается задачами

по обеспечению правопорядка на обслуживаемой территории, не осуществляют отработку жилого массива.

В судебной практике уже имеются решения, которыми отменялись дисциплинарные взыскания, наложенные на участковых уполномоченных полиции с нарушением действующих нормативно – правовых актов, регламентирующих деятельность данной службы. Например, Р. обратился в суд с иском к ответчику ОМВД России по районам Силино и Старое Крюково города Москвы, в котором просил отменить наложенное на него приказом ответчика от 29 октября 2020 года № 66л/с дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора.

Как установлено судами и следует из материалов дела, Р. проходил службу в Управлении внутренних дел по Зеленоградскому Административному округу Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве в Отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам Силино и Старое Крюково города Москвы в должности старшего участкового уполномоченного полиции отделения участковых уполномоченных полиции Отдела с 28 февраля 2018 года по 18 декабря 2020 года.

Приказом Отдела МВД Российской Федерации по районам Силино и Старое Крюково города Москвы от 29 октября 2020 года № 66л/с "О наложении дисциплинарного взыскания" Р. был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде строгого выговора за нарушение служебной дисциплины, выразившееся в невыполнении распоряжения старшего дежурной смены, обязательного для исполнения всеми сотрудниками дежурной смены, задействованными в охране общественного порядка на обслуживаемой территории, а именно в невыполнении распоряжения оперативного дежурного дежурной части Отдела капитана полиции М. о необходимости проследовать в магазин "Пятерочка", расположенный по адресу: г. Москва, г. Зеленоград, корп. 834А, где была совершена кража, и оказать содействие участковому уполномоченному полиции отделения участковых уполномоченных полиции

Отдела младшему лейтенанту полиции С., а также в непринятии мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, и в нарушении требований нахождения на доступной подвижной радиотелефонной связи, радио- или проводной связи с непосредственным руководителем или оперативным дежурным территориального органа.

Разрешая спор, суд первой инстанции пришел к выводу о наличии правовых оснований для удовлетворения исковых требований Р. и отмене приказа Отдела МВД Российской Федерации по районам Силино и Старое Крюково города Москвы от 29 октября 2020 года N 66л/с "О наложении дисциплинарного взыскания", при этом исходил из того, что при наложении на истца дисциплинарного взыскания в виде строгого выговора работодателем не учтена тяжесть совершенного проступка, обстоятельства его совершения, отсутствие негативных последствий, а также предшествующее отношение истца к труду.

Приходя к такому выводу, суд первой инстанции указал, что представленными доказательствами подтверждено, что за период прохождения службы истец зарекомендовал себя как добросовестный, профессиональный сотрудник, который неоднократно поощрялся за добросовестное выполнение служебных обязанностей, о чем свидетельствуют благодарности и почетные грамоты, признавался лучшим участковым по результатам народного голосования жителей г. Зеленограда в 2017 году, в марте 2020 года Отдел МВД России по районам Силино и Старое Крюково города Москвы был признан лучшим по результатам оперативно-профилактической операции "Превентив". Также районный суд сослался на то, что доказательств, свидетельствующих о том, что данный проступок привел к негативным последствиям, стороной ответчика представлено не было; факт кражи не подтвердился, уголовное дело не возбуждалось, СОГ на место происшествия не направлялась. За участком, куда необходимо было выехать, 2 августа 2020 года был закреплен другой участковый; при этом, ответчиком не представлено убедительных объяснений

почему указанный сотрудник не мог проследовать по вызову. Доказательств того, что ответчиком учтено добросовестное отношение истца Р. к труду, его стаж работы в органах внутренних дел, ответчиком также не представлено.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами районного суда и их правовым обоснованием²³.

Имеются проблемы во взаимодействии с УФСИН РФ в части направления уведомлений о возможности проживания лиц освобождающихся из мест лишения свободы. Данные уведомления высылаются зачастую несвоевременно, мнение УУП о невозможности проживания не учитывается, что приводит к направлению ранее судимых к проживанию по вымышленным адресам и местам жительства не являющимся их собственностью и собственностью их родственников.

Серьезной проблемой является прекращение своей деятельности медицинских вытрезвителей и домов пребывания лиц без определенного места жительства. В настоящее время затруднена возможность помещения неблагополучных слоев населения в учреждения здравоохранения, когда жизнь и здоровье можно спасти благодаря их временной изоляции и оказания необходимой медицинской помощи.

Помимо компетенции участкового уполномоченного в сфере уголовного процесса, он осуществляет также административную деятельность в определенных областях, которые имеют свою специфику. В качестве одной из них предлагаем рассмотреть область контроля за оборотом оружия.

Участковый уполномоченный является одним из основных субъектов, который выявляет административные правонарушения в сфере контроля за оборотом оружия. Тем не менее передача части полномочий в указанных правоотношениях Федеральной службе войск национальной гвардии²⁴ создают

²³ Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 03.02.2022 N 88-3077/2022 по делу № 2-533/2021. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 12.07.2022).

²⁴ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии: указ Президента РФ от 05.04.2016 №157 // Российская газета. 2016. 7 апреля.

проблемы в правоприменительной практике, что сказывается на эффективности работы сотрудников органов внутренних дел. Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях в случае выявления признаков состава административного правонарушения участие УУП в процессе привлечения виновного лица к ответственности ограничивается лишь составлением протокола и передачей материалов по подведомственности в Федеральную службу войск национальной гвардии. В таких условиях сокращение административно-юрисдикционных полномочий на этапе пресечения административных правонарушений в сфере оборота оружия, а также на стадии привлечения виновного лица к ответственности, по нашему мнению, негативно сказывается на эффективности обоих ведомств, несмотря на урегулированное межведомственное взаимодействие. По мнению Е. С. Кученина, такая реформа «является препятствием для своевременного рассмотрения дела» а также «не позволяет реализовать правоохранительный потенциал службы УУП»²⁵.

Аналогичная проблема присуща также правоприменительной практике в лицензионно-разрешительной системе. В случае выявления нарушения сроков регистрации, перерегистрации оружия участковый уполномоченный не вправе составить протокол об административном правонарушении. Один из исследователей данного вопроса, Е.С. Кученин утверждает, что «... в практической деятельности это едва ли не самое часто встречающееся административное правонарушение в области оборота оружия, выявляемое участковыми уполномоченными полиции при проверке владельцев гражданского оружия»²⁶. Автор отмечает, что при выявлении указанного состава правонарушения, УУП для того, чтобы составить протокол, переквалифицирует в состав, предусмотренный ст. 20.8 КоАП РФ, что очевидно

²⁵ Кученин Е.С. К вопросу о полномочиях участковых уполномоченных полиции в сфере контроля за оборотом гражданского оружия / Е. С. Кученин // Вестник экономической безопасности. 2020. №1. С.155.

²⁶ Кученин Е.С. К вопросу о полномочиях участковых уполномоченных полиции в сфере контроля за оборотом гражданского оружия / Е. С. Кученин // Вестник экономической безопасности. 2020. №1. С.156.

