

Краснодарский университет МВД России

М. Е. Труфанов

**МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2023

УДК 351.74:342.9
ББК 67.401.133.1
Т800

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

О. В. Зиборов, доктор юридических наук, профессор (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

И. А. Гамаюнов (Главное управление МВД России по Краснодарскому краю).

Труфанов М. Е.

Т800 Методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции : учебное пособие / М. Е. Труфанов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 100 с.

ISBN 978-5-9266-1903-1

С учетом различных научных взглядов обобщены и сформулированы выводы о возможном совершенствовании методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции. Проведен проблемный анализ понятия и классификации административно-правовых методов, типичных для применения в деятельности участковых уполномоченных полиции, представлено обоснование перспективных методов современной административной деятельности.

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

УДК 351.74:342.9
ББК 67.401.133.1

ISBN 978-5-9266-1903-1

© Краснодарский университет
МВД России, 2023
© Труфанов М. Е., 2023

Введение

Исследования методов служебной деятельности участковых уполномоченных полиции, обусловленной содержательными и структурными изменениями в административной деятельности органов внутренних дел, сегодня достигли актуального уровня. Результативность и последовательность осуществляемой в системе Министерства внутренних дел конверсии преимущественно определяется качеством нормативно-правового регулирования. А оно, в свою очередь, находит свое выражение в методах его практического осуществления.

Метод административной деятельности как совокупность основанных на праве средств осуществления цели и реализации задач участковыми уполномоченными полиции представляет собой довольно непростой феномен. Его базовые свойства находят выражение в законодательно определенном положении властных участников административной деятельности, концептуальных началах и последовательности образования, трансформации завершения правовых отношений, особенностях определения правовых возможностей и обязательств, приемах, используемых для гарантирования предоставленного права и неуклонного выполнения обязанности.

Рассмотрение проблем, прямо соотносящихся с исследованием методов административной деятельности участковых уполномоченных полиции, предполагает внимание к двум существенным аспектам. Первый проявляется в отсутствии в наши дни ясной классификации сущностного содержания и своеобразия в реализации ключевых методов административной деятельности, а также их правоохранительной роли. Во втором аспекте необходим максимум внимания к природе административно-правовых методов, их интеграции с юридическими средствами, имеющими значение для эффективной работы участкового уполномоченного полиции.

Недостатки в административной деятельности подразделений органов внутренних дел указывают на то, что некоторые должностные лица безответственно относятся к выполнению своих служебных задач. Это дает основания для вывода о том, что совершенствование административной деятельности подразделений полиции является важнейшим резервом повышения эффективности их работы и должно основываться на научно обоснованном комплексе отраслевых методов.

Актуальность темы работы состоит также в том, что в настоящее время осуществляется формирование принципиально нового нормативного ресурса, необходимого для профессиональной работы участковых уполномоченных полиции (с 29 марта 2019 г. вместо ранее действовавшего Наставления по работе участкового уполномоченного была принята Инструкция, регламентирующая исполнение служебных обязанностей участковыми уполномоченными полиции, утвержденная приказом МВД России № 205).

Динамика общественных отношений в современном российском обществе и государстве ставит вопросы, требующие принятия безотлагательных решений. Такое положение прежде всего обусловлено проблемами формирования и использования способов реализации полномочий органами исполнительной власти. Для них должны быть типичными такие качества, как устойчивость, эффективность и целесообразность управленческого воздействия. При этом нельзя оставлять без внимания немаловажные изменения в административно-правовом положении субъектов, влияющих на управленческое воздействие.

Глава 1. Рефлексия и сущностное содержание основных методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции

1. Представление о сущностном содержании административно-правового метода

Реализация государственного администрирования находит свое выражение в сочетании типичных для общественных процессов связей и концепций и обусловленных их содержанием методов управленческого воздействия на общественные отношения. Методы государственного администрирования главным образом выражаются в тех формах управления, которые сочетаются с комплексным применением того или иного правового средства, необходимого при воплощении в действительность функции исполнительной власти.

