Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

М.В. Барышников, А.А. Бондарев, О.А. Мальцева

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2020**

УДК 342.9:351.74
ББК 67.99(2)1.1:67.99(2)116.1
Б26

Рецензенты:
О.В. Зиборов, доктор юридических наук, доцент
(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);
А.С. Жуков
(УМВД России по Орловской области)

Барышников, М.В.
Б26 **Социально-экономические, демографические и иные факторы, определяющие эффективность профессиональной деятельности участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России** : учебное пособие / М.В. Барышников, А.А. Бондарев, О.А. Мальцева. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2020. – 49, [1] с. – 22 экз.– Текст : непосредственный.

В учебном пособии рассматриваются теоретические и практические аспекты деятельности участкового уполномоченного полиции с учетом характеристики обслуживаемого им административного участка: территориальные различия, демографические, экономические и иные особенности.

Учебное пособие предназначено для оказания помощи курсантам и слушателям образовательных организаций МВД России в изучении дисциплины «Административная деятельность полиции», «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» и разделов, предусмотренных программами профессиональной подготовки лиц, впервые принимаемых на службу в ОВД и профессиональной переподготовки сотрудников, включенных в кадровый резерв территориальных органов МВД России.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 342.9:351.74
ББК 67.99(2)1.1:67.99(2)116.1

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2020

Оглавление

Введение ……...……..4

§ 1. Правовые и организационные основы деятельности
участковых уполномоченных полиции
на административном участке ……..…….....6

§ 2. Социально-демографические, экономические,
географические и иные особенности административного участка,
их учет в деятельности участкового уполномоченного полиции ……....11

§ 3. Изучение обслуживаемого участковым уполномоченным
полиции административного участка ……..……..17

§ 4. Характеристика факторов, влияющих на состояние
оперативной обстановки в сельской местности ……..….……27

Заключение …….……...……..……31

Приложения …….…33

Введение

В условиях высокого динамизма политических, социальных и экономических процессов эффективность деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере выявления, предупреждения и пресечения правонарушений, преступлений и охраны общественного порядка в значительной степени определяется знанием характеристик обслуживаемого им участка: его географических, демографических, экономических и иных особенностей. Эти знания необходимы участковому уполномоченному не только для успешного выполнения возложенных на него задач, но и для своевременного осуществления анализа оперативной обстановки и планирования своей деятельности.

Необходимо отметить, что организация деятельности службы участковых уполномоченных полиции по территориальному принципу ставит ее сотрудников в разные условия, без учета которых невозможно повысить эффективность деятельности данной службы в целом. В процессе руководства деятельностью участковых уполномоченных полиции слабо учитывается ее специфика на отдельных территориях, которая обусловлена удаленностью обслуживаемых административных участков от территориального органа МВД России, их большой площадью, разбросанностью поселений, неразвитостью средств коммуникации, особым укладом и образом жизни жителей и рядом других факторов, которые оказывают большое влияние на содержание, формы и методы деятельности участковых уполномоченных полиции, обслуживающих различные административные участки.

Деятельность участкового уполномоченного полиции самым непосредственным образом связана с особенностями административного участка.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе изучения участковым уполномоченным полиции особенностей обслуживаемого административного участка и учета этих особенностей в своей деятельности.

Предмет исследования – особенности административного участка: социально-демографические, экономические, географические и другие.

Значимость работы: заключается в анализе социально-экономических, демографических и иных особенностей административного участка, на котором осуществляет свои функциональные обязанности участковый уполномоченный полиции, и их влиянии его на деятельность. На сегодняшний день указанная тема является весьма актуальной, так как эффективность деятельности участкового уполномоченного полиции во многом определяется знанием особенностей территории обслуживания и умением применения этих знаний в служебной деятельности. А с учетом того, что участковый уполномоченный полиции взаимодействует с гражданами ча-

ще, чем сотрудники других подразделений органов внутренних дел, от качества выполнения им своих функциональных обязанностей зависит оценка его деятельности, а также формирование мнения граждан о полиции в целом.

Настоящая работа направлена на комплексное изучение деятельности участковых уполномоченных полиции с учетом особенностей обслуживаемых ими административных участков и поиск путей повышения эффективности их деятельности.

§ 1. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции

Результаты противодействия преступности в Российской Федерации в настоящее время далеки от идеала, а методы их достижения не всегда высоко эффективны. Все это требует от органов внутренних дел оптимизации работы для выполнения поставленных перед ними задач. В системе органов внутренних дел особое место занимает служба участковых уполномоченных полиции, которая создана для обеспечения общественного порядка на территориях обслуживаемых участков. Работа участковых уполномоченных полиции больше всех остальных служб органов внутренних дел (далее – ОВД) связана с прямым общением с гражданами. В ходе реализации своих служебных обязанностей указанные сотрудники наделены соответствующими правами самостоятельно принимать решения при соблюдении общественного порядка, а также в противодействии преступности. Во многом от качества и эффективности работы участковых уполномоченных полиции зависят конечные результаты практической деятельности органов внутренних дел.

Участковый уполномоченный полиции в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации (пункт 2 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке)[1].

В своей деятельности он руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах компетенции.

Прежде всего, должностные лица подразделений участковых уполномоченных полиции должны знать положения Конституции Российской Федерации, поскольку она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны

---

[1] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

противоречить Конституции Российской Федерации. В свою очередь в системе государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, основным является полиция, что закреплено в статье 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[1].

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О полиции» полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. При этом деятельность полиции осуществляется по ряду основных направлений, которые непосредственно реализуются участковым уполномоченным полиции в пределах закреплённого административного участка. Учитывая специфику работы участкового уполномоченного полиции, охватывающую практически все стороны общественных правоотношений, к таким направлениям деятельности относятся: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство по делам об административных правонарушениях (статья 2 Федерального закона «О полиции»).

Также в своей деятельности по различным направлениям участковые уполномоченные полиции руководствуются федеральными законами: от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»; от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации; от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Основным ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность службы участковых уполномоченных полиции, на сегодняшний день является приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности», утверждающий Инструкцию по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке[2] и Наставление по организации службы участковых уполномочен-

---

[1] О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – Федеральный закон «О полиции».

[2] Далее – Инструкция.

ных полиции[1]. Данный нормативный правовой акт детально регулирует практически все аспекты деятельности службы участковых уполномоченных полиции и содержит помимо общих положений, их права, обязанности, организацию и порядок оценки деятельности данной службы, а также определяет полномочия должностных лиц территориальных органов МВД России, ответственных за ее осуществление.

Исходя из основных задач деятельности участковых уполномоченных полиции, в Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке прописывается алгоритм их действий при проведении общей и индивидуальной профилактики преступлений и иных правонарушений, который включает порядок профилактического обхода административного участка, жилого сектора и объектов инфраструктуры, находящихся на обслуживаемой территории. При этом содержит не только механизм работы с гражданами, поставленными на профилактический учет в ОВД, но и принципиально выделяет категории подучетных лиц, с которыми необходимо проведение со стороны участковых уполномоченных полиции соответствующей работы.

Кроме Инструкции участковые уполномоченные полиции по различным направлениям своей деятельности руководствуются также требованиями различных ведомственных нормативных правовых актов, такими как: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»; приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции»; приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы»; приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (вместе с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России); приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»; приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД Российской Федерации».

---

[1] Далее – Наставление.

Участковый уполномоченный полиции назначается на должность и освобождается от должности начальником территориального органа МВД России. На период отсутствия участкового уполномоченного полиции (в связи с вакансией, временной нетрудоспособностью, отпуском, учебой или по иным уважительным причинам) его обязанности на основании приказа начальника территориального органа МВД России исполняет участковый уполномоченный полиции, которому устанавливается дополнительная выплата за совмещение обязанностей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации[1].

Прием административного участка вновь назначенным участковым уполномоченным полиции производится с участием заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа (начальника отдела (отделения, пункта) полиции в составе территориального органа и его непосредственного руководителя (начальника) в присутствии сдающего административный участок участкового уполномоченного полиции – при его наличии.

Административному участку приказом начальника территориального органа МВД России присваивается порядковый номер.

На каждые две должности участкового уполномоченного полиции вводится должность старшего участкового уполномоченного полиции (пункт 4 Инструкции)[2].

Организационное обеспечение деятельности участковых уполномоченных полиции, включая планирование, учетно-аналитическую работу, контроль за несением службы и оценку их деятельности, осуществляется отделами (отделениями, группами) участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России, отделов (отделений, пунктов) полиции в составе территориальных органов МВД России.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предоставляют участковому уполномоченному полиции на обслуживаемом административном участке участковый пункт полиции.

Участковый уполномоченный полиции работает по утвержденному начальником территориального органа МВД России графику, как правило, в две смены. Его рабочее время устанавливается, исходя из состояния опе-

---

[1] Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 25 июня 2012 г. № 621. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ративной обстановки на участке. При этом рабочий день распределяется так, чтобы участковый уполномоченный полиции основную часть рабочего времени находился на административном участке, занимался непосредственным выполнением возложенных на него обязанностей.

Работа участкового уполномоченного полиции носит передвижной характер, с учетом сезонности работы населения с таким расчетом, чтобы в выходные он находился среди жителей и мог разрешить возникающие проблемные вопросы, опираясь на поддержку и помощь самого населения[1].

Деятельность участкового уполномоченного полиции оценивается по результатам участия в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждения преступлений и административных правонарушений, оказания помощи гражданам и должностным лицам в осуществлении их прав и законных интересов, состояния законности, учетно-регистрационной и исполнительской дисциплины, складывающейся оперативной обстановки на участке и принимаемых мерах по ее нормализации, привлечения граждан к участию в охране общественного порядка и установления доверительных отношений с ними.

Авторитет участкового уполномоченного полиции среди населения рассматривается как один из основных критериев оценки его деятельности[2].

Также в Инструкции предусмотрено использование электронных форм ведения служебной документации, справочных материалов и централизованных баз данных, что значительно снизило бумажный документооборот.

Наставление же определяет полномочия должностных лиц территориальных органов МВД России, ответственных за ее осуществление, обязанности руководителей не только управлений, отделов и отделений по линии деятельности участковых уполномоченных полиции, но и более высокого уровня, вплоть до начальников территориальных органов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, служба участковых уполномоченных сегодня – это имеющее четкую правовую регламентацию деятельности подразделение полиции, которому принадлежит ведущая роль в выполнении функций, возложенных на полицию. При этом организация деятельности участкового уполномоченного полиции носит комплексный характер и наиболее полно отражает управленческий цикл их деятельности.

---

[1] Ахмедов Ч.Н. Участковый уполномоченный милиции. Генезис института и специфика организации деятельности. СПб.: Астерион, 2007. С. 38.

[2] Справочник участкового уполномоченного милиции / под общ. ред. А.А. Чекалина. М.: Объединенная редакция МВД России, 2003. С. 10.

§ 2. Социально-демографические, экономические, географические и иные особенности административного участка, их учет в деятельности участкового уполномоченного полиции

В отличие от сотрудников любого другого подразделения, решающих, как правило, лишь одну из задач органов внутренних дел, участковые уполномоченные полиции работают практически по всем направлениям их деятельности. Отсюда комплексность и многофункциональность деятельности участковых уполномоченных полиции. В них главная особенность данного института.

При этом необходимо отметить, что ранее приказом МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции» предусматривалось закрепление за участковым уполномоченным административный участок с населением в городах не свыше 3-3,5 тыс. человек, в сельской местности в границах одного сельского административно-территориального образования, но не более 3,5 тыс. человек на одного участкового уполномоченного полиции. Такой стандартный участок сотруднику было вполне реально полностью обойти за год в обычном рабочем режиме, понять его специфику и сосредоточиться на планомерной работе на нем. Однако, во вступившем в силу в 2012 году приказе МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», а также в сменившем его новом приказе МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности», какая-либо норма количества населения на одного участкового уполномоченного полиции уже отсутствует, а размеры и границы административного участка начальник территориального органа МВД РФ на районном уровне имеет право закреплять (пункт 8 Инструкции)[1]: в городах – исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, в сельской местности – в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, на территории закрытого административно-территориального образования – в границах контролируемой зоны, в соответствии с установленными нормативами их штатной численности. Однако в настоящее время при определении размеров участков руководителями, лишь в самом крайнем случае за основу берется рост населения и жилого сектора и прежде всего, учитывается количество штатных единиц и степень текущего некомплекта личного состава

[1] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

участковых уполномоченных полиции. Особенно увеличение размера административных участков наиболее актуально для крупных городов, где идет строительство и постоянный рост населения. В небольших городах и сельской местности рост населения идет гораздо медленнее, жилой сектор стабилен, все друг друга знают. Но и здесь есть определенная специфика работы участкового уполномоченного полиции, заключающаяся в больших расстояниях между населенными пунктами, из-за чего на отработку одного материала или заявки может понадобиться целый день, а то и больше.

Размеры и границы административного участка определяются и могут пересматриваться начальником территориального органа МВД России, с учётом численности проживающего на нем населения, а также состояния оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования[1]. Такое положение, с одной стороны, позволяет проявить гибкость в распределении нагрузки с учётом способностей самого сотрудника, его стажа, индивидуальных особенностей участка, с другой – может приводить к перегруженности обслуживаемым населением и зависимости участкового уполномоченного полиции от субъективного мнения вышестоящего руководителя, определившего нагрузку в каждом конкретном случае[2].

В то же время на сегодняшний день позиция МВД России направлена на недопущение существовавших ранее указанных фактов, в связи, с чем был разработан и принят приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации». Данный нормативный правовой акт утверждает примерные нормативы численности подразделений участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России[3] для использования руководителями (начальниками) территориальных органов на региональном и районном уровнях при ведении организационно-штатной работы, в котором участковый уполномоченный полиции на 2,8-3 тыс. постоянно проживающего городского населения; 1 участковый уполномоченный полиции в сельском поселении – в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских

---

[1] Гришаков А.Г. Организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции: вопросы теории и практики // Алтайский юридический вестник. 2015. № 4 (12). С. 62.

[2] Шишов Е.П., Федяев Е.А. Организация работы участкового уполномоченного полиции на обслуживаемом административном участке // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы XII междунар. научно-практ. конф-ции. В 3 ч. Барнаул: БЮИ МВД России, 2014. № 12. Ч. 3. С.57.

[3] Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

населенных пунктов, но не более 2,8 тыс. человек и не менее 1 участкового уполномоченного полиции на один сельский населенный пункт со статусом муниципального образования «сельское поселение» с численностью населения от 1 тыс. человек.

Данный подход к расчету штатной численности участковых уполномоченных полиции представляется весьма условным. Известно, что внешняя среда функционирования административного участка характеризуется не только количеством населения, хотя данный фактор и можно отнести к числу первостепенных. Поэтому, если брать за основу внешнюю среду функционирования административного участка, то при формировании основных должностей учитываются и такие факторы как возрастной и социальный состав населения, размеры и экономические особенности территории, интенсивность проходящих процессов урбанизации и миграции, состояние преступности и ряда других (пограничный район, города федерального значения, областной и краевой центр, дачные массивы).