нарушает принцип законности и является основанием для признания таких актов незаконными.

Другой важной сферой деятельности участковых уполномоченных полиции является профилактика. Особое внимание стоит обратить на осуществление УУП профилактического обхода административного участка, который должен проводиться сотрудником ежедневно. Особенность заключается в том, что по мнению некоторых авторов, например, М.О. Хатуаева, обход территории не расценивается сотрудниками как действенный способ решения иных сопутствующих служебных обязанностей: знакомство лицами, проживающими на вверенном участке, осуществление индивидуальной профилактики, работа с обращениями граждан²⁷.

Немаловажным направлением, подлежащим реализации в ходе осуществления профилактической деятельности на закрепленном за УУП административном участке, является индивидуально - профилактическая работа с конкретной категорией лиц, состоящих по тем или иным основаниям на профилактическом учете. Среди подобных лиц отдельно выделены те, которые страдают наркотической или алкогольной зависимостью. При этом, по мнению отдельных исследователей данную категорию следует исключить из существующего перечня лиц, в отношении которых сотрудники подразделений УУП обязаны проводить индивидуально - профилактические мероприятия.

Подобная позиция объясняется тем обстоятельством, что в настоящее время соответствующие медицинские организации, ссылаясь на положения действующего уголовно-процессуального законодательства, отказываются предоставлять участковым уполномоченным полиции необходимые им медицинские сведения и документы при отсутствии в отношении конкретных лиц возбужденных уголовных дел²⁸.

²⁷ Хатуаев М.О. Проблемы в организации деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений на административном участке / М. О. Хатуаев // Инновационная наука. 2021. №3. С. 184.

²⁸ Гришаков А.Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период / А. Г. Гришаков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. №3 (63). С.48-53.

Среди прочих существующих проблемных моментов в повседневной служебной деятельности участковых уполномоченных необходимо отметить и вопросы, возникающие при проведении ими отчетных мероприятий, а также в работе по рассмотрению обращений граждан.

Следует признать, что одним из самых действенных механизмов по обеспечению обратной связи между гражданами и соответствующими органами исполнительной власти, от лица которых на своих административных участках выступают участковые уполномоченные, является организация и проведение систематических отчетов участковых уполномоченных полиции о проделанной ими работе перед населением обслуживаемого административного участка. Несмотря на то, что ведомственными нормативными актами²⁹ достаточно подробно регламентируется организация и порядок проведения такой работы, тем не менее, данному направлению деятельности все же присущи отдельные и довольно существенные недостатки.

Так, собрания с населением по вопросу осуществления участковым уполномоченным отчета о проделанной работе должны проводиться не реже 1 раза в течение календарного года. В соответствии с имеющимися требованиями, данные собрания должны сопровождаться обязательной предварительной публикацией в соответствующих официальных источниках (не позднее, чем за 10 дней до даты проведения собрания) информационно-аналитического доклада (записки) о результатах проделанной конкретным УУП работы за соответствующий отчетный период. В связи с этим объективно возникает одна из довольно существенных проблем. Население административного участка, имея возможности для ознакомления с предстоящим отчетом участкового уполномоченного непосредственно через доступные средства массовой информации (Интернет), не видит какой-либо необходимости для своего личного присутствия на самом собрании, посвященном данному отчету. В тоже время, наибольшее значение в вопросах

²⁹ Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД РФ от 30 августа 2011 г. № 975 // Российская газета. 2011. 30 сентября.

взаимодействия между населением и УУП отводится все-же самим собраниям и очному диалогу на них между заинтересованными сторонами.

Из вышеизложенного можно сделать обоснованный вывод о том, что практическая реализация такой формы профилактической деятельности как проведение участковым уполномоченным полиции отчетов перед населением постепенно утрачивает свое первоначальное и определяющее значение, заключающееся в поддержании непосредственной связи между органами исполнительной власти и населением. Представляется, что возможное решение обозначенной проблемы должно заключаться в последовательном осуществлении следующего комплекса мероприятий: исключении из ведомственных нормативных актов обязанности УУП по преждевременному опубликованию отчетов о проделанной работе в СМИ; предварительном публичном уведомлении населения административного участка о предстоящем отчетном собрании; возложение обязанностей по посещению таких отчетных мероприятий на руководителей соответствующих ТСЖ, управляющих отдельными домами, которые могли бы в последствии довести полученную в ходе отчета информацию до сведения жильцов, не присутствовавших на собраниях.

Работа участкового уполномоченного по рассмотрению обращений граждан также является одной из наиболее значимых составляющих его административной деятельности на закрепленном участке и приносит свои соответствующие результаты. Так, служба УУП традиционно и по праву занимает одно из первых мест среди всех служб и подразделений ОВД по количеству выявленных правонарушений и установленных лиц, причастных к совершению уголовно - наказуемых деяний.

По мнению Е.В. Герасимовой, наиболее характерными видами нарушений в сфере учетно-регистрационной деятельности, которые допускаются участковыми уполномоченными при рассмотрении ими заявлений и иных обращений граждан, являются следующие: нарушения установленных процессуальных сроков проведения проверок по заявлениям и сообщениям о

правонарушениях; нарушения сроков уведомления заявителей и надзирающих прокуроров о результатах проведенных проверки; нарушения сроков проведения дополнительных проверочных мероприятий, которые были установлены надзирающими прокурорами; принятие по результатам рассмотрения заявлений и сообщений необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовного дела либо о передаче соответствующих заявлений по подследственности³⁰.

Сами действующие сотрудники службы УУП считают, что в административной деятельности участковых уполномоченных целый ряд сложностей возникает в связи с действиями самих заявителей. Так, в процессе осуществления работы по рассмотрению поступающих обращений граждан участковым уполномоченным достаточно часто приходится сталкиваться с тем, что рассмотрение поступивших обращений находится вне компетенции не только участковых уполномоченных, но и органов внутренних дел, в целом.

Применительно к организации и проведению отчетов перед населением действующие сотрудники службы УУП отмечают достаточно низкий уровень заинтересованности населения, проживающего на территории административного участка, в результатах работы закрепленного за данным участком УУП и, как следствие этого, довольно низкую посещаемость проводимых отчетных собраний. Кроме этого, действующие участковые уполномоченные указывают на то, что и в настоящее время в службе УУП сохраняются такие насущные проблемы, как постоянный некомплект кадров и недостаточный уровень профессиональной и служебной подготовки сотрудников службы. Широкое распространение получает практика, когда стажеры по должности УУП вынуждены исполнять весь комплекс обязанностей, возлагаемых на участковых уполномоченных, еще не обладая

³⁰ Герасимова Е.В. Проблемы соблюдения законности при рассмотрении участковыми уполномоченными полиции обращений граждан / Е. В. Герасимова // Символ науки. 2020. №5-3. С. 140.

при этом необходимым образовательным уровнем и без предварительного прохождения специальной профессиональной подготовки.