Характер правовых средств управленческого воздействия определяет сущностное равенство традиционно используемых в юридической литературе таких понятий, как методы управленческого воздействия и административные правовые методы. По этому поводу Ю.Н. Стариков отметил, что «метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления (или, в широком смысле, публичного управления) органами исполнительной власти»¹.

Административные правовые методы, выступая важнейшими компонентами в комплексе самых разнообразных приемов публичного влияния на намерения всех либо отдельных участников общественных отношений, по сути, являются специальными способами управления, необходимыми для формирования общественных отношений с последующим регулированием, установлением посредством административно-правовых норм ожидаемых действий и решений, осуществляемых субъектами. Намерения участников управленческих связей зависят от их административного правового статуса, наличия компетентных решений органа исполнительной ветви власти либо его должностного лица. Конкретный административно-правовой метод получает свое выражение в нормах административного права, которыми определяется правовой режим субъективных намерений участвующих субъектов и цели, предусмотренные в административном правовом регулировании.

Под административными правовыми методами следует понимать выраженные в определенной форме комплексы правовых средств (способов)

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 377–378.

властного воздействия исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления на поведение субъектов административных правоотношений, используемые в конкретных ситуациях с целью обеспечения эффективного правового урегулирования, охраны и защиты соответствующих общественных отношений.

Выделяются следующие характерные черты административно-правовых методов.

1. Административно-правовые методы – это специфические комплексы правовых средств (способов) властного воздействия исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления на поведение субъектов общественных отношений.

2. Реализация административно-правовых методов имеет обязательное правовое обоснование и регламентацию. В сфере государственного управления не все методы являются абсолютно правовыми, так как содержат значительный морально-нравственный компонент.

3. Осуществление административно-правовых методов обусловлено системой и состоянием исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.

4. Административно-правовые методы, в отличие от административно-правовых форм, выражают содержание и характер властного воздействия исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления на поведение участников общественных отношений. Другими словами, административно-правовые методы облачаются в определенные административно-правовые формы, посредством которых и находят свое юридически оформленное выражение. Так, они могут выражаться в разрешительных и регистрационных действиях, в форме административных соглашений. Выбор правовой формы выражения административно-правового метода определяется конкретной ситуацией и компетенцией соответствующего органа или его должностного лица.

5. Посредством административно-правовых методов исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления реализуют предоставленные законодательством полномочия, т. е. решение возложенных на них задач, связанных с осуществлением публичного управления, обеспечением общественного порядка и безопасности, защитой прав физических и юридических лиц.

6. Содержание административно-правового метода в каждом конкретном случае зависит от характера объекта управляющего воздействия (например, иностранный гражданин или лицо без гражданства, предприниматель, государственный служащий и т. д.).

7. Административно-правовые методы носят, в первую очередь, организующий характер.

Принципиальным является отличие административно-правового метода от других правовых методов регулирования общественных отноше-

ний. Характер составляющих его компонентов выступает основной отличительной чертой. В соответствии с концепцией, утвердившейся в теории государства и права, опорными средствами для методов отраслевого регулирования принято считать запреты, дозволения и предписания. Для предписания как самостоятельного способа правового регулирования в спектре использования дозволений и общих запретов теорией правового регулирования не выделяется специальных оснований, достаточных при систематическом использовании. Удельный вес данного приема правового регулирования можно объяснить, прежде всего, тем, что реализация управленческой функции по выполнению организационной целевой работы невозможна при отсутствии властных определений обязательных действий и команд к их выполнению от субъектов управления управляемым подчиненным. В научных работах многих специалистов предписанию свойственно общее определение, позволяющее его использовать применительно к любому способу правового регулирования. В известном толковании им можно определить как запрет, так и дозволение.

Опираясь на представленные аргументы, вполне возможно утверждать о том, что дозволению и запрету свойственны характерные черты основных средств, формирующих административный правовой метод. Но при всем этом распространенность и активное применение правила «разрешено все, что не запрещено законом» предоставляет возможность пользоваться разрешением как самостоятельным способом административного правового регулирования. Спецификой в сфере административного правового регулирования можно назвать пропорцию, определяющую специальный комплекс постоянных, системных, обязательных требований со стороны государства и интегрированный в него механизм, позволяющий постоянно повышать эффективность административного правового регулирования общественных отношений.