Изучение особенностей обслуживаемых участковыми уполномоченными полиции административных участков, условий их работы в различных регионах, их профессиональных характеристик показывает, что все эти факторы сегодня недостаточно учитываются в управленческой деятельности сотрудников этой службы. Это одна из причин того, что эффективность работы службы участковых пока невысока. Повсеместно признаваемый факт существования разнообразнейших условий работы участковых уполномоченных в повседневной управленческой деятельности, как правило, игнорируется.

Существующее положение обусловлено не столько нежеланием руководителей учитывать реально существующие особенности деятельности участковых уполномоченных, сколько отсутствием соответствующих методик, позволяющих их учитывать при принятии тех или иных управленческих решений. Изменению положения к лучшему может служить разработка на базе изучения конкретных условий и специфики работы моделей деятельности участковых уполномоченных полиции[1].

Основное качество работы участкового уполномоченного полиции определяется знанием особенностей обслуживаемого им участка, а также оперативной обстановки на участке. Ошибки, просчеты и недостатки, допускающиеся участковым уполномоченным, механически переходят в адрес полиции.

Под сложностью обслуживаемого участка, как правило, понимается такая объективная и комплексная его характеристика, которая включает в себя признаки складывающейся оперативной обстановки, оценку загру-

---

[1] Латаев А.А. Административно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных милиции в условиях пригородного района мегаполиса: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М.: МУ МВД России, 2008.С. 14.

женности участкового уполномоченного по основным направлениям работы, демографические, социальные характеристики обслуживаемого населения, некоторые географические и социально-географические характеристики обслуживаемой территории[1].

Оперативная обстановка – это фактическое состояние преступности и общественного порядка на обслуживаемом участке, обусловленное количеством характером правонарушений, а также условий, в которых выполняет свои обязанности и задачи тот или иной орган внутренних дел[2].

Изучение оперативной обстановки на участке и ее анализ также является значимым компонентом организации работы участковых уполномоченных полиции.

Выводы, сделанные участковым уполномоченным полиции из анализа оперативной обстановки, складывающейся на участке, дают ему возможность более продуманно решать задачи по профилактике правонарушений и охране общественного порядка[3].

Поэтому при работе на административном участке участковый уполномоченный полиции должен знать и учитывать в своей деятельности следующие особенности обслуживаемого им участка:

1. Экономические особенности: уровень жизни населения (доходы населения, предоставление гражданам жилищных субсидий, размер заработной платы по крупным и средним предприятиям и организациям, а также по видам экономической деятельности, размер пенсионного обеспечения, уровень заболеваемости населения инфекционными заболеваниями); наличие свободных рабочих мест на территории административного участка; количество занятого и численность безработного населения; состояние местного бюджета и налоговых отчислений; стоимость жилья; наличие магистральных автомобильных и железных дорог, железнодорожных станций и узлов; состояние и развитие сельского хозяйства (состояние растениеводства: посевная площадь, виды выращиваемых культур; состояние животноводства: количество поголовья различного скота; состояние реализации сельскохозяйственной продукции); объем грузовых и пассажирских перевозок; состояние рынка товаров (оборот розничной торговли и общественного питания, цены и тарифы, потребительские цены); наличие отраслей хозяйственной специализации; места размещения и режима

---

[1] Деятельность участковых уполномоченных милиции: учебно-наглядное пособие / составители: С.А. Власов, С.Е. Студенников, Г.Б. Царева. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2007. С. 8; Справочник участкового инспектора милиции / под ред. А.М. Логвинова. М.: Юридическая литература, 1990. С. 15.

[2] Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 65.

[3] Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: конспект лекций для изучения дисциплины слушателями заочной формы обучения / сост. В.А. Джемелинский. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 20.

работы предприятий, организаций и учреждений, расположение объектов особой важности, жизнеобеспечения, разрешительной системы, банков. Расположение на территории административного участка большего количества промышленных предприятий обеспечивает рабочие места и условия для занятости его населения, а это в свою очередь является одним из условий снижения преступности и правонарушений.

2. Географические особенности: разбросанность, значительная удаленность сельских пунктов от районных центров;

- лесные, болотные массивы или водоемы, препятствующие оперативности перемещения участкового уполномоченного по участку или в районный центр;

- степная или наоборот горная местность;

- сама протяженность участка (ведь в России, такие участки, которые измеряются сотнями километров – Уссурийская тайга, Республика Саха и т.п.), т.е. там, где плотность населения самая минимальная в России;

- климатические условия также являются немаловажным фактором в специфике работы участкового сельской местности (север – 40-50 градусов мороза, дождь, снежная буря и т.п.). Это тоже сдерживающие факторы в селе.

- наше российское бездорожье – это разве не значительный фактор, влияющий на оперативную работу участкового уполномоченного полиции в сельской местности;

- неразвитость или отсутствие в отдельных регионах России различных видов связи (транспортной, телефонной, телеграфной и иной), особенно на удаленных от районного центра участках.

3. Национальные особенности: этнический и религиозный состав населения, доля лиц, прибывших из других субъектов Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья;

4. Демографические особенности: численность населения и его размещение на территории административного участка, воспроизводство населения и его половозрастной состав, категории проживающего на административном участке населения, в том числе взрослых, несовершеннолетних, пенсионеров.

5. Особенности функционирования ОВД на различных территориях.

Органы внутренних дел, функционирующие в пределах сельских образований, по своей структуре несколько отличаются от городских. Так, во многих из них не представлены патрульно-постовая служба полиции, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, подразделения конвоирования и другие службы, кото-

рые создаются исходя из условий оперативной обстановки и объема выполняемых функции[1].

Например, сотрудники сельских территориальных органов МВД России, особенно участковые уполномоченные полиции, вынуждены заниматься решением практически всех задач, стоящих перед различными службами ОВД. Это обусловлено тем, что, во-первых, в сельских территориальных органах МВД России представлены не все службы, а во-вторых, отдаленностью районного центра, где располагается районный отдел, от обслуживаемых населенных пунктов.

6. Особенности совершаемых правонарушений[2].

Участковый уполномоченный полиции должен постоянно знать динамику и структуру преступности обслуживаемого им участка.

Все эти особенности взаимосвязаны, зачастую они дополняют и усиливают влияние друг друга. Выше перечисленные факторы в различных регионах и даже отдельных населенных пунктах наполняются конкретным, свойственным только данной местности содержанием.

Таким образом, учитывая различия в реальном наполнении обозначенных факторов, влияющих на общественный порядок и общественную безопасность, участковые уполномоченные полиции в своей деятельности обязаны отрабатывать содержание того или иного фактора.

---

[1] Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебное пособие / А.Н. Кокорев, В.В. Кардашевский, М.С. Лаврентьева. М.: Юнити, 2010. С. 187.

[2] Барышников М.В. Социально-демографические, экономические, географические и иные особенности административного участка, их учет в деятельности участкового уполномоченного полиции // Наука и практика. 2015. № 4. С. 13.

§ 3. Изучение обслуживаемого участковым уполномоченным полиции административного участка

Изучение участка и анализ складывающей оперативной обстановки – это непрерывный процесс, в течение которого постоянно накапливается информация и расширяется представление участкового уполномоченного об особенностях обслуживаемой территории и проживающих на ней гражданах. Участковый уполномоченный полиции должен хорошо знать местные обычаи и другие особенности населения, проживающего на обслуживаемой территории, чтобы правильно строить работу на участке.

Значение анализа оперативной обстановки необходимо для:

1. Прогнозирования и предупреждения службами и подразделениями органов внутренних дел правонарушений и преступлений.

2. Закрытия территории, пораженной преступностью, нарядами полиции.

3. Своевременного маневра силами и средствами.

4. Реагирования на обстоятельства (причины и условия) совершения преступлений.

5. Взаимодействия нарядов, служб и подразделений ОВД, общественных формирований[1].

Кроме указанного, во время профилактического обхода административного участка участковый уполномоченный полиции особое внимание уделяет информации, полученной, в том числе путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений:

1. О гражданах Российской Федерации, проживающих в жилых помещениях с нарушением правил регистрации.

2. Об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Российской Федерации с нарушением правил въезда либо режима пребывания (проживания).

3. О лицах, склонных к совершению бытовых преступлений.

4. О лицах, страдающих наркоманией и алкоголизмом.

5. О лицах, пострадавших от преступлений или подверженных риску стать таковыми в силу их малолетнего либо престарелого возраста, а также имеющих психические расстройства.

6. О лицах без определенного места жительства и занятий, находящихся на территории обслуживаемого административного участка.

7. О случаях антиобщественного или противоправного поведения жильцов квартир и домовладений (пункт 25 Инструкции)[1].

---

[1] Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 60.

В случае выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушения, участковый уполномоченный полиции докладывает непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

Профилактический обход административного участка участковым уполномоченным полиции проводится ежедневно во время исполнения им служебных обязанностей в соответствии с графиком несения службы, а также с учетом складывающейся оперативной обстановки (пункты 26–28 Инструкции)[2].

Одной из форм анализа оперативной обстановки, а также началом процесса по изучению особенностей обслуживаемого участка, является прием административного участка участковым уполномоченным полиции, порядок которого был рассмотрен ранее в предыдущем параграфе.

Первое, что должен сделать участковый уполномоченный полиции, приступив к выполнению своих обязанностей, – досконально изучить все имеющиеся материалы, документы, подробнейшим образом выяснить все фактические обстоятельства, имеющие значение для полной информации об особенностях административного участка и изучения оперативной обстановки на участке, и оценить ее состояние.

Целью приема участка является ознакомление участкового уполномоченного полиции с гражданами и особенностями участка, оперативной обстановкой на нем, представляющими его должностными лицами органов местного самоуправления, а при необходимости с руководителями предприятий, учреждений, организаций, расположенных на административном участке[3].

Все изучаемые элементы обстановки и деятельности рекомендуется представить в виде таблицы, являющейся, путеводителем, показывающим в какой последовательности и с какой полнотой должна быть проанализирована та огромная информация, с которой сталкивается участковый уполномоченный полиции в своей работе. Рассредоточение информации о преступлениях и правонарушениях по принадлежности ее к предприятиям и учреждениям, слоям населения является важной подготовительной рабо-

---

[1] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Там же.

[3] Черепанов А.В. Организация деятельности участкового уполномоченного милиции: учебное пособие. М., 2002. С. 23.

той при планировании взаимодействия с коллективами, общественными формированиями.

Находясь постоянно среди населения, участковый уполномоченный полиции получает широкий спектр информации, необходимой для того, чтобы хорошо знать особенности обслуживаемой территории и состав жителей, граждан от которых можно ожидать совершения правонарушения, местные обычаи и другие особенности населения, необходимые для правильной организации деятельности на участке. По существу, он в числе первых получает сигналы о случившемся происшествии, поэтому его действия в огромной степени определяют успех раскрытия преступления «по горячим следам».

Под знанием социально-демографического состава населения подразумевается знание участковым уполномоченным полиции численности населения, проживающего на участке, в том числе количество несовершеннолетних граждан, проживающих в общежитиях, количество рабочих, служащих, предпринимателей и других категорий граждан. Кроме этого, участковый уполномоченный полиции должен знать лиц, имеющих в личном пользовании нарезное или гладкоствольное огнестрельное оружие, граждан, состоящих на профилактических учетах.

Участковый уполномоченный полиции должен знать лиц, от которых, судя по их поведению, можно ожидать совершения преступлений.

В целях получения информации и знания проживающего на обслуживаемом участке населения, территории, её особенностей, расположения различных объектов, мест возможного нахождения и концентрации правонарушителей участковый уполномоченный полиции должен осуществлять отработку жилого сектора. Эти данные облегчают выполнение участковым уполномоченным полиции функциональных обязанностей по обеспечению охраны общественного порядка и борьбе с преступностью на обслуживаемой территории[1].

Отработке подлежат: квартиры жилых домов, офисы, различные фирмы, учреждения и организации, чердачные и подвальные помещения. При отработке жилого сектора участковые уполномоченные знакомят жителей и администрацию организаций с оперативной обстановкой в микрорайоне и сообщают номера телефонов, по которым можно обратиться в случае совершения правонарушений, оставляют визитные карточки. Устанавливаются доверительные отношения с гражданами, определяются лица, способные оказать помощь в работе ОВД.

В ходе несения службы участковый уполномоченный полиции должен совершать обход определенного района административного участка согласно графика с целью проведения профилактических бесед с гражда-

---

[1] Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 63.

нами, доведения до них оперативной обстановки, разъяснения положений законодательства. При совершении данных профилактических обходов в ходе бесед с гражданами становится возможным выявление лиц склонных к совершению правонарушений и преступлений. А граждане в свою очередь могут высказать пожелания по улучшению обстановки на обслуживаемом участке.

В случае необходимости при осложнении ситуации участковый уполномоченный полиции может привлечь для разрешения ситуации наряды патрульно-постовой службы и эффективно, целенаправленно сориентировать действия всех служб органа внутренних дел для пресечения правонарушения, а также обеспечить раскрытие преступлений по горячим следам.

Анализ оперативной обстановки – понятие сложное и собирательное, которое включает сведения о географическом положении и социально – демографическом составе населения обслуживаемого участка, динамике и структуре преступлений, о силах и средствах, задействованных в охране общественного порядка на обслуживаемом участке, в том числе о силах и средствах общественных объединений.

Одним из обязательных элементов такого понятия, как оперативная обстановка, являются сведения о динамике и структуре преступности. Динамика и структура преступности также являются одной из особенностей административного участка, которые участковый уполномоченный полиции должен знать и учитывать в своей деятельности.

Результаты профилактического обхода, приема граждан и проведения индивидуальной профилактической работы согласно пункту 5 Инструкции размещаются в Сервисе обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, предназначенном для автоматизации деятельности сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации подразделений системы МВД России (приложение № 1)[1].

На базе данного сервиса разработан специальный модуль под названием «Участковый» в котором расположены электронные паспорта на административные участки. Данные электронные паспорта разработаны специалистами министерства для снижения нагрузки на участковых уполномоченных полиции.

Можно сразу оговориться, что участковые уполномоченные полиции, проходящие службу в ОВД на районном уровне, не имеют возможности воспользоваться модулем «Участковый» по причине технической не-

---

[1] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

оснащенности портативными устройствами для входа в базу Министерства внутренних дел либо по причине удаленности административного участка, где очень слабый сигнал интернета или его вообще нет. Во многих подразделениях ОВД, несущих службу в сельской местности, местом приема граждан является администрация сельского поселения, естественно на компьютерной технике администрации нет системы СООП и модуля «Участковый», таким образом, участковый уполномоченный не имеет возможности воспользоваться данной базой, кроме как своими записями на бумажных носителях.

С одной стороны, по приказу МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 участковый уполномоченный полиции имел на руках «живую» документацию, которая была всегда под рукой. В любое время он мог воспользоваться паспортом на административный участок, посмотреть в нем ту или иную интересующую его информацию, и внести в него нужную информацию о проделанной работе. Теперь по новому приказу сотрудник, не имеющий возможности воспользоваться модулем «Участковый», должен записывать в тетрадь или в блокнот информацию для дальнейшего пополнения модуля.

С другой стороны электронный паспорт не так уж и плох. Это единая система, единый сайт на котором можно посмотреть любую интересующую вас информацию. В модуле отображается весь административный участок, но чтобы пользоваться им в полном объеме, необходимо постараться с внесением информации – это, конечно, кропотливый труд.