Вывод по главе: административная деятельность УУП на современном этапе в связи с наличием в ней отдельных проблемных вопросов требует дальнейшего совершенствования по следующим основным направлениям:

необходимо принять меры по устранению имеющихся расхождений между нормативными положениями ведомственных правовых актов и устоявшейся правоприменительной практикой в сфере профилактики преступлений и иных правонарушений;

следует вернуть участковым уполномоченным ряд отдельных полномочий, необходимых им для организации и осуществления деятельности в сфере профилактики и пресечения нарушений, связанных с оборотом оружия, а также в лицензионно-разрешительной деятельности;

необходимо предусмотреть комплекс мер для максимального привлечения населения к реализации УУП его отчетной деятельности в целях обеспечения надлежащей взаимосвязи между населением и соответствующими органами государственной власти;

целесообразно значительно сократить обязанности УУП по исполнению ими учетно-регистрационной работы, что повлечет за собой появление у них большего количества времени для организации всестороннего и объективного рассмотрения поступающих обращений граждан.

От принятия целенаправленных мер по повышению эффективности и совершенствованию деятельности подразделений УУП напрямую зависит не только качество решения важнейших задач данной службы, но и возможность выхода из существующих в настоящее время кадровых проблем, а также повышение престижа службы в должности УУП.

ГЛАВА 3. КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

§1. Ведомственный контроль как способ обеспечения законности в деятельности УУП

По настоящему эффективное функционирование и повседневная деятельность всех без исключения звеньев существующего в настоящее время государственного аппарата невозможны без абсолютно точного и совершенно неуклонного соблюдения всех без исключения требований действующей Конституции России и принятых в соответствии с ней федеральных законов и иных подзаконных нормативных актов, без надлежащего и всеобъемлющего обеспечения установленных гарантий всех основных прав и свобод граждан и юридических лиц. Дальнейшее укрепление законности является одним из самых главных и наиболее важных направлений в процессе дальнейшего формирования в нашей стране действительно правового государства.

За последние несколько лет в целях совершенствования и оптимизации критериев оценки служебной деятельности органов и подразделений сферы внутренних дел, был введен в действие целый ряд ведомственных нормативно-правовых актов. Между тем, в настоящее время так и не сформировалась какая-то единая точка зрения среди научных работников и практикующих специалистов относительно достаточности и совершенства указанных ведомственных документов.

Имеющиеся основные приоритеты осуществления контрольной деятельности в системе МВД были сформулированы и получают дальнейшую разработку с учетом одной из главных задач, стоящих перед МВД России на современном этапе и заключающейся в необходимости возвращения полицейским органам надлежащего уровня доверия со стороны граждан, переориентирования всех без исключения органов и подразделений внутренних дел и каждого из сотрудников данных органов и подразделений на

первоочередное и эффективное решение вопросов, связанных с обеспечением реальной защиты имеющихся прав и свобод граждан.

Понятие категории «законности» даже в различных направлениях самой юридической науки может быть использовано в самых разных его значениях и интерпретациях. Не является каким-либо исключением в данном случае и административное право, которое занимается регламентацией процессов осуществления государственного управления. Представляется достаточно очевидным, что все без исключения компетентные должностные лица самого различного уровня, в процессе принятия каких-либо обязательных для исполнения иными лицами властных управленческих решений, в обязательном и безусловном порядке должны при этом руководствоваться конкретно установленными для подобных ситуаций нормативно-правовыми предписаниями. Причем, следует указать, что данное описанное требование в равной мере является справедливым как для всех соответствующих органов и учреждений исполнительной власти, так и иных других отраслей и сфер, тем или иным образом участвующих в осуществлении функций публичной власти.

Укрепление законности в органах внутренних дел требует комплексного подхода, предусматривающего точное определение и учет организационных, правовых, социальных и моральных факторов, влияющих на его состояние. Такая работа должна проводиться ежедневно, целенаправленно, с учетом личностных особенностей каждого работника и с учетом морального авторитета служебных команд, органов общественного контроля.

Специфика службы участковых уполномоченных полиции (непредсказуемость, повышенная ответственность, необходимость общения с разными категориями граждан, психическая и физическая перегрузка, риск и т.д.) часто приводит к профессиональной деформации или "выгоранию" личности работника. Профессиональная деформация определяется как изменение профессиональных способностей и идентичности сотрудника в асоциальной стороне, возникающей из-за негативных организации и условий работы.

Разнообразие факторов, приводящих к нарушениям законности в органах внутренних дел, также определяет разнообразие мер и условий, способствующих их борьбе. Строгое соблюдение всеми должностными лицами органов внутренних дел законов и постановлений является одним из важнейших требований как законности, так и дисциплины службы в целом. Осуществление этого принципа невозможно без регулярной деятельности сотрудников органов внутренних дел, наделенных дисциплинарными полномочиями, для поддержания и укрепления служебной дисциплины в командировках в местах службы, ликвидации незаконных действий путем убеждения, контроля и принуждения.

Сегодня необходимо дополнительное исследование порядка и характеристик осуществления внутреннего контроля в качестве управленческой функции, а также исследование влияния используемых для этого методов на состояние организации и дисциплины в органах внутренних дел. Эта задача требует анализа распределения полномочий по внутреннему надзору, рассмотрения форм и методов осуществления.

Организация и проведение ведомственного контроля в территориальных органах и подразделениях определяются двумя основными целями:

необходимостью постоянного направления текущей служебной деятельности территориальных органов и подразделений на выполнение специально установленных для них заданий посредством проведения проверок фактического состояния и положения дел в конкретных органах и подразделениях, наличие у них реальных возможностей для выполнения поставленных перед ними задач;

необходимостью организации должного управления за процессами, направленными на совершенствование и повышение эффективности служебной деятельности территориальных органов и подразделений путем своевременной профилактики возможных нарушений, скорейшего

обнаружения и незамедлительного устранения возникших отклонений от нормальной деятельности и причин подобных отклонений³¹.

Для наиболее качественного и конструктивного осуществления вышеуказанных целей каждый из руководителей органов и подразделений должен иметь абсолютно полные и четкие представления о том, каким образом осуществляется текущая деятельность в конкретный момент времени, каковы результаты осуществляемой деятельности в находящихся у него в подчинении отдельных службах и подразделениях, в каких из подразделений имеют место отклонения от предварительно определенных и утвержденных планов, и какие конкретно меры управленческого характера следует предпринять для своевременного устранения образовавшихся недостатков в служебной деятельности.

В действующем в настоящее время Наставлении по организации службы участковых уполномоченных полиции, утвержденном Приказом МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»³² обеспечению контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции посвящен IV раздел, в котором указано следующее.

В целях осуществления контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции в установленном порядке проводятся проверки уполномоченными 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 лицами, которым участковые уполномоченные полиции подчинены по службе, либо лицами, наделенными

³¹ Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности: науч. издание / В.Я. Кикоть, С.С. Маилян, Д.И. Грядовой. М.: Проспект, 2016. С.56.