С учетом особенности сочетания дозволений, разрешений и запретов появляется основание рассматривать в структуре административного правового метода соответствующие самостоятельные способы реализации административной деятельности. Каждый из данных способов в своем содержании опирается на сущностные качества преобладающего в нем правового средства, в свою очередь, остальные обеспечивают выполнение ключевой функции.

Даже в условиях того, что запреты в современных административных правовых комплексах общественных отношений имеют менее значимые масштабы, чем разрешительные и дозволительные способы, в современной национальной правовой системе просматривается повышение практической значимости правового запрета. Административный правовой запрет, формируя легитимированные в законодательных и иных административных правовых актах императивные источники, реализуется в конвергенции с мерами административного наказания, которые, в свою очередь,

предполагают как форму репрессии, так и репарации. Для репараций характерно устранение не основанного на нормах права состояния общественных отношений (допустим, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства). Репрессия – это мера претерпевания лишений, предусмотренная законом в отношении правонарушителя (административный штраф, административный арест и др.).

Категорические приемы влияния на сферу отношений, обусловленную экономическими, социально-культурными интересами и задачами, уже не являются доминантными. Теперь дозволения в сфере административного правового воздействия ориентированы в значительном спектре общественных отношений на поддержание презумпции правомерного поведения физических и юридических лиц. Его суть – предоставление возможности выдержать в соответствии с требованиями административно-правовой нормы позитивную модель поведения или совсем отказаться от соответствующих отношений.

Заметным способом в системе административной деятельности становится дозволение, согласно которому поддерживается эффект альтернативного варианта во властном решении, предусмотренного как в диспозиции, так и в санкции применяемой нормы административного законодательства. Например, в ходе определения должностным лицом кандидатуры на свободную вакансию либо при принятии решения о применении допустимого и справедливого административного наказания должностным лицом, обладающим юрисдикционными полномочиями.

Развитие современных секторов экономики, увеличение масштабов частного индустриального вложения инвестиций формируют требования к созданию совершенной разрешительной системы в Российской Федерации. Специфика такого компонента административно-правового метода, как разрешение, реализуется главным образом через предоставление специального права на основе соответствующих норм административного права. Это позволяет обеспечивать действительную гармоничность государственного администрирования и экономического стимулирования, что в то же время позволяет устранить излишнее регламентирование, сдерживающее предприимчивость и свободу участников экономических процессов.

Следует отметить, что в трудах некоторых специалистов как способ правового регулирования административно-правовых отношений обосновывается стимулирование. Стимулирующее воздействие на объект управления осуществляется посредством мер морального и материального поощрения (награды, премии, льготы). Поощрительные способы воздействия обладают стимулирующим свойством, поскольку устанавливают такое состояние воли субъекта, при котором последний ставится в условия выбора определенного варианта поведения, следование которому является социально одобряемым, но не обязательным для отдельного субъекта.

Вне всякого сомнения, включение стимулирующих приемов в метод административного правового регулирования обрело большее значение. В то же время стимулирование как содержательный элемент поощрения не имеет оснований для уравнивания с исходными методами регулирования административной деятельности (запрещающими методами, дозволением и разрешением). Метод поощрения возможно рассматривать в качестве производного способа административной деятельности, он довольно часто, по аналогии с санкциями, сочетается с административным правовым запретом.

Наличие в административно-правовом методе трех ключевых приемов (способов) правового регулирования (дозволения, разрешения и запрета) действий и решений участников административных отношений обуславливает свойства универсальности и системности в правовом регулировании. На их основе формируются как интересы, способствующие будущей правовой модели деятельности, так и административный статус субъектов административных правоотношений.

Рациональный комплекс безошибочно сочетающихся дозволений, разрешений и запретов необходимо сосредоточить на достижении результативного государственного администрирования в условиях стабильной интенсификации и программной коррекции современных ожиданий российского общества. Гибкость и универсальность комплекса административных правовых методов делают его самым эффективным для воздействия органов государственной власти на процедуры, связанные с административной деятельностью органов внутренних дел.