На одной из вкладок отображаются все категории лиц, с которыми участковый уполномоченный обязан проводить профилактические работы. Если гражданин привлекается к административной ответственности либо был доставлен в отделение полиции в другом городе, районе или области, в разделе «событие» информация добавляется автоматически.

Такой раздел, как «Административные правонарушения» который в свою очередь подразделяется на 2 подраздела «зарегистрировано на участке» и «зарегистрировано на жителей участка».

- «зарегистрировано на участке» – указываются все виды административных правонарушений, которые зафиксированы на данном административном участке.

- «зарегистрировано на жителей участка» – указываются жители данного административного участка, в отношении которых были составлены протоколы об административном правонарушении, как на данном участке, так и за его пределами.

Раздел «Административные правонарушения» в электронном варианте очень полезен и помогает в подсчете статистики по тем или иным статьям для проведения анализа сложившейся ситуации на административном участке.

При просмотре лиц, состоящих на профилактическом учете, в виде подсказки не проверенные вовремя граждане выделяются красным цветом, который привлекает к себе внимание, и побуждает к исправлению этих просрочек.

Также в электронный паспорт можно внести весь список автотранспорта, который зарегистрирован на жителей, проживающих на вашем административном участке. Запрос отправляется в электронном виде в МРЭО ГИБДД УМВД России по Орловской области, ответ поступает практически сразу. После первого запроса информация сохраняется в списках авто.

Оружие, зарегистрированное на территории вашего административного участка, также есть в электронном паспорте. С данным списком очень удобно работать, можно ввести модель, калибр и серию, система выдает весь список подходящего оружия с указанием их владельцев, это сокращает время на поиски, которое иногда бывает очень важно сохранить на более важные дела.

Чем же удобен модуль «Участковый» для руководителей? Начальник подразделения ОУУП и ПДН может в любое время просмотреть электронный паспорт на административный участок своего территориального органа, не ставя в известность подчиненных. При выявлении каких-либо недостатков по заполнению и ведению электронных паспортов, руководитель имеет право написать участковому указания для устранения данных недочетов, который в свою очередь может просмотреть эти указания на вкладке «Комментарий руководителя» своего электронного паспорта.

Проанализировав вышесказанное, можно сделать вывод о том, что модуль «Участковый», установленный в Сервисе обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, – это достаточно серьезное информационно-техническое подспорье для выполнения участковыми уполномоченными полиции своих задач на административном участке.

Кроме этого необходимо подчеркнуть, что одной из принципиальных проблем при рассмотрении вопросов совершенствования организации деятельности участкового уполномоченного является именно определение размера административного участка. До сегодняшнего времени нельзя утверждать, что имеется единый научный подход к определению видов и размеров административного участка, необходимого для оптимального функционирования и управления службой участковых уполномоченных полиции.

Итак, для организации деятельности участковых уполномоченных полиции правильное определение размера и границ участка имеет немаловажное значение. На практике участки по сложности их обслуживания значительно отличаются друг от друга даже в пределах одного органа внутренних дел. Такое положение складывается объективно ввиду разнообразия

географической, экономической, демографической структуры обслуживаемой территории, быстротечности, динамизма в её развитии: идет ускоренное строительство, образуются новые предприятия, меняется социальный состав населения. В этих условиях выполнение требования даже примерного равенства объема работы является практически весьма сложным[1].

До сегодняшнего дня не наведен должный порядок с размерами обслуживаемых участков, на местах нет методики, позволяющей оценивать характер и результаты работы на участках. Царит вездесущая уравниловка, нет различных ограничений и четкости в объеме выполняемых участковыми уполномоченными функций[2].

В сельской местности один участковый уполномоченный полиции обслуживает одну администрацию сельского поселения. В основном администрация сельского поселения насчитывает население 5-6 тыс., а иногда 10 тыс. и может состоять из нескольких населенных пунктов. С учетом географических условий России протяженность между населенными пунктами порой составляет 20-30 км, а иногда и больше. Как правило, вполне реальным является несовпадение количества проживающего населения с определенными нормативами участка. Традиционно считается, что при определении размера административного участка в сельской местности, обслуживаемого участковым уполномоченным, численность населения не служит определяющим критерием, наряду с этим должны учитываться и другие условия: границы муниципального образования; протяженность территории, её удаленность от административного центра, наличие инфраструктуры. При определении участка указанные факторы не учитываются, участок определяется на глаз.

Поэтому очевидно, что административный участок, обслуживаемый участковым уполномоченным полиции в сельской местности, должен находиться в границах одного муниципального образования. Это позволит обеспечить единое муниципальное управление на территории обслуживаемого административного участка, будет способствовать более тесному взаимодействию участковых уполномоченных с органами местного самоуправления и повышению эффективности работы[3].

Хотя понятия «размер участка», «величина участка», ассоциируются с территорией, пространством, но это не просто географическое пространство, выражаемое, например, в квадратных километрах, но и социальное,

---

[1] Справочник участкового инспектора милиции / под ред. А.М. Логвинова. М.: Юридическая литература, 1990. С. 21.

[2] Кондратюк Л.В., Мозжухин А.В., Любомудров В.П., Танайлов В.П. Организация деятельности участковых инспекторов милиции с учетом особенностей территории обслуживания и условий работы: учебное пособие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. С. 3.

[3] Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебное пособие / А.Н. Кокорев, М.С. Лаврентьева. М.: КНОРУС, 2010. С. 186.

криминологическое пространство, т.е. определенный объем тех социальных, криминологических процессов, которые протекают в границах участка и определяют сложности его обслуживания[1].

В дополнение необходимо отметить, что при анализе участка нельзя обойтись без учета места расположения самого участка. Участок может быть расположен в многомиллионном городе, республиканских, областных, краевых центрах или, наоборот, в небольшом городе или далекой сельской местности, отдаленной от города. В самом городе участок может быть расположен в центральном, густонаселенном районе, с предприятиями, организациями, культурными и зрительными заведениями.

Второй тип – «спальные» районы, характеризующиеся большим числом постоянно проживающего населения.

Третий тип – районы, которые находятся на окраине больших городов, относящиеся к частным и дачным массивам. На этих участках достаточно велика доля мигрантов, получивших постоянное жилье в больших городах или имеющих дачные участки. В сельской местности участок может расположиться вблизи железных дорог, международных автомобильных трасс, относиться к пограничной зоне (см. приложение № 2).

Изложенное выше свидетельствует об особенностях каждого участка в зависимости от места его расположения. При одинаковом размере и количестве проживающих в одном и том же районе, нагрузка каждого участкового уполномоченного будет разной. Один будет работать с перегрузкой (например, за счет большой миграции населения), другой с недогрузкой. Отсюда следует, что одной из первоначальных задач, решение которой связано с указанной выше проблемой, является разработка «инструмента», дающего возможность достаточно объективно оценивать сложность любого обслуживаемого участка, т.е. оценивать его со стороны реального объема работы, который объективно выполняется участковым уполномоченным полиции при обслуживании участка[2].

Следует также отметить, что при перераспределении размеров и границ участка, начальник территориального органа МВД России, как правило, не учитывает численность населения, состояние оперативной обстановки, особенности территории и административного деления района.

Зачастую, нехватка кадров приводит к тому, что перераспределение размеров участка происходит не для облегчения работы участкового уполномоченного полиции, а для того, чтобы хотя бы частично ликвидировать проблему недостатка участковых уполномоченных полиции.

Кроме этого, рассматривая вопрос профилактической деятельности участковых уполномоченных полиции, следует отметить, что зачастую не находят понимания вопросы проведения сверок с учреждениями здраво-

---

[1] Кондратюк Л.В., Мозжухин А.В., Любомудров В.П., Танайлов В.П. Указ. соч. С. 8.
[2] Там же. С. 61.

охранения по выявлению и постановке на учет лиц больных наркоманией и алкоголизмом, психически больных, а также других граждан представляющих опасность для себя и окружающих, так как данные списки не всегда предоставляются, а в исключительных случаях только по индивидуальных запросам в рамках расследованных уголовных дел. При этом хотелось бы отметить, что проведение участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с лицами, страдающими психическими расстройствами, больных алкоголизмом или наркоманией и представляющих опасность для окружающих, для последующей постановки их на учет, является нецелесообразным, так как он не обладает должными познаниями и навыками в области медицины, с целью применения их для предотвращения противоправных деяний указанными лицами. Поэтому нельзя не согласиться с предложением Е.В. Кашкиной, А.В. Хандогиной, В.И. Акулова об «исключении обязанности участкового уполномоченного полиции проводить индивидуальную профилактическую работу с указанной категорией лиц, вменив им исключительно контроль за поведением, в пределах компетенции»[1].

Большой объем работы службы участковых уполномоченных полиции приходится выполнять по направлениям, не входящим в их основные обязанности и не входящим в критерии оценки деятельности. Например, районные военные комиссариаты по факту, не проводя никаких проверочных действий в течение осенних и весенних призывов, основываясь только на неполучение повестки, направляют в ОВД материалы о доставлении граждан, скрывающихся от мероприятий, связанных с призывом на военную службу. По факту работники районных военных комиссариатов направляют в ОВД фактически одни повестки, после вручения большинства, которых становится ясно, что никаких проверочных мероприятий не проводилось.

Кроме этого, в процессе реализации своей деятельности участковые уполномоченные полиции также сталкиваются с проблемой во взаимодействии с УФСИН России в части направления уведомлений о возможности проживания лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. Данные уведомления высылаются зачастую несвоевременно, мнение участкового уполномоченного полиции о невозможности проживания указанных лиц не учитывается, что приводит к направлению ранее судимых к проживанию по вымышленным адресам и местам жительства не являющимся как их собственностью, так и родственников. В связи с этим для решения выше перечисленных проблем, с которыми входе реализации своей деятельности сталкиваются участковые уполномоченные полиции необходимо

---

[1] Кашкина Е.В., Хандогина А.В., Акулов В.И. К вопросу о нормативном регламентировании организации деятельности участковых уполномоченных полиции // Вестник ВИПК МВД России. 2016. № 2 (38). С. 86.

преобразовать систему оценки их деятельности с реальным и объективным отражением всех аспектов деятельности данной службы; проработать вопрос об установлении перечня обязанностей несвойственных участковым уполномоченным полиции и нормирование их штатов от конкретного количества проживающего населения; внести предложения в законодательные органы об усилении профилактического воздействия в отношении лиц, представляющих интерес для ОВД.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что изучение участка и анализ складывающейся оперативной обстановки – это постоянная и целенаправленная деятельность участкового уполномоченного, успешное выполнение которой обуславливает эффективное осуществление возложенных на него обязанностей.

Соответственно, правильное и справедливое определение размеров и границ участков является одним из основных организационных условий эффективной работы участковых уполномоченных полиции.

§ 4. Характеристика факторов, влияющих на состояние оперативной обстановки в сельской местности

В настоящее время на государственном уровне предпринимаются определенные шаги, направленные на повышение имиджа, социально-экономического обеспечения и материально-технического оснащения участковых уполномоченных. Несомненно, данные меры способны повлиять на эффективность работы участковых уполномоченных полиции, обслуживающих административные участки в сельских поселениях, однако, как видится этих мер недостаточно[1]. Исследование показывает, что предпринимаемые на государственном уровне меры по совершенствованию работы участковых уполномоченных полиции ориентированы в основном на сотрудников, работающих в городских условиях. Новый приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности», несмотря на объективно существующую специфику работы в сельской местности, практически не содержит раздела специальных норм для участковых уполномоченных полиции, обслуживающих сельские административные участки.

В процессе руководства деятельностью участковых уполномоченных полиции слабо учитывается её специфика на селе, обусловленная удаленностью обслуживаемых административных участков от территориального органа МВД России, их большой площадью, разбросанностью сельских поселений, неразвитостью поселений, неразвитостью коммуникации, особым укладом и образом жизни жителей села и рядом других факторов, которые оказывают влияние на содержание, формы и методы деятельности участковых уполномоченных полиции.

Организация деятельности участкового уполномоченного полиции в сельской местности может быть эффективной при условии учета следующих факторов:

1. Характер труда сельских жителей. Их труд носит сезонный характер, фактически не нормирован, поскольку тесно связан с технологией возделывания и выращивания сельскохозяйственных культур.

Необходимо также учитывать то, что результаты сельского труда рассредоточены по обширным территориям, исчисляемыми сотнями гектаров, и, как правило, легкодоступны для посторонних. Зачастую они достаются тем, кому удается определить производителей в сборе сельхозпродукцию.

---

[1] Чепрасов М.Н. Проблемы профилактической деятельности участковых уполномоченных милиции в сельской местности // «Черные дыры» в российском законодательстве. М., 2006. С. 17.

2. Экономика села. Она характеризуется маловариантностью. Как правило, это полеводство, бахчеводство, садоводство, огородничество либо животноводство. Производство по переработке сельхозпродукции после глубокого спада, который наблюдался совсем недавно, стало восстанавливаться и набирать обороты. Спад сельскохозяйственного производства по своим социальным последствиям гораздо опаснее, чем снижение уровня производства в городе. Такая опасность выражается в том, что жителю села в случае развала сельскохозяйственного производства почти невозможно получить работу по месту жительства. В городах, особенно крупных, гораздо больше возможностей нового трудоустройства при потере работы[1].

Недавний спад сельскохозяйственного производства повлек следующие последствия для населения, условно разделив его на три группы.

Первая, как правило, наиболее активная часть сельского населения занялась поисками применения своих сил в городе. В поисках средств к существованию выходцы из села зачастую формируют и усиливают городские криминальные структуры. Происходит как бы сращивание городской и сельской преступности, что, разумеется, представляет существенную угрозу общественному порядку и общественной безопасности как в городе, так и в сельской местности.

Вторая группа сельских жителей ищет себя в сельском производстве, создавая фермерские хозяйства либо занимаясь частным производством сельхозпродукции.

Наконец, третья группа селян представлена лицами, которые практически никаким общественно полезным трудом не занимаются, а средства на жизнь (в основном на горячительные напитки) добывают за счет преступной деятельности по месту жительства.

При таком расслоении сельского населения наиболее уязвимой оказывается вторая группа сельских жителей. Деятельность участковых уполномоченных полиции в сельской местности должна быть направлена в первую очередь на защиту прав, свобод и законных интересов сельских производителей. Успешная работа по защите именно этой категории сельских жителей дает надежду на возрождение сельской экономики.

3. Фактор культуры. В сельской местности значительно слабее, чем в городе, представлены объекты культуры и кадровый состав, работающих на этих объектах специалистов. Поскольку сельская экономика заметно отстает в своем развитии от городской, перспективы развития объектов культуры на селе тоже малоутешительны. Также в сельской среде имеет свою специфику культурный уклад и ценностные ориентиры.

---

[1] Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебное пособие / А.Н. Кокорев, М.С. Лаврентьева. М.: КНОРУС, 2010. С. 188.

4. Традиционализм. Выработанные на протяжении длительного периода исторического развития традиции и нравы более устойчивы в сельской местности. Следование этим традициям является обычным и естественным делом для жителей села. Участковые уполномоченные полиции должны иметь достаточно четкое представление о местных особенностях и использовать эти знания в повседневной работе.

5. Эффективный социальный контроль, оперативность распространения информации. Для постороннего человека проблематично нахождение в сельской местности «инкогнито». Достоянием почти всей сельской общины становятся всякого рода эксцессы, факты противоправного поведения, семейные неурядицы. Таким образом, степень распространения информации, в том числе и оперативной, в условиях сельской местности очень высока.