³² О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

такими полномочиями приказом (графиком) начальника территориального органа.

Проверку деятельности участковых уполномоченных полиции осуществляют: начальник территориального органа не реже одного раза в год; его заместитель - начальник полиции и заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) - раз в полугодие; начальник подразделения участковых уполномоченных полиции - ежеквартально.

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

При проведении проверки изучаются:

Фактическое состояние основных показателей по направлениям деятельности участкового уполномоченного полиции.

Обстоятельства, затрудняющие исполнение служебных обязанностей.

Полнота заполнения, регулярность пополнения и достоверность вносимых сведений в Сервис.

Знание оперативной обстановки на территории, обслуживаемой территориальным органом, и административном участке.

Например, П.Р. обратился в суд с иском к Управлению министерства внутренних дел России по г. Белгороду о признании служебной проверки недействительной, об отмене приказа о дисциплинарном взыскании.

Материалами служебной проверки установлено, что 10 декабря 2020 года в 9 часов 00 минут при проведении начальником отдела УУП и ПДН ОП N 2 УМВД России по г. Белгороду инструктажа П.Р. перед заступлением на службу дано задание по проведению профилактики мошенничества с предоставлением ведомости (согласно приказу УМВД Белгородской области от 6 марта 2020 года N 140 "Об организации работы по профилактике, раскрытию и расследованию преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий и в сфере компьютерной информации и создании специализированной рабочей группы УМВД России по Белгородской

области")), установлению и привлечению к административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение по статье 20.25 КоАП РФ, так как согласно данным административной практики на обслуживаемом УУП и ПДН ОП N 2 П.Р. административном участке проживает 3 лица, в отношении которых составлялось 5 административных материалов.

В 18 часов 00 минут того же дня на подведении итогов рабочего дня П.Р. отсутствовал, о проделанной работе руководству не доложил, ежедневный отчет установленного образца не предоставил, полученные на инструктаже указания непосредственного руководителя по проведению профилактики мошенничества, установлению и привлечению к административной ответственности по статье 20.25 КоАП РФ лиц, на обслуживаемом П.Р. административном участке, не исполнил. 11 декабря 2020 года на инструктаже личного состава участковых уполномоченных полиции перед заступлением на службу начальником ОУУП и ПДН ОП N 2 УМВД России по г. Белгороду П.Р. заданы вопросы о знании оперативной обстановки на обслуживаемом административном участке, на что П.Р. в присутствии личного состава, пояснил, что преступлений на его участке не совершалось, лица, состоящие на профилактических учетах, отсутствуют.

На требование начальника ОУУП и ПДН ОП N 2 УМВД России по г. Белгороду о предоставлении отчета о проделанной работе за рабочий день 10 декабря 2020 года П.Р. представлен рапорт от 11 декабря 2020 года, из которого следует, что им был осуществлен обход территории административного участка, проверка торговых точек (магазины, рынок), в ходе которой нарушений требований санитарно-эпидемиологических норм не выявлено, также проведена деловая встреча с сотрудниками Управы N 21, работа по обращениям граждан, проверка по месту жительства поднадзорного лица. В ходе несения службы, фактов совершения противоправных деяний не выявлено.

Из чего установлено, что уклоняющиеся от уплаты штрафов лица П.Р. не выявлены, профилактика мошенничества с гражданами им не проведена,

ежедневный отчет о проделанной работе по форме, установленной приложением N 2 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России от 29 марта 2019 года N 205, не подготовлен.

Между тем, приказом N 736 от 9 декабря 2019 года за УУП и ПДН ОП N 2 П.Р. закреплен административный участок за N 216, на котором согласно сведениям базы АИ "Статистика", за истекший период 2020 года совершено 60 преступлений. В ходе выборки данных из Сервиса обеспечения охраны общественного порядка базы Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД РФ, на данном административном участке на учете состоят 3 лица условно осужденные либо лица, наказание которого не связано с лишением свободы, 2 ранее судимых лица, 3 несовершеннолетних лица, состоящих на учете в ОДН; 2 родителя, состоящие на учете в ОДН; 95 лиц, имеющих в пользовании огнестрельное и газовое оружие.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении заявленных П.Р. требований, суды пришли к выводу, что факт совершения П.Р. дисциплинарного проступка в связи с ненадлежащем исполнении им своих должностных обязанностей, выразившегося в непредставлении ежедневного отчета о проделанной работе по окончании несения службы, незнании оперативной обстановки на обслуживаемом им административном участке и невыполнении приказа непосредственного руководителя, установлен, и относится к нарушениям служебной дисциплины³³.

Одним из достаточно позитивных моментов в процессе состоявшегося первоначального этапа по реформированию системы органов и подразделений МВД России, явилось сохранение в процессе такого реформирования достаточно жесткой и централизованной вертикали системы управления органами внутренних дел, а также принятие в ходе осуществления реформы

³³ Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 05.03.2022 по делу № 2-578/2021. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 12.07.2022).

целого ряда нормативно - правовых актов, которые по своей сущности и содержанию полностью соответствуют общепризнанным международным стандартам, распространяющимся на деятельность полицейских органов. введенный на первоначальном этапе реформирования целый комплекс мер был действительно необходим. Однако для получения необходимых и ожидаемых результатов принятые меры оказались не достаточными и не в полной мере оправдали имеющихся ожиданий со стороны общественности. В связи с этим крайне важным представляется обеспечение дальнейшей оптимизации деятельности полиции в Российской Федерации с тем, чтобы граждане в реальной действительности смогли на себе ощутить имеющиеся позитивные изменения в деятельности всей системы МВД России.

Подводя итог вышесказанному, мы считаем, что можно сделать следующие выводы и предложения:

Укрепление законности в деятельности УУП требует комплексного подхода, который заключается в точной фиксации и учете организационно - правовых, социальных и моральных факторов, влияющих на ее состояние. Подобная работа должна проводиться повседневно, целенаправленно, с учетом особенностей личности каждого сотрудника и опираться на моральный авторитет служебных коллективов, органов общественного контроля.

Экономические факторы на сегодняшний день не позволяют говорить о возможности значительного увеличения финансирования полиции из федерального бюджета. В связи с этим актуализируются альтернативные материальному стимулированию способы поддержания законности в деятельности УУП. Таковыми, на наш взгляд, могут стать:

- 1) снижение количества отчетной документации и предоставление руководителю конкретного подразделения УУП возможности выбирать интенсивность отчетов о проделанной работе подчиненных сотрудников в зависимости от достигаемых ими результатов служебной деятельности;

- 2) внедрение программных средств текущего контроля деятельности сотрудников;

- 3) хронометраж рабочего времени участковых уполномоченных полиции;
- 4) открытое видеонаблюдение за деятельностью сотрудников.

Полагаем, что предложенные меры позволят повысить эффективность внутреннего контроля соблюдения законности и служебной дисциплины в деятельности участковых уполномоченных полиции.