2. Понятие и критерии классификации методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции

Реализация полномочий сотрудников полиции представляет собой совокупность известных юридической практике закономерностей и принципов, а также применяемых на их основе методов властного воздействия на общественные отношения. Метод административной деятельности обязательно находит свое выражение в ее форме и представляет собой комплекс правовых средств, которые используются для осуществления функций полиции. Под методами административной деятельности принято понимать способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение участников социальных процессов и отношений.

Исследования методов служебной административной деятельности участкового уполномоченного полиции сегодня достигли актуального уровня в связи с глубокими системными изменениями в сфере функционирования органов внутренних дел. Эффективность и результативность проводимых в МВД России реорганизаций в значительной степени определяются характером нормативно-правового регулирования, которое, в свою очередь, находит свое выражение в методах его практического осуществления.

Динамика общественных отношений в современном российском обществе и государстве способствует возникновению вопросов, требующих безотлагательного принятия решений. Такое положение прежде всего обусловлено проблемами формирования и использования способов реализации полномочий органами исполнительной власти. Для них должны быть типичными такие качества, как устойчивость, эффективность и целесообразность управленческого воздействия. При этом нельзя оставлять без внимания немаловажные изменения в административно-правовом положении субъектов, влияющих на управленческое воздействие.

По мнению отечественных специалистов, понятие метода позволяет раскрыть функциональную сущность системы административно-правового регулирования и понять, на основе каких средств воплощать в жизнь функции государственного управления¹.

Представителями американского ученого сообщества принципиально указывается на то, что важным в понимании метода управления является его восприятие не как фактической деятельности, а как возможных ее способов. Понятие метода административной деятельности должно обязательно

¹ Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2016. С. 193.

но включать момент альтернативности, предлагая возможность выбора способа действий¹.

Эффективная реализация функций по предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений участковым уполномоченным полиции напрямую зависит от тщательного подбора средств и методов служебной деятельности. В административно-правовой науке категория «метод административной деятельности полиции» нередко становится объектом исследования и научной дискуссии. Подобная ситуация весьма закономерна, поскольку и в общетеоретическом поле нередко высказываются различные по содержанию позиции. Так, в «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой под методом предлагается понимать конкретный способ действовать либо поступать каким-либо образом². В то же время «Новейший философский словарь» А.А. Грицанова определяет метод как совокупность приемов и способов решения отдельных задач и достижения какой-либо цели³. Одним из наиболее исчерпывающих следует признать определение данного понятия, содержащееся в «Толковом словаре современного русского языка» Д.Н. Ушакова. Под методом в указанном источнике предлагается понимать «путь, способ, прием теоретического исследования или практической реализации какой-либо деятельности»⁴. Положительной стороной указанного определения является то, что оно охватывает области теоретического знания и практической деятельности, что позволяет адаптировать его под метод административной деятельности полиции и, как следствие, методы служебной деятельности участкового уполномоченного полиции.

В контексте научного обеспечения деятельности органов внутренних дел под методами административной деятельности полиции традиционно понимаются конкретные способы управления и меры воздействия на физических, юридических и должностных лиц, направленные на соблюдение правовых норм. Вместе с тем в науке нередко высказываются и иные позиции. Так, Г.Б. Мерзоев под методами административной деятельности органов внутренних дел предлагает понимать «совокупность способов и средств, с помощью которых сотрудники полиции воздействуют на сознание и поведение лиц, с которыми им приходится вступать в правоотношения в ходе выполнения служебных обязанностей»⁵. Более подробно методы

¹ Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: АСТ; СПб.: Транзиткнига, 2004.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72 500 слов и 7 500 фразеологических выражений / Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Азъ, 1994.

³ См.: Грицанов А.А. Новейший философский словарь. Постмодернизм. М.: Современный литератор, 2007.

⁴ См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, 2008.

⁵ См.: Мирзоев Г.Б., Григорьев В.Н., Ендольцева А.В. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: учеб. М., 2012.