6. Инфраструктура сельской местности. Малый удельный вес дорог с твердым покрытием в сельской местности затрудняет передвижение по ним, а в непогоду это становится зачастую невозможным. Территория сельского района значительно растянута, а населенные пункты значительно удалены на большие расстояния, что снижает оперативность прибытия на место происшествия сотрудников органов внутренних дел, МЧС, медицинских работников[1].

7. Возрастной фактор. Результатом непродуманной социально – экономической и демографической политики в селе, имевшей место фактически до начала рыночных отношений, явились так называемые бесперспективные деревни, которые либо прекратили свое существование, либо находятся на грани вымирания. Уцелевшие селения из указанного разряда фактически оказались населенными лишь людьми пенсионного и преклонного возрастов. Все остальные жители из этих населенных пунктов переехали в города.

8. Фактор многообъектности. Сотрудники территориальных органов МВД России на районном уровне в сельской местности, особенно участковые уполномоченные, вынуждены заниматься решением практически всех задач, стоящих перед этими органами.

9. Квалификационный фактор. Уровень подготовленности работника органа внутренних дел, обслуживающего сельскую территорию, несколько ниже уровня сотрудника городского органа внутренних дел.

10. Структурный фактор. Сельские территориальные органы МВД России по своей структуре отличаются от городских. Так, во многих из них, не представлены патрульно-постовая служба, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых, спецприемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке, подразделения кон-

---

[1] Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебное пособие / А.Н. Кокорев, М.С. Лаврентьева. М.: КНОРУС, 2010. С. 189.

воирования и другие, так называемые факультативные службы, которые создаются исходя из условий оперативной обстановки.

11.Особенности совершаемых правонарушений. Имеются преступления и иные правонарушения, характерные именно для сельской местности: кражи с полей, садов, огородов сельхозпродукции, кражи скота. Мотивы преступлений и правонарушений в ряде случаев связаны с разделом земли (межевая «война»), воды (установление очередности полива, особенно там, где влага в большом дефиците, не всегда проходит без эксцессов, а иногда и применения силы заинтересованными сторонами) (см. приложение № 4).

Вышеперечисленные факторы в различных регионах и даже отдельных населенных пунктах наполняются конкретным, свойственным именно данной местности содержанием. Например, комплекс традиций, соблюдаемых в одном населенном пункте. Различается также степень социального контроля. Индивидуальный подход должен быть и при анализе каждого из приведенных факторов, влияющих на состояние общественного порядка и общественной безопасности.

Учитывая различия в реальном наполнении обозначенных факторов, влияющих на общественный порядок и общественную безопасность, участковые уполномоченные полиции обязаны серьезно проанализировать рассмотренные факторы. Кроме того, участковые уполномоченные в сельской местности должны осуществлять возложенные на них обязанности с учетом новых, вышеперечисленных тенденций и закономерностей[1].

В условиях сельской местности наряду с имеющимися недостатками в организации работы участковых уполномоченных полиции, такими как чрезмерное расширение полномочий, отсутствие точных, конкретных задач, поставленных перед службой и др., существование службы участковых уполномоченных полиции в ее классической форме, т.е. по территориальному принципу организации работы, объективно необходимо. Это вызвано, прежде всего, особенностью сельского образа жизни, при котором одним участковым представителем полиции возможен охват всех сфер жизнедеятельности обслуживаемого населения.

Таким образом, территории городской и сельской местности обладают рядом различий, например, как экономические, социальные условия, географическое положение, состояние оперативной обстановки. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что деятельность участкового уполномоченного полиции в зависимости от расположения и особенностей обслуживаемой им территории обладает своей спецификой и должна строиться и осуществляться с учетом характеристик обслуживаемых участков.

---

[1] Там же. С. 190.

Заключение

Определение перспектив дальнейшего совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере правопорядка, их развития требует постоянного научного прогнозирования таких специфических процессов, как рост населения, темпы его воспроизводства, тенденции изменения возрастной структуры, проблем занятости, миграции, условий социально-экономической жизни, возможных изменений обслуживаемой территории.

Эти и многие другие многочисленные факторы в своей совокупности в определенной мере влияют на состояние преступности (ее структуру, динамику, уровень) и общественного порядка; их возможно полный учет является предпосылкой эффективной организации управления органами внутренних дел в борьбе с этими отрицательными явлениями.

Особая роль в обеспечении общественной безопасности отводится институту участковых уполномоченных полиции. Это центральное звено в системе обеспечения общественного правопорядка.

Деятельность участкового уполномоченного полиции самым непосредственным образом связана с особенностями административного участка.

Участковый уполномоченный полиции является представителем органов внутренних дел на определенной территории и, значит, выполняет функции последних. Большое количество выполняемых функций по всем направлениям деятельности полиции требует грамотной и четкой организации служебной деятельности участкового уполномоченного, что невозможно без правильного планирования работы. Основой качественного планирования работы участкового уполномоченного полиции является изучение и анализ оперативной обстановки как на обслуживаемом участке, так и в районе (городе) в целом.

Поэтому неслучайно одним из основных критериев оценки работы участкового уполномоченного является складывающаяся оперативная обстановка на участке и принимаемые меры по ее нормализации. Изучение административного участка и анализ складывающейся оперативной обстановки на нем – это постоянная и целенаправленная деятельность участкового уполномоченного полиции, успешное выполнение которой обуславливает эффективное осуществление возложенных на него обязанностей.

Таким образом, деятельность участкового уполномоченного полиции во многом зависит от правильности приема участка, знания характеристик своего административного участка и систематического, более глубокого изучения оперативной обстановки на обслуживаемой территории. Это позволяет участковому уполномоченному полиции обеспечивать наблюдение за определенными объектами, устанавливать, со стороны каких лиц можно

ожидать совершения правонарушений, выявлять их преступные намерения и принимать необходимые меры к предупреждению, пресечению правонарушений, раскрытию преступлений, а также совершать объём и очередность профилактических и других мероприятий, связанных с выполнением возложенных на него задач.

Приложение № 1

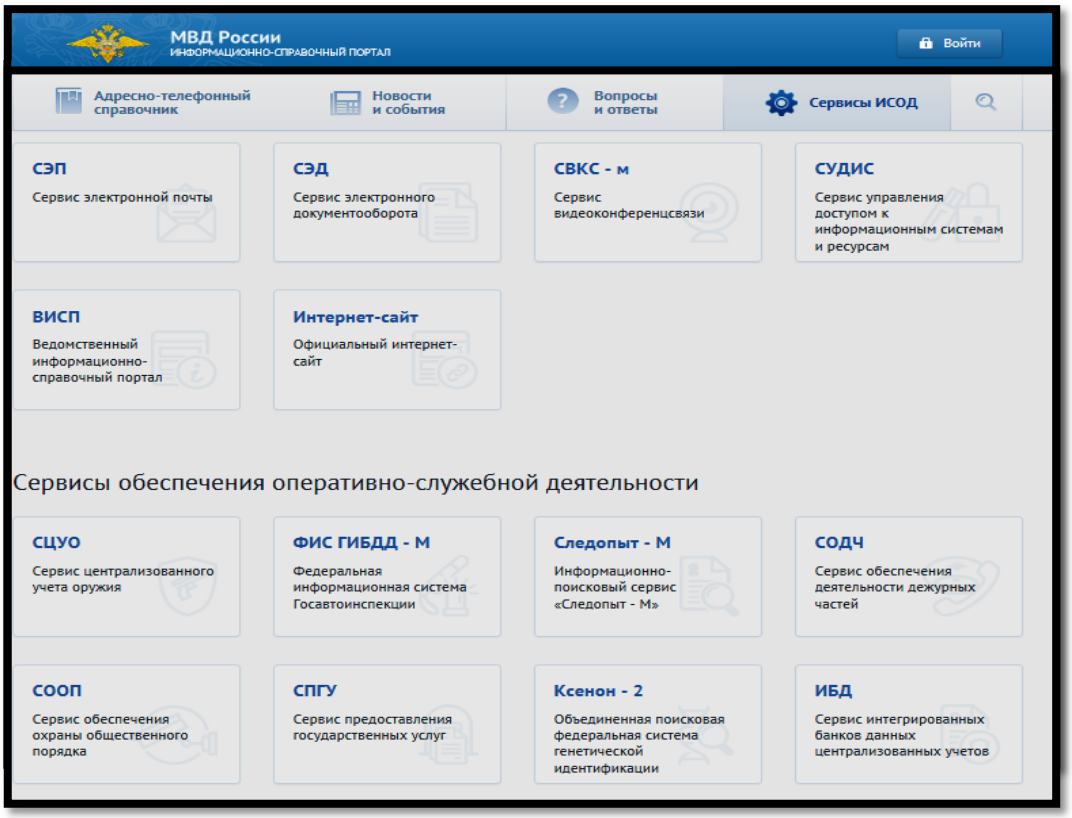
Модуль «Участковый» предназначен для автоматизации повседневной деятельности сотрудников подразделений участковых уполномоченных полиции, обеспечения возможности выборки данных в разрезе обслуживаемых административных участков.

Вход и выход из сервиса СООП

Для запуска сервиса СООП необходимо перейти на сайт **http://it.mvd.ru**. В результате откроется окно «Ведомственный информационно-справочный портал» (ВИСП).

Далее необходимо нажать на кнопку «Сервисы ИСОД», расположенную на верхней панели.

В результате откроется окно «Список сервисов», в котором необходимо нажать на кнопку «СООП».



Откроется окно «Сервис обеспечения охраны общественного порядка». Для перехода в сервис следует нажать кнопку «Воспользоваться сервисом».

В результате открывается окно авторизации.

Вход в сервис осуществляется двумя способами:

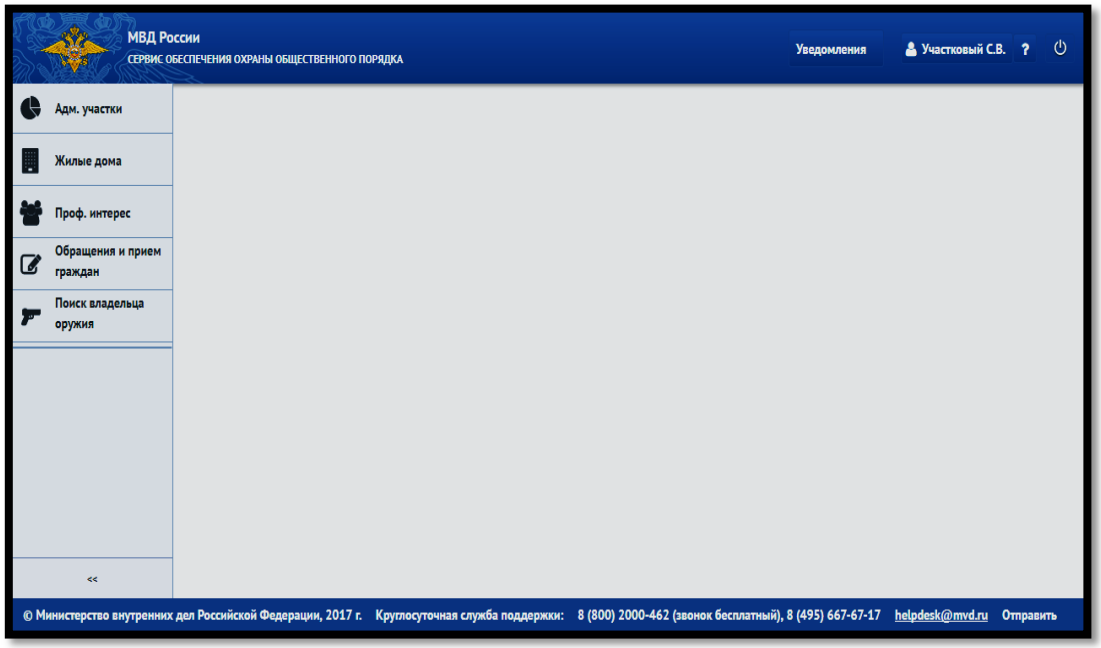
- с помощью заполнения полей «Логин» и «Пароль» с клавиатуры. При данном виде авторизации необходимо нажать на кнопку «Войти»;

- посредством электронной подписи. При данном виде авторизации необходимо нажать на кнопку «Войти по ЭП»[1].

Для перехода в модуль необходимо нажать на активную кнопку «Участковый», которая доступна только пользователям с ролью «Участковый уполномоченный».

После нажатия на кнопку открывается окно модуля «Участковый».

Модуль «Участковый» представлен следующими пунктами меню: «Адм. участки», «Жилые дома», «Проф. интерес», «Обращения и прием граждан», «Поиск владельца оружия» для роли «Специалиста УУП».



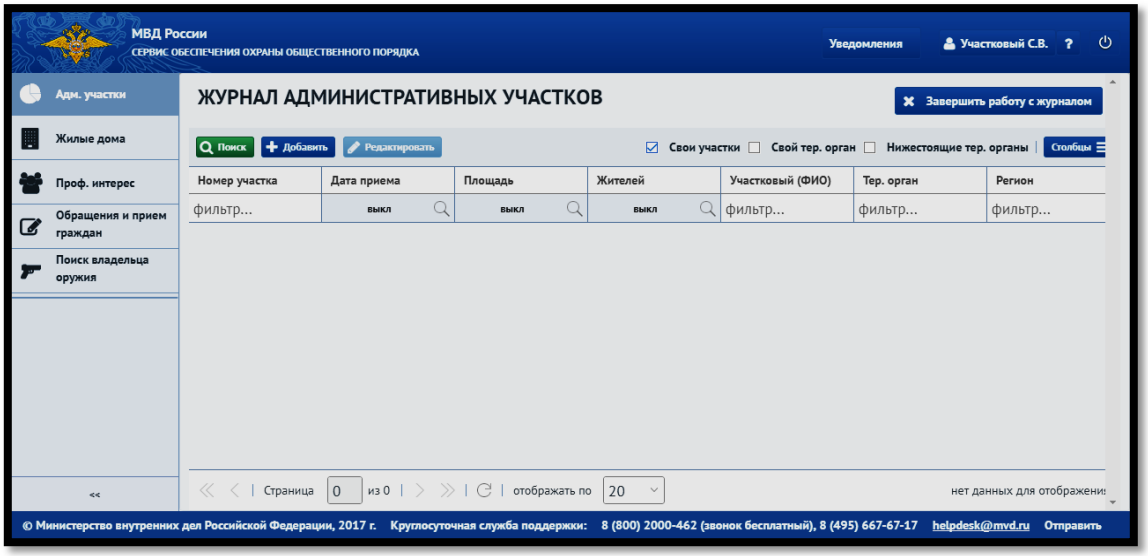
Журнал административных участков

Для перехода на форму Журнала административных участков необходимо нажать на кнопку в левой части окна сервиса.