§2. Учет и оценка деятельности участковых уполномоченных полиции

Обобщение результатов научных публикаций и дисциплинарной практики в подразделениях УУП позволяет к основным негативным факторам, влияющим на состояние законности административной деятельности, относить:

- 1) значительный объем дискреционных полномочий УУП, связанных с реализацией административно-деликтного законодательства, законодательства в области профилактики правонарушений, безопасности дорожного движения;
- 2) высокая загруженность УУП, связанная с большим объемом выполняемых задач, отвлечением его от выполнения возложенных на него обязанностей, штатным некомплектом;
- 3) ориентированность УУП на получение определённых показателей, которые сравниваются с предыдущим периодом;
- 4) наличие пробелов в законодательстве, которые приводят к необходимости самостоятельного выбора варианта действий в той или другой правовой ситуации;
- 5) недостаточность подготовки УУП, отсутствие у некоторых сотрудников практического опыта выполнения обязанностей в целом, или в отдельных сферах служебной деятельности;
- 6) низкий уровень дисциплины отдельных УУП, склонность к злоупотреблению полномочиями;

7) отсутствие эффективного взаимодействия, как между подразделениями полиции, так и другими субъектами и участниками правоохранительной и профилактической деятельности;

8) слабый контроль со стороны руководителей территориальных органов МВД России, непосредственных руководителей службы, а также старших УУП за несением службы;

9) низкая эффективность информационно-пропагандистской работы, отсутствие необходимой психолого-педагогической компетентности у руководителей;

10) ненадлежащее материально-техническое обеспечение отдельных направлений деятельности УУП.

Учет и оценка деятельности участковых уполномоченных полиции выступают одним из организационно-правовых средств повышения ее эффективности, тем самым они являются элементами контроля. Учет является деятельностью по получению и обработке сведений о результатах работы участковых уполномоченных полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью на территории закрепленных за ними административных участков. Оценка результатов работы участковых уполномоченных полиции, в свою очередь, представлена совокупностью качественных и количественных показателей их деятельности. Ее целевым назначением является определение качества выполнения задач и функций, возложенных на данную службу и ее сотрудников.

Основные результаты по направлениям деятельности участковых уполномоченных полиции, изложенные в ранее действующем Приказе МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166, возлагали обязанность по определению показателей и методики оценки деятельности отдельного участкового уполномоченного полиции на начальника территориального органа МВД России на региональном уровне. В обязательном порядке подлежали учету такие критерии, как:

- 1) состояние оперативной обстановки на административном участке, а также меры, принимаемые по ее нормализации;
- 2) общественное мнение о качестве работы участкового уполномоченного полиции;
- 3) работа, проводимая с поступающими обращениями граждан;
- 4) состояние законности, учетно-регистрационной, исполнительской служебной дисциплины в отчетном периоде;
- 5) организация взаимодействия с сотрудниками структурных подразделений территориального органа МВД России на районном уровне и с общественностью по вопросам участия в охране общественного порядка на административном участке.

Как представляется, перечисленные критерии выступали признаками, в соответствии с которыми должна была осуществляться деятельность участкового уполномоченного полиции, однако их явно было недостаточно для того, чтобы измерить и оценить работу каждого участкового уполномоченного полиции и в целом их подразделений. Оценка этой работы должна выражаться в обобщении ее количественных и качественных сведений и их последующем преобразовании для получения общей оценки.

Иными словами, необходимо сформировать систему оценки деятельности участковых уполномоченных полиции.

На результаты работы участкового уполномоченного полиции оказывает влияние большое число факторов, к числу которых относятся и условия осуществления ими служебной деятельности. В эти условия входят особенности местности (городская, сельская), размер административного участка и структура населения. На объем работы участкового уполномоченного полиции и ее конечный результат также оказывает влияние и количество объектов охраны, мест массового отдыха населения, предприятий торговли и т.д.

Руководителям служб УУП на местах необходимо помнить, что аналитическое исследование обстановки, складывающейся в сфере

профилактической работы на административном участке, индивидуально-профилактической работы с лицами, состоящими на учете в органах внутренних дел, пресечения нарушений административного законодательства, не менее значимо, чем изучение преступности. Отсюда вытекает задача обеспечения необходимого уровня аналитической работы для оценки этого важного элемента оперативной обстановки.

Для реализации вышеизложенных положений, совершенствования информационного обеспечения органов внутренних дел, а также повышения эффективности деятельности территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях ГУОООП МВД России активно внедряется в практическую деятельность Сервис обеспечения охраны общественного порядка (далее — СООП). На перспективность такого направления, как использование в служебной деятельности современных информационных технологий, не раз обращалось внимание ученого сообщества.

СООП позволяет формировать статистические показатели о результатах оперативно-служебной деятельности подразделений системы МВД России не только в автоматизированном виде через интегрированные банки данных федерального (ИБД-Ф) и регионального (ИБД-Р) уровней. Предусмотрена также возможность поиска данных по запросам с различными критериями. Вместе с тем, исходя из опыта практической апробации указанного сервиса, эта деятельность будет осложнена рядом факторов.

В первую очередь возникает вопрос об оснащении УУП персональными компьютерами и оргтехникой. Безусловно, за последние годы данный компонент оперативно-служебной деятельности серьезным образом укрепился. Проведенное нами исследование показало, что в целом обеспеченность по стране достаточно высока (в среднем она составляет 73,2%), а в отдельных регионах (ГУ МВД России по Ставропольскому краю) достигает 90%. Вместе с тем при организации информационно-аналитической и статистической работы ключевое значение приобретает наличие компьютеров, подключенных к

ресурсам интегрированной мультисервисной телекоммуникационной системы (далее — ИМТС).

Другой проблемой является внесение информации в компоненты СООП и ее корректировка. Очевидно, что данный процесс достаточно трудоемок и продолжителен по времени. Проведенное нами исследование показывает, что в среднем время, затрачиваемое УУП в городах страны на выполнение всех служебных обязанностей, составляет от 21 часа 42 минут до 24 часов 48 минут, в сельской местности — от 18 часов 30 минут до 21 часа 00 минут. Принимая во внимание сложившуюся в отдельных субъектах острую нехватку кандидатов на должности УУП (средний некомплект по стране превышает 5%), необходимо отметить, что это приводит к увеличению нагрузочных показателей на действующих сотрудников.

Соответственно, значительное увеличение нагрузки приводит к нарушениям законности со стороны участковых уполномоченных полиции.

Например, распоряжением УМВД России по г. Набережные Челны от 26 октября 2021 года в период с 24 мая 2021 года по 28 мая 2021 года была назначена оперативно-профилактическая операция "Арсенал" по предупреждению, выявлению и раскрытию преступлений, связанных с незаконным оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

25 мая 2021 года старшим участковым уполномоченным полиции ОП № 1 "Автозаводский" УМВД России по г. Набережные Челны М. осуществлен выход по месту жительства С., в ходе которого составлен протокол обнаружения и изъятия следующего оружия: <данные изъяты>, и разрешений к ним.