административной деятельности полиции раскрыты в отдельных трудах А.И. Чебакова, который предлагает под указанной категорией понимать «конкретные способы управленческой деятельности в форме убеждения и (или) принуждения, воздействующие на граждан и юридических лиц, направленные на недопущение нарушения административно-правовых и уголовно-правовых норм»¹.

Административная деятельность подразделений полиции реализуется путем применения самых различных методов. Их масштабность опосредована объемами административных процедур и направлениями административной деятельности. Неизменным для обсуждения данного вопроса является внимание к наиболее типичным методам административной деятельности, в комплексе которых первичными выступают убеждение и принуждение.

Выбор указанных методов возможно обосновать практической востребованностью и наличием запросов на разработку отвечающих современным условиям методических рекомендаций по их реализации. В то же время следует отметить, что в условиях реализации современным государством ряда реформ появляются новые способы, приемы и средства, а также трансформируются и наполняются современным содержанием прежде интенсивно используемые приемы. По этому поводу Д.В. Осинцев отметил, что «имеет место определенная тенденция в изменении методов административной деятельности, которая выражается в появлении новых средств воздействия на социальные, экономические, культурные и политические процессы»². Иными словами, можно говорить о конкретных жестких методиках государственного регулирования путем осуществления непосредственного контроля в сфере рынка, государственных инвестиций и неоправданно завышенных объемов государственной собственности; о тендерах на товары для государственных нужд, приемах активного введения саморегулирования.

Н.В. Макарейко, в свою очередь, разделяет методы государственного регулирования на следующие группы:

- а) методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;
- б) методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления³.

¹ Чебаков А.И. Понятие и виды методов административной деятельности полиции // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 130.

² Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект). Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2013.

³ Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 259.

Категория методов, предусмотренных в группе «а», объединяет деятельность субъектов, участвующих в процедурах, сопряженных с проектированием и исполнением актов публичного управления, либо проявляется в правовых и организационных формах государственного управления. Вторая категория методов (относящиеся к группе «б») обладает специальными характеристиками, которые свойственны для методов информативной деятельности, оперативно-распорядительной работы и, что особенно актуально для данного исследования, методов административной деятельности участковых уполномоченных полиции.

Основываясь на тех же аргументах, следует отметить, что административная деятельность всегда предполагает взаимосвязь физических лиц между собой и, возможно, с юридическими лицами, в связи с чем в ее основное содержание включены приемы, способы и операции по акцентуации позитивного поведения указанных субъектов органами исполнительной власти и их должностными лицами. Особенного внимания в указанном перечне заслуживают административные методы, охватывающие в своем содержании приемы непосредственного компетентного воздействия на действия и решения физических и юридических лиц уполномоченных субъектов исполнительной власти, к числу которых можно без сомнений отнести участковых уполномоченных полиции. Для типичных методов их административной деятельности характерны следующие признаки:

- характер управленческих связей субъекта и объекта данного вида деятельности;
- приемы и способы исполнительно-распорядительного влияния;
- упорядочение средств в административно-правовых процедурах, необходимых в достижении целей данного вида деятельности;
- наличие инициативного компонента, обладающего альтернативным характером.

Таким образом, методом административной деятельности участкового уполномоченного полиции является комплекс способов и приемов компетентного воздействия, необходимых для решения определенных законом служебных задач. Основные его особенности проявляются в следующем:

- 1) преимущественная форма организации предполагает исполнительно-распорядительное предписание;
- 2) тип властного воздействия выражен в прямом влиянии либо косвенном стимулировании или ограничении;
- 3) проявление стратегически обоснованного стиля.

В некоторых случаях данная категория методов ассоциируется с понятием государственного администрирования, тогда как для этого нет оснований. Государственное администрирование может проявляться в содержании политического режима, заключающегося главным образом в реализации управленческих процедур посредством функционального давления, императивной подчиненности и нормативного воздействия под угрозой

ответственности. Административные же методы регулирования формируются в условиях необходимости сдерживания и влияния на множество свойственных современной жизни вредных технологических процессов и небезопасных видов поведения с позиции правовых интересов физических и юридических лиц.