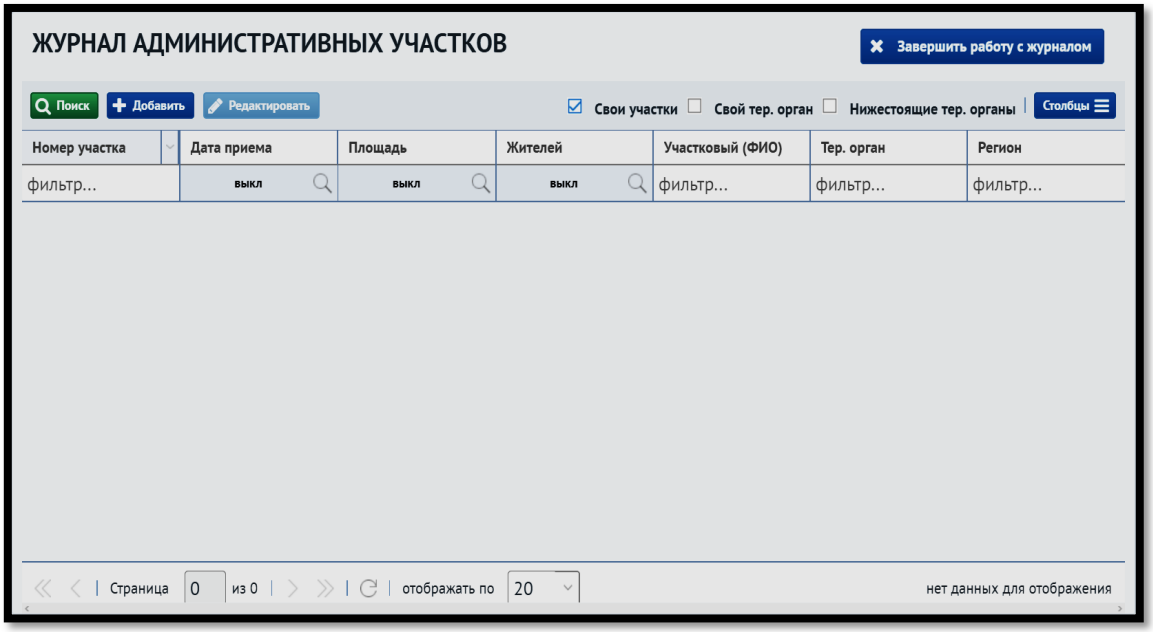
На экране отобразится форма «Журнал административных участков». Сервис предусматривает следующие операции:

- создание нового участка;
- поиск созданного участка;
- редактирование созданного участка.

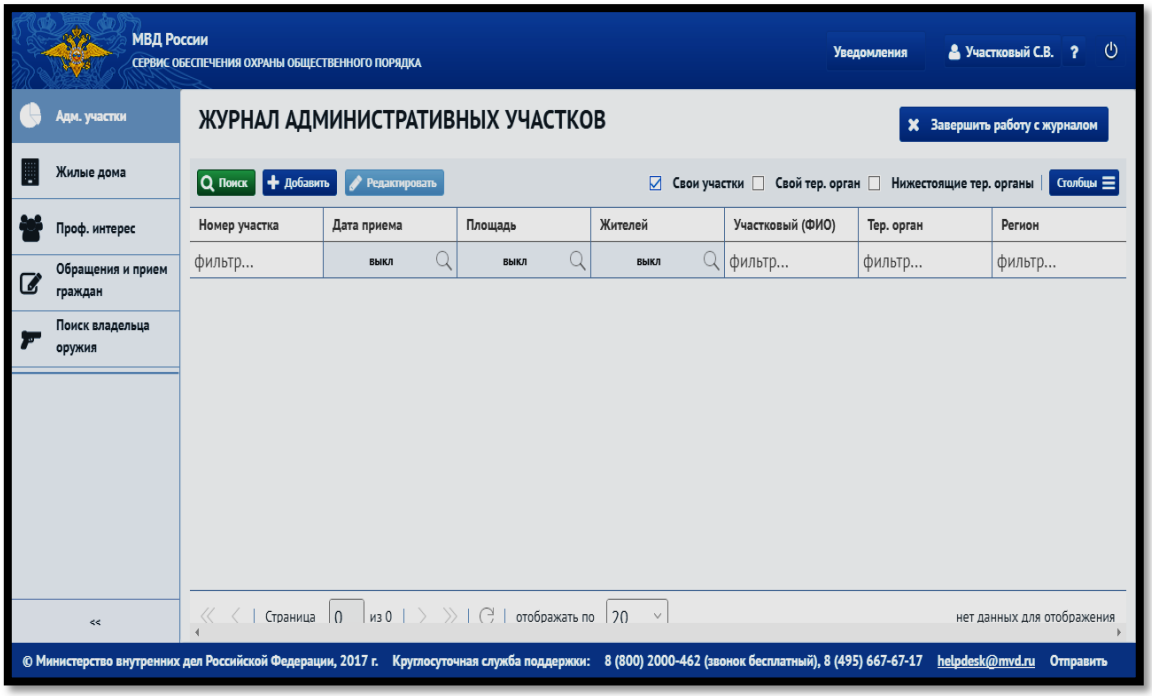
[1] URL: http://www. https://en.ppt-online.org/297324 (дата обращения: 28.11.2019).



При отмеченном параметре «Свой участок» отображаются участки, в которых пользователем является участковым. При отмеченном параметре «Свой тер. орган» отображаются участки с территориальным органом пользователя. При отмеченном параметре «Нижестоящие тер. органы» отображаются участки нижестоящих тер. органов. Также, нажав на кнопку «Столбцы», можно убрать или добавить столбцы для фильтрации.



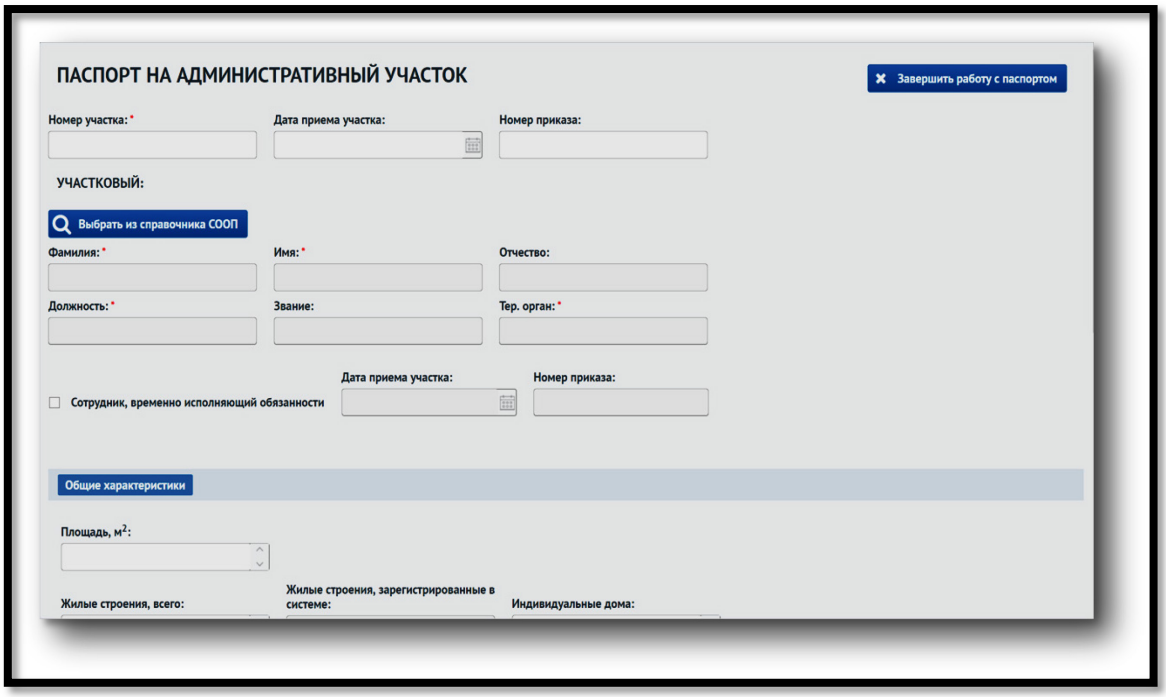
Для создания электронного паспорта на административный участок необходимо нажать на кнопку «Добавить».



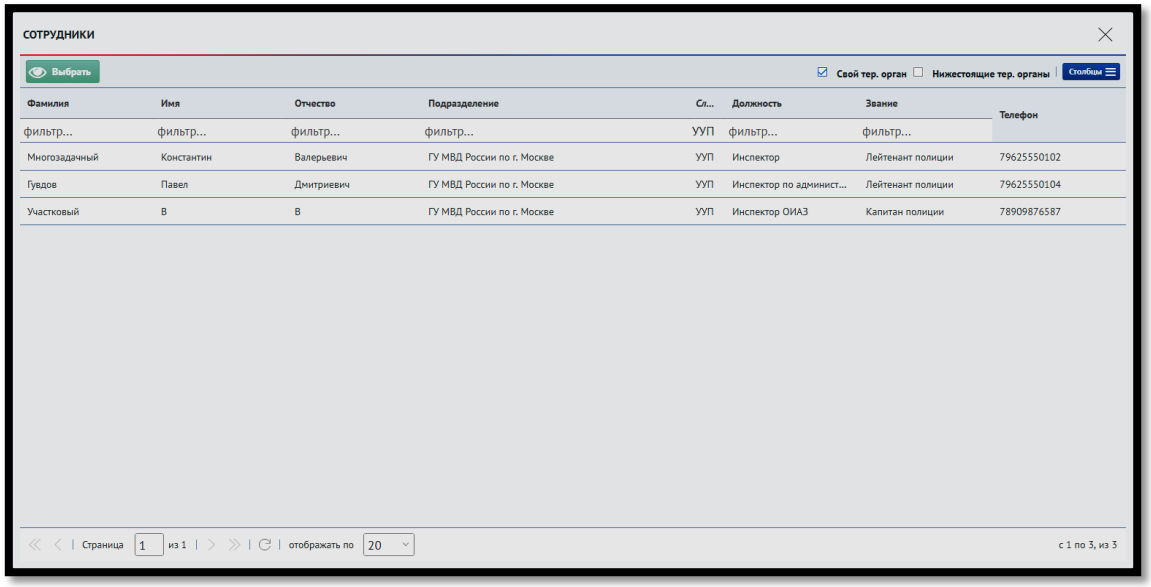
Сервис отображает форму «Паспорт на административный участок» в рабочей области экрана.

На форме необходимо внести данные по новому участку, заполнив поля «Номер участка», «Дата приёма участка» и «Номер приказа».

Также нужно закрепить участок за участковым, нажав на кнопку «Выбрать из справочника СООП».



Откроется форма справочника «Сотрудники». Для поиска сотрудника необходимо ввести критерий в справочнике «Сотрудники» и произвести выбор. Как это сделать показано далее.



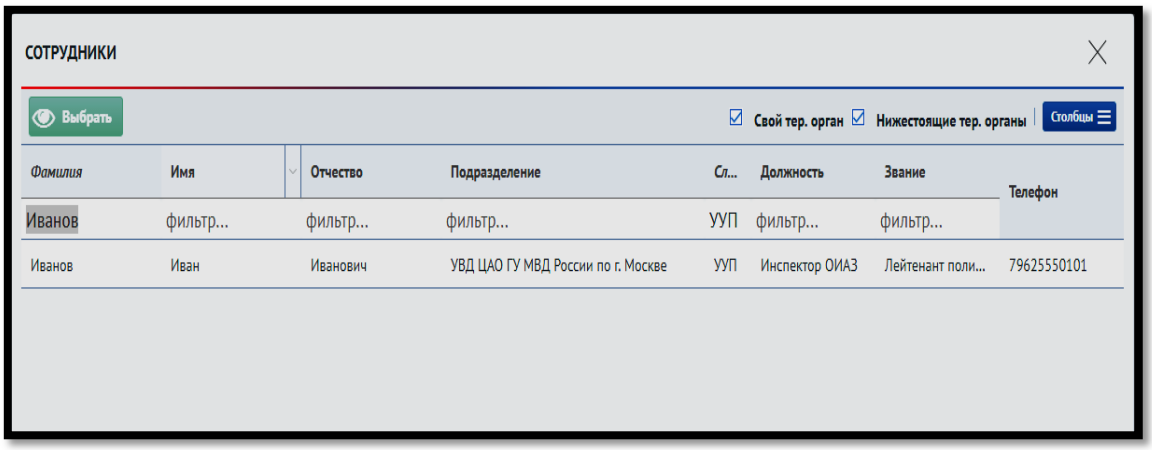
В списке отображаются только пользователи системы

При проставлении признака «Нижестоящие тер. органы» отобразятся сотрудники нижестоящих подразделений.

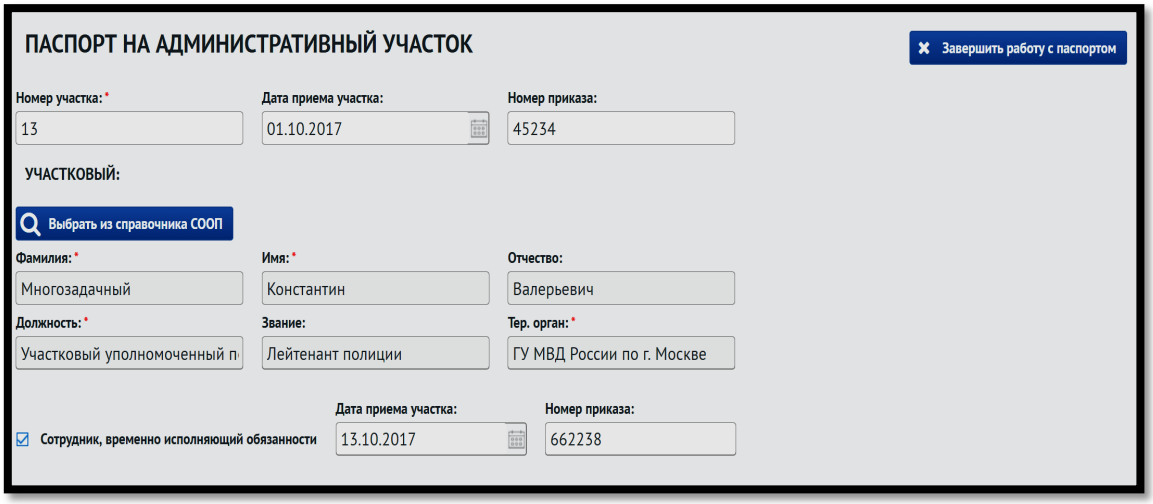
Фильтрация списка сотрудников возможна по следующим параметрам: фамилия, имя, отчество, подразделение, служба, должность, звание.

Также сервис предусматривает возможность устанавливать признак фильтрации Свой тер. орган/Нижестоящие тер. органы. Для этого необходимо поставить галочку рядом с нужным значением.