С. обратился в суд к старшему участковому уполномоченному полиции ОП N 1 "Автозаводский" УМВД России по г. Набережные Челны М., ОП N 1 "Автозаводский" УМВД России по г. Набережные Челны, УМВД России по г. Набережные Челны, МВД по Республике Татарстан о признании незаконными действий, выразившихся в изъятии оружия и разрешений к ним, в удержании

оружия и разрешений к ним, возложении обязанности возвратить оружие и разрешения к ним.

Решением Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 19 ноября 2021 года административное исковое заявление С. удовлетворено частично. Признаны незаконными действия ОП N 1 "Автозаводский" УМВД России по г. Набережные Челны, выразившиеся в удержании изъятого у С. оружия и разрешений к ним, на УМВД России по г. Набережные Челны возложена обязанность устранить допущенные нарушения путем принятия мер по возврату изъятого у С. оружия и разрешений к ним. В удовлетворении остальных требований отказано.

При рассмотрении данного дела в кассационной инстанции судебная коллегия указала следующее.

Судами установлено и подтверждено материалами дела, что после изъятия оружия участковым уполномоченным полиции подан рапорт от 25 мая 2021 года, материал зарегистрирован в дежурной части ОП N 1 "Автозаводский" Управления МВД России по городу Набережные Челны в книге учета сообщений о происшествиях. В рамках проверочного материала назначено исследование вышеуказанного оружия.

Согласно справке об исследовании от 26 мая 2021 года, выданной Экспертно-криминалистическим отделом ОП N 1 "Автозаводский" Управления МВД России по городу Набережные Челны, представленное на исследование оружие в количестве пяти единиц изготовлено заводским способом, конструктивным изменениям не подвергалось.

Учитывая, что в материалах дела отсутствуют доказательства проведения контрольных мероприятий по заявлению и сообщению граждан Российской Федерации о преступлении, отсутствии доказательств процессуального оформления его результата рассмотрения, мотивы суда апелляционной

инстанции о допущенных процессуальных нарушениях при оформлении изъятия оружия основаны на верном применении норм материального права³⁴.

В этой связи необходимо предусмотреть дополнительные меры по укомплектованию штатной численности подразделений УУП за счет социальных и правовых преимуществ, например, льготное исчисление выслуги лет при назначении пенсий сотрудникам полиции, увольняемым с должностей УУП.

В современных экономических условиях, с учетом специфики работы со статистическими сведениями, решение проблемы внесения информации в компоненты СООП и ее корректировки допустимо путем введения в штат службы дополнительных единиц из числа работников. Безусловно, при организации данной работы особую важность приобретают обеспечение информационной безопасности при эксплуатации различных ведомственных статистических и справочных ресурсов и систем, а также защита персональных данных.

Отмеченные аспекты при их правильной реализации непременно должны сказаться на повышении эффективности повседневной деятельности УУП, оптимизации рационального использования личного состава по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности.

Вывод по главе: таким образом, укрепление законности в деятельности УУП требует комплексного подхода, который заключается в точной фиксации и учете организационно - правовых, социальных и моральных факторов, влияющих на ее состояние. Подобная работа должна проводиться повседневно, целенаправленно, с учетом особенностей личности каждого сотрудника и опираться на моральный авторитет служебных коллективов, органов общественного контроля.

³⁴ Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25.05.2022 по делу № 2а-10128/2021. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 12.07.2022).

Экономические факторы на сегодняшний день не позволяют говорить о возможности значительного увеличения финансирования полиции из федерального бюджета. В связи с этим актуализируются альтернативные материальному стимулированию способы поддержания законности в деятельности УУП. Таковыми, на наш взгляд, могут стать:

- 1) снижение количества отчетной документации и предоставление руководителю конкретного подразделения УУП возможности выбирать интенсивность отчетов о проделанной работе подчиненных сотрудников в зависимости от достигаемых ими результатов служебной деятельности;
- 2) внедрение программных средств текущего контроля деятельности сотрудников;
- 3) хронометраж рабочего времени участковых уполномоченных полиции;
- 4) открытое видеонаблюдение за деятельностью сотрудников.

Полагаем, что предложенные меры позволят повысить эффективность внутреннего контроля соблюдения законности и служебной дисциплины в деятельности участковых уполномоченных полиции.

Очевидно, что учет и оценка деятельности службы участкового уполномоченного полиции относительно объективно характеризуют количество и качество проделанной работы. Сведения, полученные в результате такой оценки, позволяют руководству ОВД принимать меры по стимулированию результативности деятельности служб участковых уполномоченных полиции. В рамках проведенного исследования был сделан вывод о необходимости формирования системы оценки деятельности участковых уполномоченных полиции, которая должна учитывать реальные запросы граждан к правоохранительной системе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, законность как принцип деятельности полиции выражается в наличии обязанности по безусловному и точному соблюдению законов и иных нормативных актов для всех без исключения сотрудников полиции. С одной стороны, сама по себе деятельность полиции является средством обеспечения законности деятельности органов государства, местного самоуправления, их должностных лиц, юридических и физических лиц, с другой стороны, любые отдельно взятые акты служебной деятельности полиции и их совокупность в целом, сами по себе должны соответствовать закону.

Полагаем, что законность в деятельности участкового уполномоченного полиции наиболее ярко проявляется в обеспечении на территории административного участка общественного порядка и общественной безопасности, охране всех форм собственности, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями и поддержании правопорядка в целом. Указанная деятельность должна строиться на основе строжайшего соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

В связи с этим соблюдение законности в деятельности самого участкового уполномоченного полиции особенно важно, так как она носит правоохранительный характер, неразрывно связана с защитой личности, применением мер принуждения, вследствие чего какое-либо отступление от закона неизбежно приводит к нарушению основных прав, свобод и законных интересов граждан и влечет за собой подрыв авторитета органов внутренних дел.

Одним из наиболее значимых с точки зрения обеспечения законности в деятельности участковых уполномоченных полиции является их комплекс обязанностей, связанных с приемом заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях.

Административная деятельность УУП на современном этапе в связи с наличием в ней отдельных проблемных вопросов требует дальнейшего совершенствования по следующим основным направлениям:

необходимо принять меры по устранению имеющихся расхождений между нормативными положениями ведомственных правовых актов и устоявшейся правоприменительной практикой в сфере профилактики преступлений и иных правонарушений;

следует вернуть участковым уполномоченным ряд отдельных полномочий, необходимых им для организации и осуществления деятельности в сфере профилактики и пресечения нарушений, связанных с оборотом оружия, а также в лицензионно-разрешительной деятельности;

необходимо предусмотреть комплекс мер для максимального привлечения населения к реализации УУП его отчетной деятельности в целях обеспечения надлежащей взаимосвязи между населением и соответствующими органами государственной власти;

целесообразно значительно сократить обязанности УУП по исполнению ими учетно-регистрационной работы, что повлечет за собой появление у них большего количества времени для организации всестороннего и объективного рассмотрения поступающих обращений граждан.