В то же время их активное использование не во всех ситуациях позволяет исключить последствия правовых и природных аномалий. Соответственно, методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции возможно использовать в совокупности либо индивидуально с учетом возникшей обстановки, содержания проблемы и характера противоправных действий. Любой административно-правовой метод реализуется в пределах соответствия функциям государственного управления.

Основываясь на вышеизложенном, под методом административной деятельности участкового уполномоченного полиции следует понимать совокупность способов и средств, с помощью которых он воздействует на сознание и поведение лиц, с которыми ему приходится вступать в правовые отношения в процессе осуществления возложенных на него служебных обязанностей.

Властное воздействие исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, посредством которого общеобязательные правила поведения, закрепляемые в нормах законов и иных нормативных правовых актов, реализуются в повседневной жизни физических и юридических лиц, справедливо называют административным (юридически властным) воздействием или управляющим воздействием.

Методы административно-властного воздействия предполагают способы или приемы практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления (их должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме. Указанные методы представляют собой управленческий инструментарий, используемый конкретными органами и должностными лицами. Известные и используемые в административно-правовой литературе их признаки позволяют уяснить сущность данного воздействия, но не раскрывают особенностей его содержания. Содержание данного административного воздействия раскрывается в литературе при помощи специальных классификаторов.

Классификация методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции согласно их социальному значению позволяет закрепить воспроизводимые неоднократно общественные отношения, способствует развитию новых позитивных и искоренению негативных общественных отношений. Методы противодействия противоправному поведению должны соответствовать всеобщим демократическим началам, обладать приоритетом в защите общественной безопасности и правопорядка

перед частными интересами граждан. При этом, по мнению С.А. Новоселова, в качестве основных методов противодействия противоправному поведению должны использоваться:

- с морально-психологической позиции – методы, убеждающие или принуждающие граждан;
- с позиции осуществления действий, характеризующих объективную сторону проступка, – методы превенции и пресекательные методы.

С другой стороны, заслуживает внимания мнение О.В. Зуевой, которая отмечает следующее: «Определяя цели, задачи и методы противодействия противоправному поведению, необходимо опираться на идеи того, что основные задачи в социальном государстве, а современная Россия, по общему мнению, безусловно является таким, должны находить воплощение не исключительно путем властного воздействия, а преимущественно посредством предоставления высококачественных услуг населению»¹.

Традиционно все методы административной деятельности в зависимости от характера властного воздействия в административно-правовой науке объединяются в две большие группы: группу методов убеждения и группу методов принуждения. Указанные методы – это общие (универсальные) методы государственного управления, характерные для исполнительной власти вообще, для всех сторон ее деятельности и в особенности для участковых уполномоченных полиции.

Содержание административной деятельности полиции как структурного элемента исполнительной власти, согласно ст. 18 Конституции РФ, определено правами и свободами человека и гражданина. Новейшие трансформации в социальных институтах запрограммированы на включение новых методик в общественную жизнь. Их формирование в полноценном демократическом обществе прямо влияет на действительность функций социально-политического режима, эффективность системы государственного администрирования и, кроме того, на формирование личностного и общественного правосознания. На фоне таких важных социальных процессов очень велика роль повышения уровня ВВП всего государства и, соответственно, рост благосостояния в жизни граждан. В то же время Д.В. Васильев отмечает, что «измерение социальной (субъективной) эффективности, оцениваемой уровнем удовлетворения граждан деятельностью органов внутренних дел, не имеет смысла, если практика организации и управления не опирается на потребности населения в сфере охраны правопорядка»².

¹ См.: Зуева О.В. Уровень удовлетворенности населения публичными услугами (по материалам социологического опроса жителей г. Волгограда) // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 3(38). С. 150–154.

² Васильев Д.В. Концепции организации деятельности полиции и возможности их использования в отечественной практике: по материалам США и некоторых стран Западной Европы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 3.