Отфильтрованный список выглядит следующим образом:

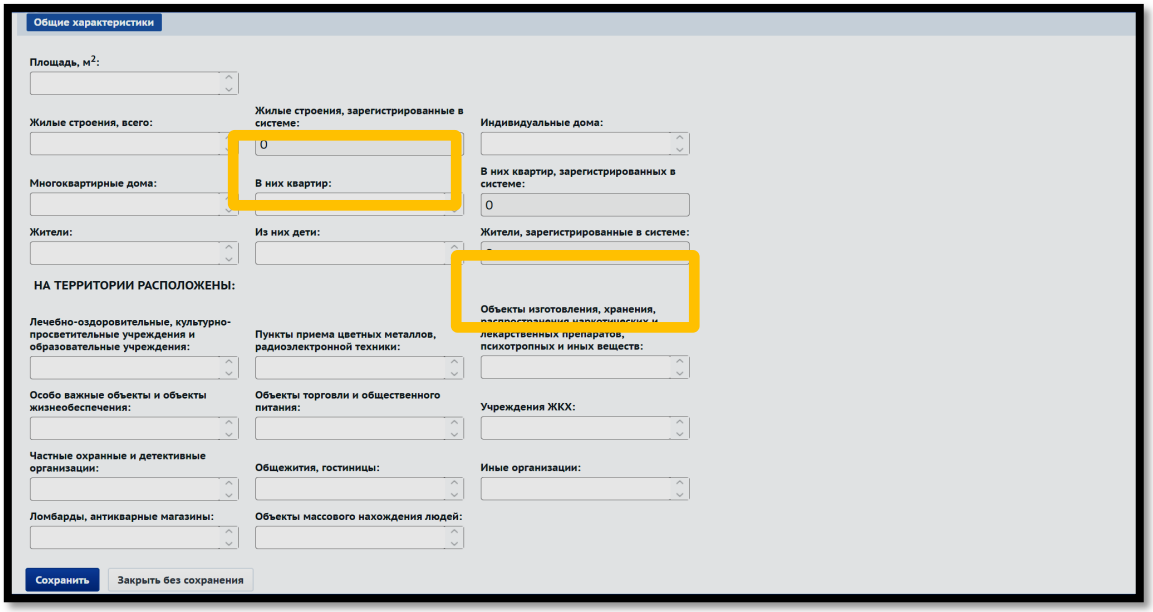


Данные о выбранном сотруднике отобразятся в поле раздела «Участковый».



Также можно отметить, что выбранный сотрудник временно выполняет обязанности, проставив соответствующий признак и указав дату приема участка и номер приказа.

На вкладке «Общие характеристики» можно заполнить информацию о площади, количестве домов, жителях и расположенных на территории домов, организациях[1].

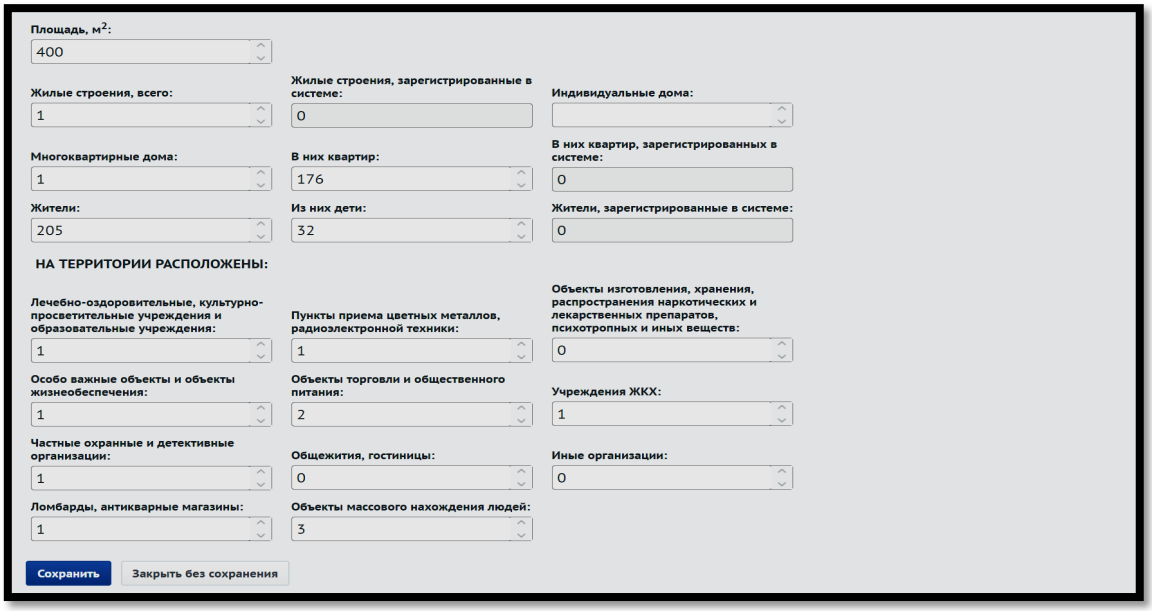


Поля со строениями, квартирами и жителями, зарегистрированными в системе, будут заполняться автоматически по мере добавления строений, квартир и жителей в план-схему дома.

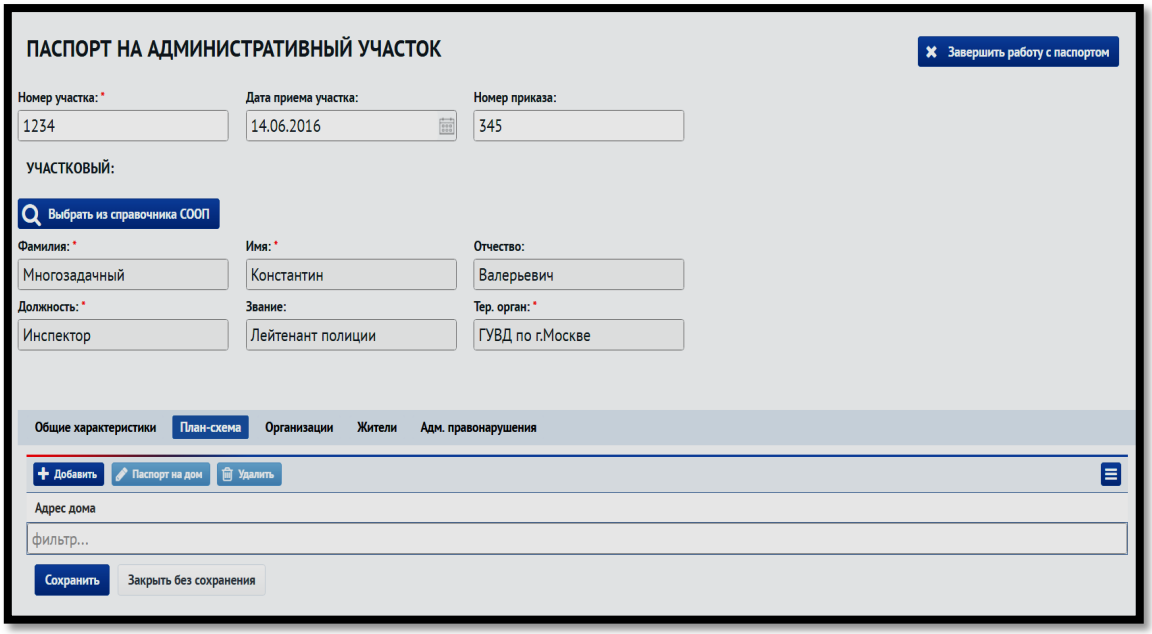
Для сохранения введенных данных и доступа к план-схеме дома необходимо нажать на кнопку «Сохранить».

---

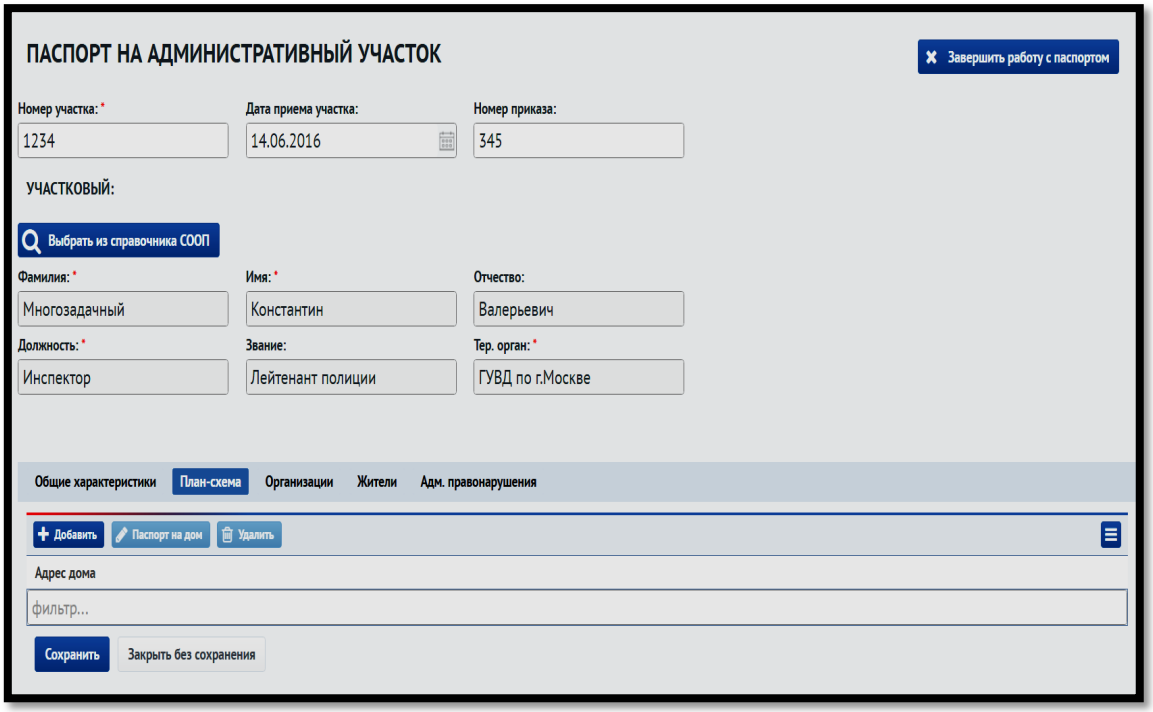
[1] URL: http://www. https://en.ppt-online.org/297324 (дата обращения: 28.11.2019).



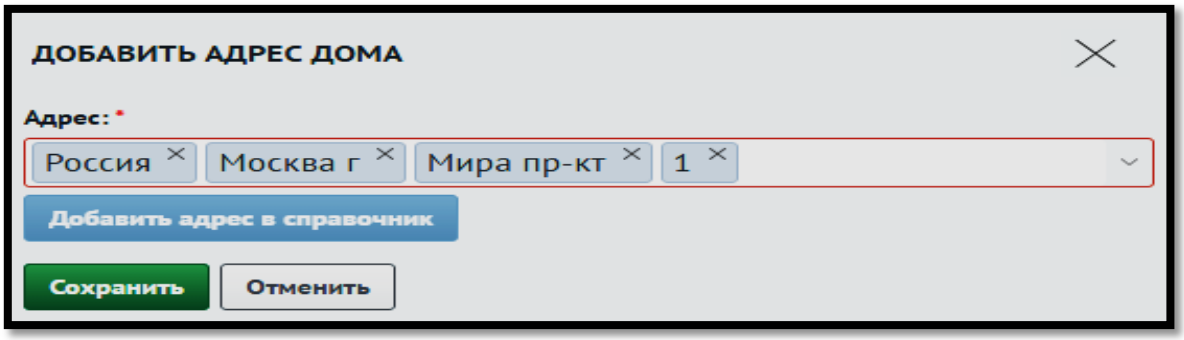
После сохранения станут доступны вкладки «План-схема», «Организации», «ООПН», «Жители», «Оружие», «Транспорт», «Адм. Правонарушения», «Комментарий руководителя». Для формирования план-схемы участка необходимо перейти на вкладку «План-схема».



Для добавления информации на вкладку «План-схема» необходимо нажать на кнопку «Добавить», которая всегда активна.

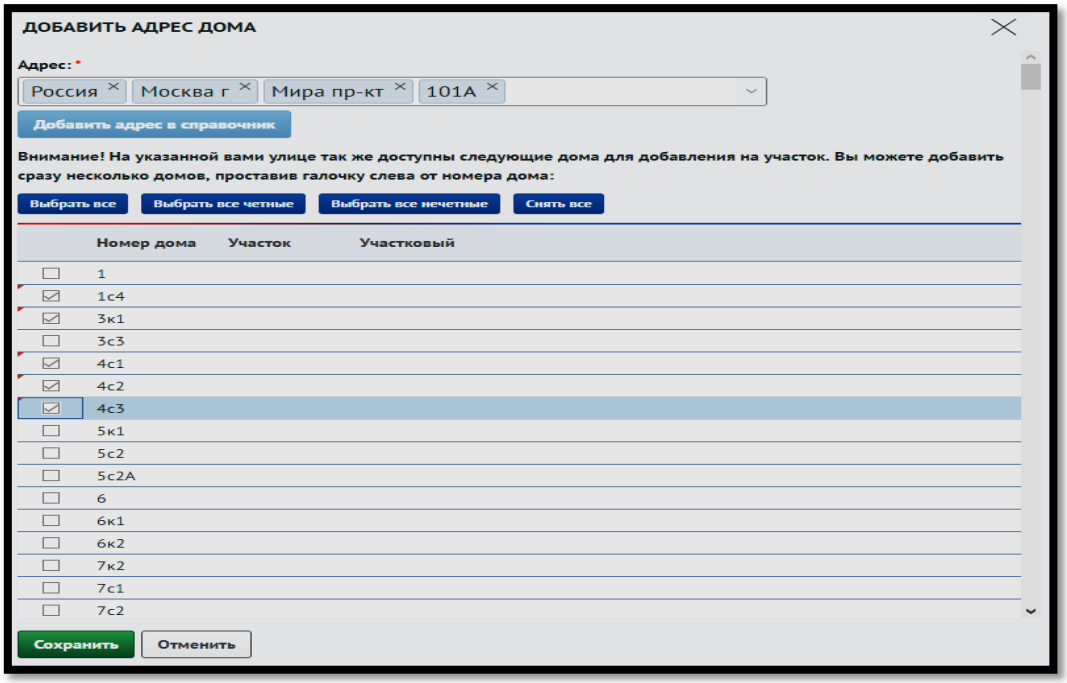


В открывшейся форме «Добавить адрес дома» необходимо заполнить поле «Адрес».



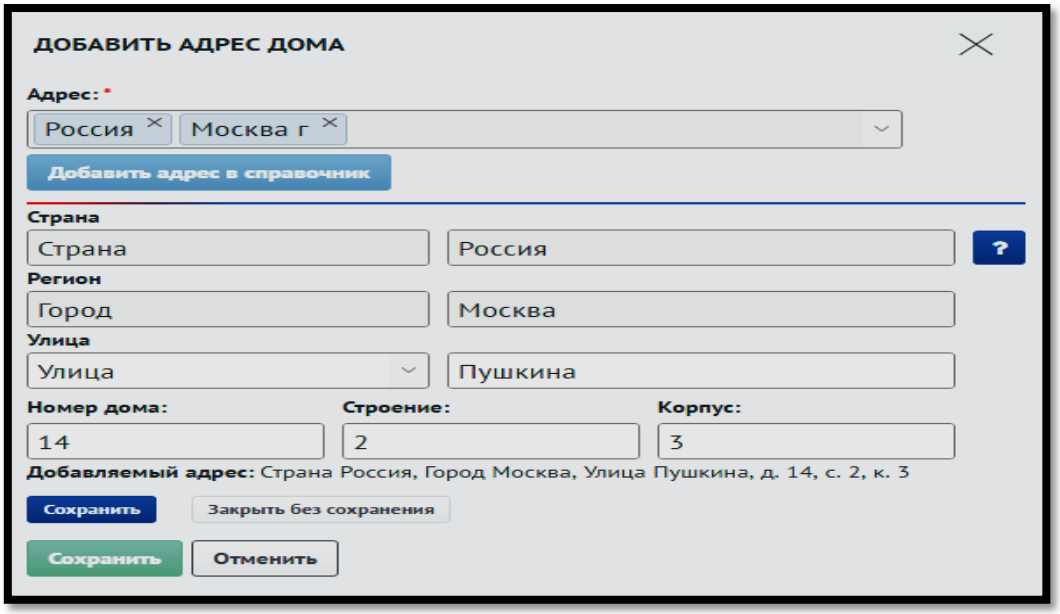
После добавления информации необходимо нажать на кнопку «Сохранить».