Укрепление законности в деятельности УУП требует комплексного подхода, который заключается в точной фиксации и учете организационно - правовых, социальных и моральных факторов, влияющих на ее состояние. Подобная работа должна проводиться повседневно, целенаправленно, с учетом особенностей личности каждого сотрудника и опираться на моральный авторитет служебных коллективов, органов общественного контроля.

Экономические факторы на сегодняшний день не позволяют говорить о возможности значительного увеличения финансирования полиции из федерального бюджета. В связи с этим актуализируются альтернативные материальному стимулированию способы поддержания законности в деятельности УУП. Таковыми, на наш взгляд, могут стать:

- 1) снижение количества отчетной документации и предоставление руководителю конкретного подразделения УУП возможности выбирать интенсивность отчетов о проделанной работе подчиненных сотрудников в зависимости от достигаемых ими результатов служебной деятельности;
- 2) внедрение программных средств текущего контроля деятельности сотрудников;
- 3) хронометраж рабочего времени участковых уполномоченных полиции;
- 4) открытое видеонаблюдение за деятельностью сотрудников.

Полагаем, что предложенные меры позволят повысить эффективность внутреннего контроля соблюдения законности и служебной дисциплины в деятельности участковых уполномоченных полиции.

Очевидно, что учет и оценка деятельности службы участкового уполномоченного полиции относительно объективно характеризуют количество и качество проделанной работы. Сведения, полученные в результате такой оценки, позволяют руководству ОВД принимать меры по стимулированию результативности деятельности служб участковых уполномоченных полиции. В рамках проведенного исследования был сделан вывод о необходимости формирования системы оценки деятельности участковых уполномоченных полиции, которая должна учитывать реальные запросы граждан к правоохранительной системе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. 2020. 4 июля. № 144.

2. Уголовно - процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон №174-ФЗ от 18.12.2001 (ред. от 28.06.2022) // Российская газета. 2001. 19 декабря.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон № 64-ФЗ от 24.05.1996 (ред. от 28.06.2021) // Российская газета. 1996. 6 - 8 июня.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 28.05.2022) // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря.

4. О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

7. Об оружии: федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 02.08.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

8. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

9. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.04.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

11. О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

12. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

13. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

14. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 01.10.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

15. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

16. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

17. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

18. О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 (ред. от 23.03.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

19. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 (ред. от 31.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

20. О внесении изменений в Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденную приказом МВД России от 29.08.2014 № 736: приказ МВД России от 9.10.2019 № 688 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

21. Об утверждении Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020 - 2023 годы: приказ МВД России от 30.03.2020 № 191 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.07.2022).

II. Монографии, учебники, учебные пособия

22. Административная деятельность ОВД: учебник для среднего профессионального образования / М. В. Костенников [и др.]; ответственный редактор М. В. Костенников, А. В. Куракин. М.: Юрайт, 2020. 521 с.

23. Бекетов О.И. Административная деятельность ОВД: учебник / О.И. Бекетов. М.: Проспект, 2020. 426 с.

24. Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник / Ю.Н. Демидов [и др.]. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. 587 с.

25. Карагодин А.В. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе: учебное пособие / А.В. Карагодин. Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2018. 112 с.

26. Кокорев А.Н. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учебное пособие / А.Н. Кокорев. М.: Проспект, 2018. 278 с.

27. Научно – практический комментарий к Федеральному закону «О полиции» / под ред. А.П. Гусева. М.: Проспект, 2020. 343 с.

28. Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности: науч. издание / В.Я. Кикоть, С.С. Маилян, Д.И. Грядовой. М.: Проспект, 2016. 254 с.

III. Статьи, научные публикации

29. Бондарь И.В. К вопросу о принципе законности и проблемах его реализации в административной деятельности полиции / И.В. Бондарь // Российская юстиция. 2020. № 2.- С. 9 - 13.

30. Ганина С. В. Багуцкий Н. В. Проблемные аспекты деятельности участковых уполномоченных полиции / С.В. Ганина, Н.В. Багуцкий // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. №9 (37). С. 220-224.

31. Герасимова Е.В. Проблемы соблюдения законности при рассмотрении участковыми уполномоченными полиции обращений граждан / Е. В. Герасимова // Символ науки. 2020. №5-3. С. 139-141.

32. Гришаков А.Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период / А.Г.Гришаков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. №3 (63). С.48-53.

33. Калашников И.В. Совершенствование деятельности участкового уполномоченного полиции по выявлению и устранению причин и условий совершения преступлений / И.В. Калашников // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 7. С.36-41.

34. Колесников Е.В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти / Е.В. Колесников // Российская юстиция. 2021. № 5. С. 2 - 4.

35. Кученин Е.С. К вопросу о полномочиях участковых уполномоченных полиции в сфере контроля за оборотом гражданского оружия / Е. С. Кученин // Вестник экономической безопасности. 2020. №1. С.153-156.

36. Сафонов А.Ю. Основные элементы обеспечения законности в административной деятельности полиции / А.Ю. Сафонов // Современное право. 2020. № 11. С. 31 - 33.

37. Федорова И.В. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с институтами гражданского общества и общественными формированиями по охране общественного порядка и охране общественной безопасности / И.В. Федорова // Вестник Московского университета МВД России. 2021. №3. С.27-30.

38. Хатуаев М.О. Проблемы в организации деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений на административном участке / М. О. Хатуаев // Инновационная наука. 2021. №3. С. 183-185.

IV. Материалы судебной практики

39. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2022 по делу № 88а-4552/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

40. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25.05.2022 по делу N 2а-10128/2021. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

41. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.06.2022 по делу № 88а-10387/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

42. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17.12.2019 по делу № 88-1998/2019. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

43. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 03.02.2022 по делу № 2-533/2021. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

44. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 05.03.2022 по делу № 2-578/2021. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

45. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 16.10.2019 № 33-18985/2019. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

46. Определение судьи Ново-Савиновского районного суда г.Казани от 07.04.2020 по делу № 5-351/2020. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

ОТЗЫВ

о работе обучающегося 282 учебной группы заочной формы
обучения, 2018 года набора, по специальности 40.05.02 -
«Правоохранительная деятельность»
Тухтаев Рашид Зувайдуллович

В период подготовки выпускной квалификационной работы
на тему «Реализация принципа законности в деятельности участкового
уполномоченного полиции»

Тема выпускной квалификационной работы «Реализация принципа законности в деятельности участкового уполномоченного полиции» выбрана слушателем Тухтаевым Р.З. из списка тем, предложенного кафедрой. Мотивом в выборе темы послужила актуальность проблемы и необходимость разработки основных направлений государственной политики в области обеспечения законности в деятельности участкового уполномоченного полиции.

Целью исследования заключается в проведение комплексного анализа вопросов реализации принципа законности в административной деятельности участкового уполномоченного полиции, а также в разработке научно обоснованных рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование данного вида деятельности.

Во введении Тухтаев Р.З. обосновывается актуальность темы исследования, показывается степень ее научной разработанности. Определяются цели, объект и предмет. Раскрывается методологическая основа, показывается ее новизна, излагаются основные положения, рассматриваемые в работе.