В случае, если на выбранной улице зарегистрированы дома, появится окно со списком этих домов. В нем необходимо отметить другие дома (с помощью кнопок «Выбрать все», «Выбрать все четные», «Выбрать все нечетные» или отметить определенные дома с помощью признаков).



После нажатия на кнопку добавления адреса отобразится форма с рядом полей для заполнения. Внести необходимые данные (все поля заполнять не требуется) и нажать на кнопку «Сохранить».

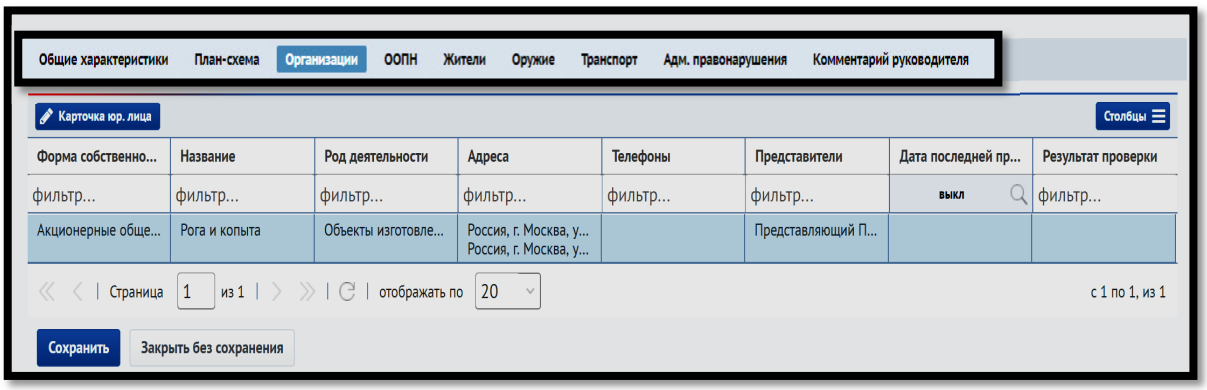
Новый адрес добавится в справочник сервиса СООП и будет доступен к использованию[1].



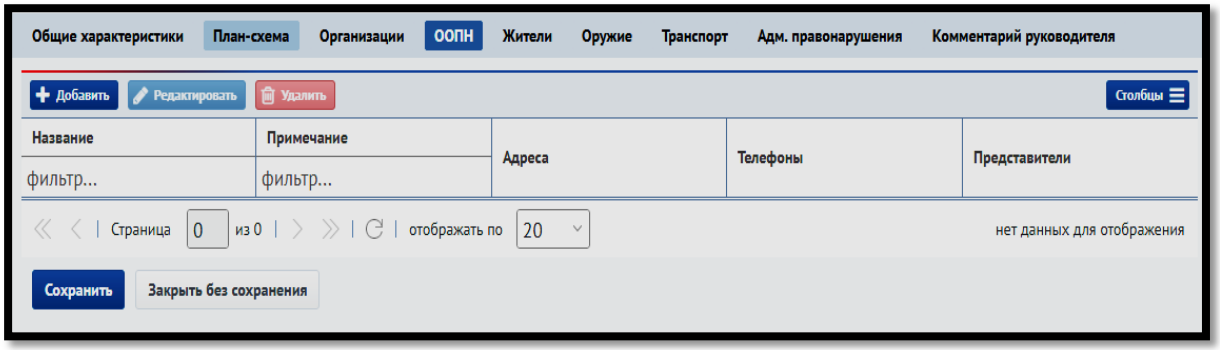
На вкладке «Организации» отображаются организации, находящиеся на административном участке. Для перехода на карточку юридического ли-

[1] URL: http://www. https://en.ppt-online.org/297324 (дата обращения: 28.11.2019).

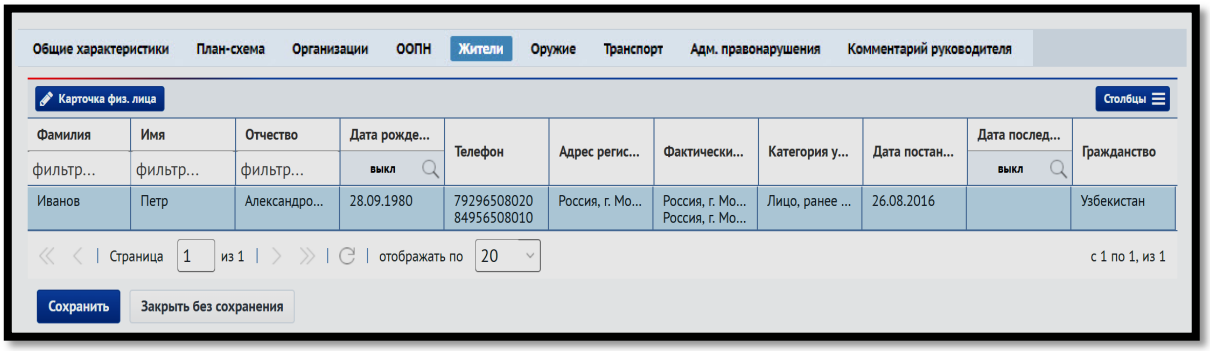
ца необходимо выбрать организацию и нажать на кнопку «Карточка юр. лица» или дважды нажать на запись в таблице.



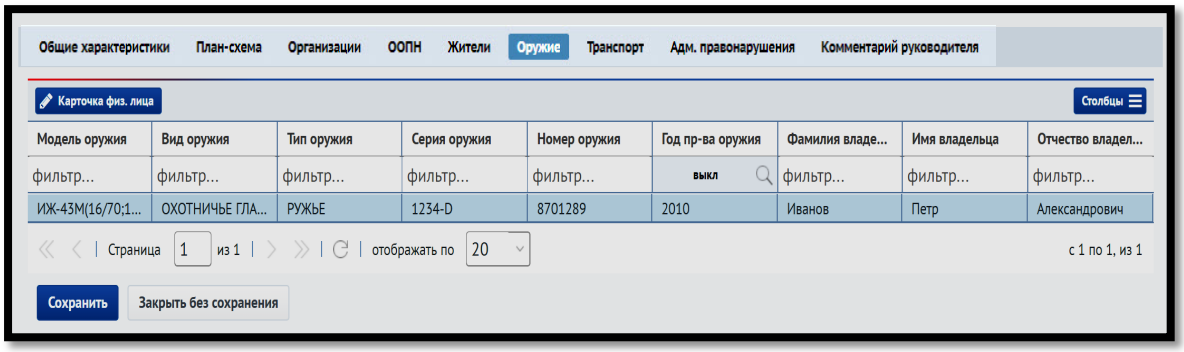
На вкладке «ООПН» отображаются общественные объединения правоохранительной направленности, находящиеся на административном участке.



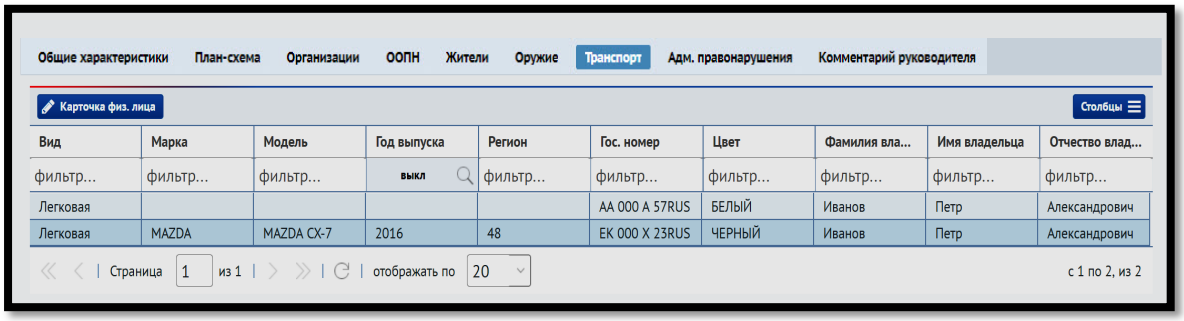
Для просмотра жителей участка необходимо перейти на вкладку «Жители».



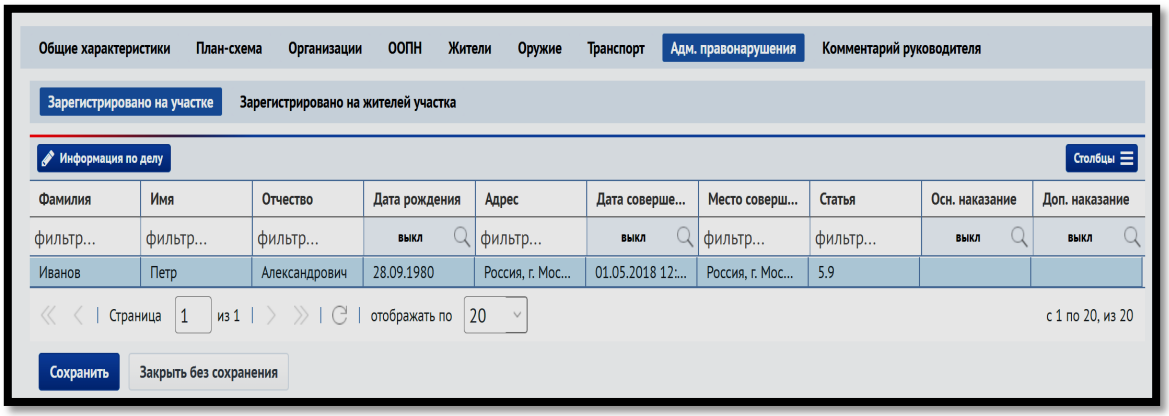
Для просмотра списка оружий, находящихся во владении у жильцов участка, необходимо перейти на вкладку «Оружие». Выбрав оружие из списка можно перейти на карточку владельца оружия, нажав на кнопку «Карточка физ. лица».



Для просмотра списка транспорта, находящихся во владении у жильцов участка, необходимо перейти на вкладку «Транспорт». Для перехода к карточке владельца транспорта необходимо выбрать его из списка и нажать на кнопку «Карточка физ. лица».



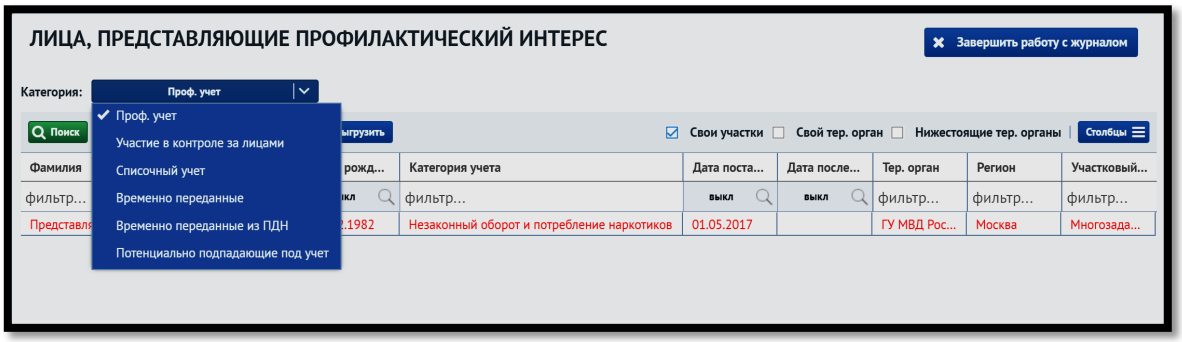
На вкладке «Адм. правонарушения» информация об административных правонарушениях отображена в разделах «Зарегистрировано на участке» и «Зарегистрировано на жителей участка».



Журнал лиц, представляющих профилактический интерес, разделен на категории:

- Проф. учет
- Участие в контроле за лицами
- Списочный учет
- Временно переданные

- Временно переданные из ПДН
- Потенциально подпадающие под учет

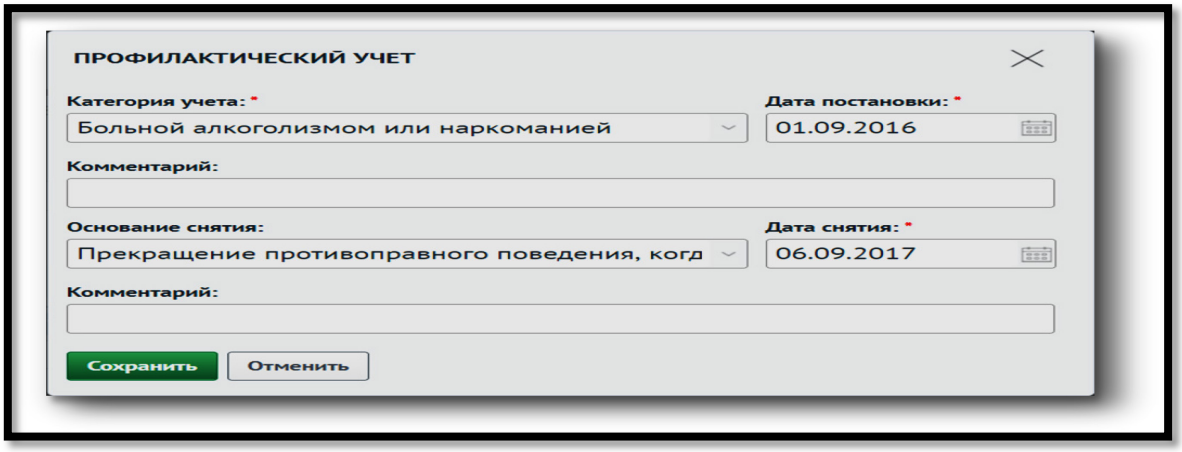


- В категории «Проф. учет» отображаются учеты с категориями: Формальный надзор, Поднадзорный, Больной алкоголизмом или наркоманией, Нарушитель в сфере семейно-бытовых отношений, Нарушитель общественного порядка, Входит в неформальные молодежные объединения, Незаконный оборот и потребление наркотиков, Нарушитель в сфере семейно-бытовых отношений.
- В категории «Участие в контроле за лицами» отображаются учеты с категориями: Имеет огнестрельное и газовое оружие, Условно осужденный, ПДН. УПД на несовершеннолетнего, Стоит на учете в ПДН[1].
- В категории «Списочный учет» отображаются учеты с категориями: Ранее судим, Страдает психиатрическими расстройствами, Находится в розыске, Пропавший без вести, ПДН. УПК на несовершеннолетнего, ПДН. УПК на родителя.
- В категории «Временно переданные» отображаются временно переданные лица.
- В категории «Временно переданные из ПДН» отображаются временно переданные несовершеннолетние с категориями учета ПДН. УПД на несовершеннолетнего, Стоит на учете в ПДН.
- В категории «Потенциально подпадающие под учет» отображаются лица, совершившие несколько правонарушений по статье 6.1.1 КоАП РФ, с совпадающими адресами совершения и регистрации/проживания, без активного учета с категорией «Нарушитель в сфере семейно-бытовых отношений».

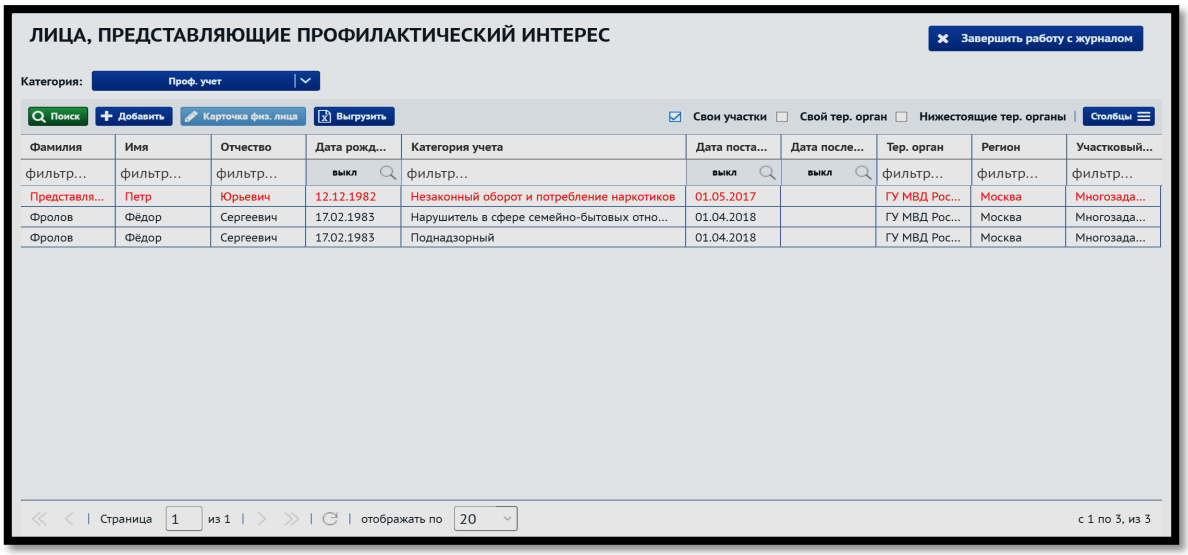
В открывшейся форме «Профилактический учет» необходимо заполнить обязательные поля: «Категория учета» и «Дата постановки». Далее нажать на кнопку «Сохранить». Также можно заполнить поля «Комментарий», «Основание снятия» и «Дату снятия» с учета. (Дата снятия с учета обязательна для заполнения при выбранном основании снятия).

---

[1] URL: http://www. https://en.ppt-online.org/297324 (дата обращения: 28.11.2019).



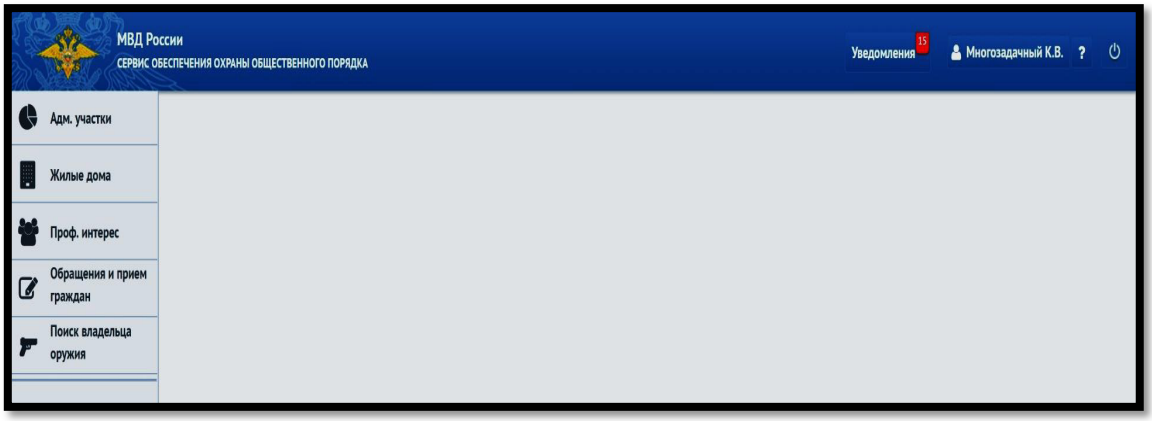
На экране отобразится журнал лиц, представляющих профилактический интерес, предназначенный для работы по профилактическому учету лиц.



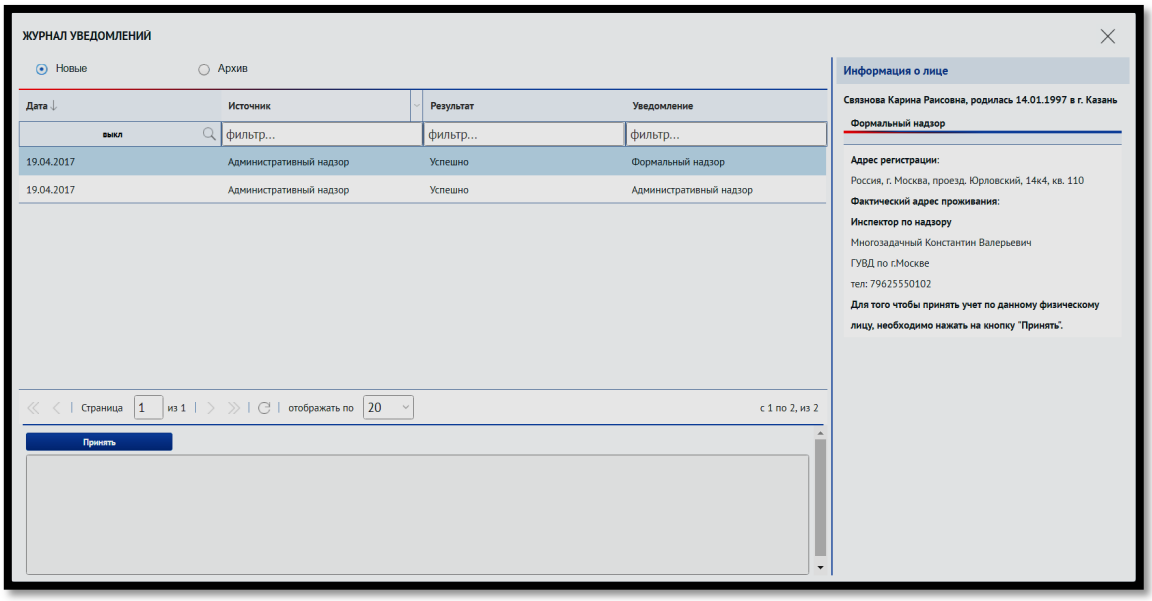
Лицо, состоящее в модуле «Административный надзор» как формально попадающее под надзор, либо состоящее на административном надзоре будет отображено у участкового автоматически.

В случае, если система не может однозначно определить непосредственного участкового поднадзорного либо формально попадающего под надзор лица, система отправит соответствующее сообщение всем участковым, закрепленным за территориальным органом инспектора по надзору.

Для просмотра уведомления необходимо нажать на кнопку «Уведомления».



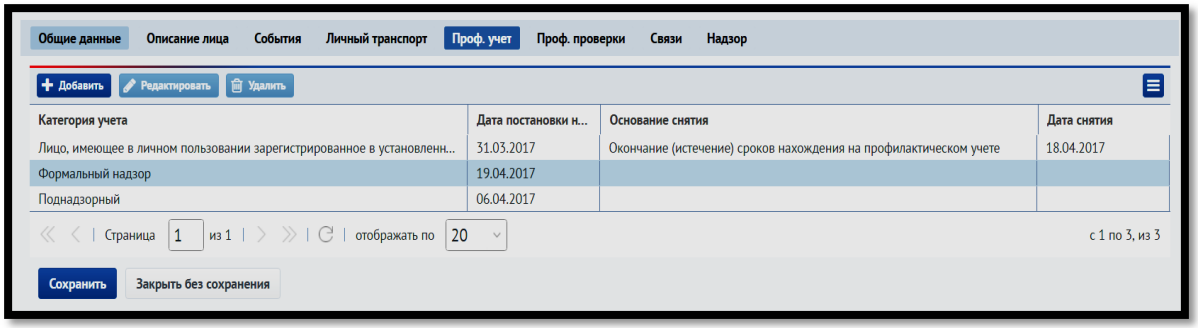
Откроется журнал уведомлений. По лицам, попавшим под формальный надзор, придет уведомление «Формальный надзор». По лицам, попавшим под административный надзор, придет уведомление «Административный надзор». Для принятия поднадзорного необходимо выбрать уведомление из списка и нажать на кнопку «Принять»[1].



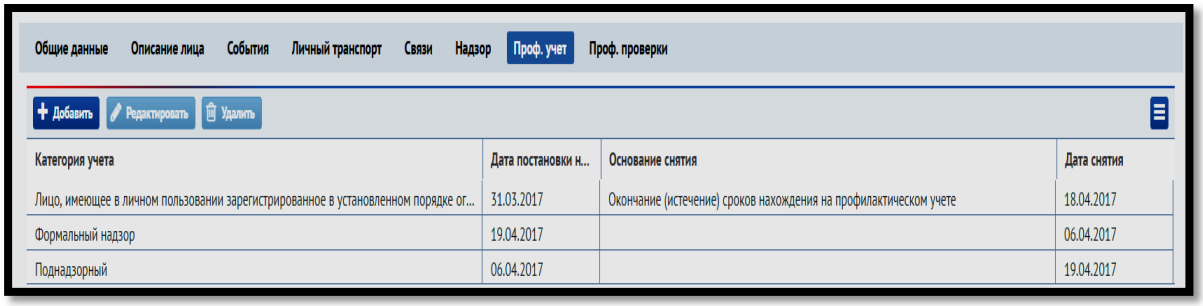
На карточке физического лица на вкладке «Проф. учет» отобразится запись с информацией о постановке на формальный надзор/административный надзор. Также, если после формального надзора над физическим лицом будет установлен административный надзор, запись об этом появится на вкладке «Проф. учет».

---

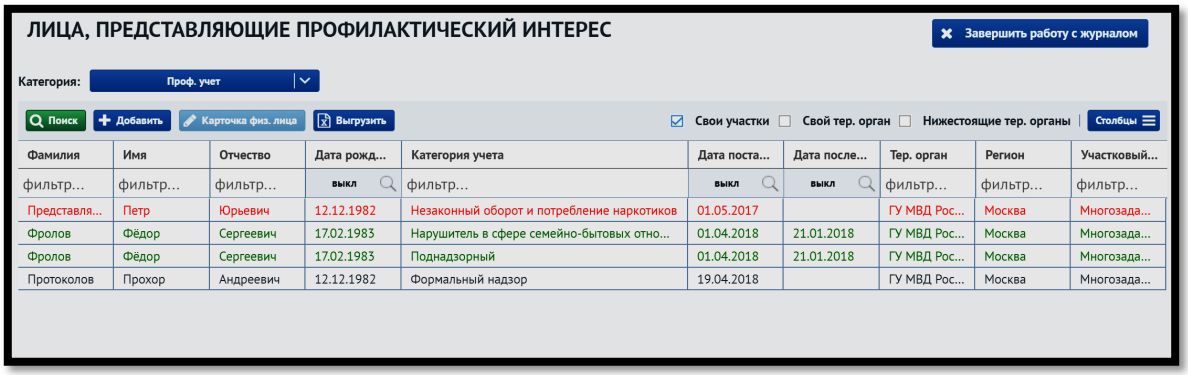
[1] URL: http://www. https://en.ppt-online.org/297324 (дата обращения: 28.11.2019).



При снятии физического лица с формального надзора/административного надзора на вкладке «Проф. учет» отобразится дата снятия надзора (также обновятся и другие даты при их изменении).

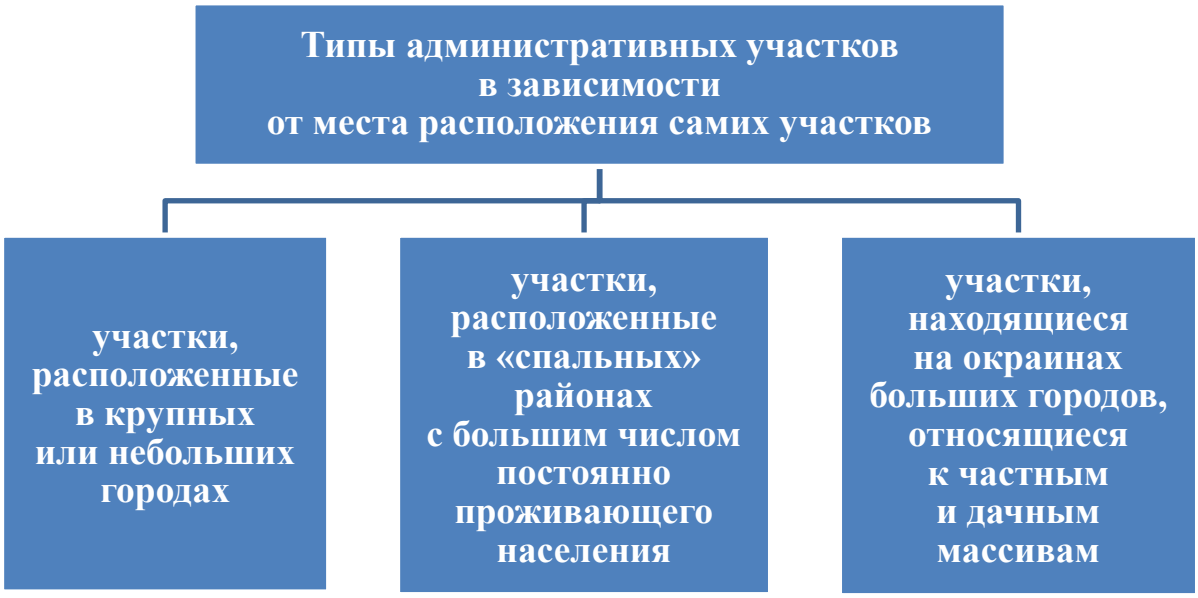


В журнале лиц, представляющих профилактический интерес, попадающие под формальный надзор будут иметь категорию учета «Формальный надзор», попадающие под административный надзор будут иметь категорию учета «Поднадзорный».



Приложение № 2

Приложение № 3



Приложение № 4

Факторы, влияющие на организацию деятельности участковых уполномоченных полиции в сельской местности

- **характер труда сельских жителей**
- **экономика села**
- **фактор культуры**
- **традиционализм**
- **эффективный социальный контроль и оперативность распространения информации**
- **инфраструктура сельской местности**
- **возрастной фактор**
- **фактор многообъектности**
- **квалификационный фактор**
- **структурный фактор**
- **особенности совершаемых правонарушений**

Учебное пособие

Авторы:

кандидат юридических наук
Барышников Максим Валерьевич;

кандидат юридических наук, доцент
Бондарев Александр Александрович;

кандидат педагогических наук, доцент
Мальцева Ольга Алексеевна

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.
Подписано в печать 19.03.2020. Формат 60x90 $^{1}/_{16}$.
Усл. печ. л. – 3,06. Тираж 22 экз. Заказ № 77.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.