В первой главе «Понятие и содержание законности в административной деятельности полиции» раскрываются правовые основы деятельности полиции, задачи и функции.

Вторая глава «Проблемы обеспечения законности в деятельности участковых уполномоченных полиции» посвящена обеспечению законности при рассмотрении участковым уполномоченным полиции заявлений и сообщений граждан.

В третьей главе исследуются вопросы осуществления контроля за обеспечением законности в деятельности участковых уполномоченных полиции.

В заключении излагаются основные выводы и предложения, направленные на совершенствование принципа законности в деятельности участкового уполномоченного полиции.

Таким образом, следует отметить, что выпускная квалификационная работа Тухтаева Р.З. имеет выраженный исследовательский характер. В ней автором грамотно изложена теоретическая часть, которая имеет логичное и последовательное изложение материала с соответствующими выводами и

обоснованными предложениями.

Методологическую основу работы составляет система идей научного познания, а именно: диалектический метод и структурно-системный подход; общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, общение) и частнонаучные (статистический, изучение нормативно-правовых актов, результаты авторского социологического исследования, контент-анализ).

Цели и задачи слушателем определены самостоятельно в соответствии с темой работы, работа написана доступным языком легким для восприятия.

В целом, анализ выпускной квалификационной работы Тухтаева Р.З. показывает отличные знания вопросов исследуемой темы. В своей работе автор уверенно оперирует данными научной литературы профессиональной направленности, свободно ориентируется в источниках права и использует методы системного анализа.

К плюсам данной работы можно отнести качественную проработку имеющихся по данной проблеме научных источников, умелое оперирование юридическими терминами и категориями в тексте представленной работы, а также изучение судебной практики.

Автором выпускной квалификационной работы достаточно подробно изучена реализация принципа законности в деятельности участкового уполномоченного полиции. Тухтаев Р.З. проанализировал нормативные правовые акты, судебную практику и проблемы взаимодействия подразделений УУП с иными органами государственной власти и общественным объединениями, что позволило сформулировать ряд основных выводов, решение которых по мнению автора, будет способствовать совершенствованию деятельности УУП по исследуемой теме.

После выбора и утверждения темы выпускной квалификационной работы Тухтаев Р.З. совместно с научным руководителем был составлен план выпускной квалификационной работы. Все параграфы и главы автором работы представлялись для проверки научному руководителю в строго в установленные сроки. После проверки научным руководителем структурных частей работы Тухтаев Р.З. добросовестно устранял имеющиеся недостатки.

В ходе написания работы Тухтаев Р.З. показал уверенное владение компьютерными методами сбора, хранения и обработки информации, применяемой в сфере профессиональной деятельности. Умение и навыки работы с компьютерными программами (Word, PowerPoint, Excel и т.п.), информационно-справочными ресурсами, работы в системе интернет.

С учетом изложенного полагаю, что выпускная квалификационная работа «Реализация принципа законности в деятельности участкового уполномоченного полиции» представленная слушателем Тухтаевым Р.З. в достаточной степени является актуальной обладает новизной темы, план составлен грамотно и соответствует выбранной теме, структура работы выдержана, цели поставленные в работе достигнуты, работа написана научным языком легким для восприятия, теоретически проанализирована, выполнена самостоятельно автором в срок. Выводы и предложения могут быть использованы для совершенствования практической направленности

УУП. При написании работы были использованы нормативные акты и другие литературные источники, что позволило слушателю решить поставленные цели, к каждому параграфу имеются обоснованные выводы, а в конце работы логическое заключение. Работа оформлена в соответствии с требованиями, предъявляемыми к работам такого рода.

С учетом изложенного и итогов устного выступления во время защиты, полагаю возможным выпускную квалификационную работу Тухтаева Р.З. оценить на положительную оценку.

Оценка - «хорошо»

Руководитель:
Преподаватель кафедры административного права,
административной деятельности и управления ОВД
КЮИ МВД России,
капитан полиции

Л.З. Валиуллин
УДОСТОВЕРЯЕТСЯ
ОД и Р КЮИ МВД России
Е.Пашаев

Р.З. Тухтаев
подпись

Л.З. Валиуллин
инициалы, фамилия

«9» 08 2022 г.

С отзывом ознакомлен(а)

Р.З. Тухтаев
подпись

Р.З. Тухтаев
инициалы, фамилия обучающегося

«9» 08 2022 г.

РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

обучающегося 282 учебной группы заочной формы обучения, 2018 года
набора, по специальности 40.05.02 - Правоохранительная деятельность

Тухтаева Рашида Зувайдулловича

на тему «Реализация принципа законности в деятельности участкового
уполномоченного полиции»

Актуальность проблемам обеспечения законности в административной деятельности участковых уполномоченных полиции придает то, что такая деятельность, в отличие от других видов деятельности полиции осуществляется на виду граждан и именно по ней зачастую складывается мнение населения о деятельности полиции, формируется доверие граждан к органам внутренних дел. Качество и законность административной деятельности службы участковых уполномоченных полиции предопределяет результаты остальных видов деятельности полиции.

Структура работы в целом может быть признана выдержанной и логичной. Она содержит в себе введение, три главы, заключение, список литературы.

Во введении нашли отражение взгляды автора на актуальность выбранной темы, указаны цель, объект и предмет исследования, проведен анализ специальных теоретических исследований, связанных с избранной темой.

В первой главе автором рассматриваются понятие и содержание законности в административной деятельности полиции.

Во второй главе анализируются проблемы обеспечения законности в деятельности участковых уполномоченных полиции.

В третьей главе исследуются вопросы осуществления контроля за обеспечением законности в деятельности участковых уполномоченных полиции

В заключении обозначены выводы, к которым пришел автор в ходе проведенного исследования.

Цель исследования достигнута. Практическая значимость заключается в выработке рекомендаций по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере реализации ими принципа законности.

К достоинствам работы можно отнести наличие анализа проблемных вопросов, связанных с реализацией принципа законности в административной деятельности участкового уполномоченного полиции.

Вместе с тем, несмотря на хороший теоретический уровень изложения материала, рецензентом выделены некоторые замечания. Так, в работе не отражены отдельные особенности реализации принципа законности в деятельности участкового уполномоченного полиции применительно к месту службы самого автора работы.

Несмотря на изложенное, обозначенные замечания, в целом, не влияют на положительную конечную оценку и не умаляют результаты проведенного Тухтаевым Р.З. выпускного квалификационного исследования.

Таким образом, выпускная квалификационная работа соответствует всем предъявляемым требованиям и заслуживает положительной оценки.

Рецензент

Заместитель начальника ОП № 9

«Сафиуллина» УМВД России по г.Казани

капитан полиции

А.Г. Кириллов

«____» _____ 2022г.

С рецензией ознакомлен

слушатель 282 учебной группы

Р.З. Тухтаев

«____» _____ 2022г.