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

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

2.1. Методы административно-правового регулирования

Обоснование методов административно-правового регулирования в деятельности участковых уполномоченных полиции может иметь довольно содержательное наполнение с учетом авторского мнения И.Д. Фиалковской: «Административное регулирование – это совокупность средств, приемов, способов реализации оперативных функций государственного управления, связанных с решением правовых и организационных вопросов и основанных на правомерном поведении субъектов административного права»¹. Отличаясь от классических способов и приемов служебной деятельности участковых уполномоченных, представляемых в юридической литературе преимущественно через убеждение и правовое принуждение, указанный метод является сугубо позитивным, так как не связан с отклоняющимся от установленных законом параметров поведения объектов административно-правовых отношений.

Иначе говоря, в административно-правовом регулировании используется не элементарная связь правомерного поведения субъекта и объекта публичного администрирования. И.Д. Фиалковской отмечено следующее: «Оно носит первичный и только позитивный характер в содержании адми-

¹ См.: Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 185–190.

нистративной деятельности. Если сравнить регулирование с другими методами по этому критерию, то его оригинальность безусловна»¹. Метод убеждения направлен на выбор убежденности в будущем поведении, принимаемом в обществе. В условиях использования принуждения вектор поведения смещается к негативному курсу и сопровождается принудительным воздействием.

Административно-правовое регулирование осуществляется постоянно. Например, когда участковый уполномоченный полиции использует свое право на доставление лица, совершившего административное правонарушение, он должен иметь в своем распоряжении автомобиль и сопровождающие его транспортные средства.

Методы административно-правового регулирования необходимы в непрерывной служебной работе сотрудников и подразделений органов внутренних дел, так как являются совокупностью способов решения самых разных организационных задач. Главной целью реализации методов административно-правового регулирования в деятельности участковых уполномоченных полиции является обеспечение разумного и эффективного применения их прав и обязанностей в процессе осуществления основных служебных задач.

Большое значение приобретают методика деятельности участковых уполномоченных полиции со служебным информационным ресурсом при разработке и проведении плановых мероприятий, комплектование субъектов, задействованных в совместных мероприятиях, а также приемы эффективного использования служебного времени. Для административной деятельности сотрудников полиции характерно проведение коллегий, совещаний, разводов перед заступлением на службу, а также служебных занятий. Каждое мероприятие имеет свой смысл и содержание.

Методы административно-правового регулирования в деятельности участкового уполномоченного полиции могут также выражаться в компетентном способствовании отдельным гражданам в обретении какого-либо субъективного права (специального правового статуса) или предоставлении консультации, необходимой для успешной реализации субъективного права. Такое авторитетное формирование правового статуса физического или юридического лица применяется в случае, когда, согласно действующему законодательству, будущий обладатель того или иного специального статуса может его реализовать только посредством властного содействия должностных лиц полиции.

В соответствии со спецификой сферы влияния административно-правовому регулированию может соответствовать внутренний и внешний критерий классификации. Для внешнего правового регулирования характерно административное воздействие на общественные отношения, возникающие за пределами системы, образуемой органами внутренних дел с

¹ См.: Фиалковская И.Д. Указ. соч. С. 187.

отдельными физическими либо юридическими лицами. Методы административно-правового регулирования, имеющие в своем содержании внутренний организационный аспект, реализуются посредством работы руководителей соответствующих отделов (отделений) в составе территориальных отделов МВД России. Так, в соответствии с Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции (Приложение № 2 к приказу МВД России от 29 марта 2019 г.)¹ компетентные должностные лица (начальник территориального органа МВД России на районном уровне, заместитель начальника территориального органа – начальник полиции, заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) и начальник подразделения участковых уполномоченных полиции:

- выполняют организационные, в том числе методические, мероприятия и координируют работу, выполняемую участковыми уполномоченными полиции на территории, обслуживаемой отделом МВД России районного уровня;

- проводят анализ и прогнозирование событий, влияющих на общественный порядок, предупреждают совершение противоправных действий в жилом секторе, предлагают соответствующие приемы и методы, позволяющие эффективно обеспечивать правопорядок;

- совершенствуют и реализуют в соответствии с утвержденной компетенцией мероприятия, направленные на выполнение эффективной профилактической работы на обслуживаемой участковыми уполномоченными территории;

- готовят и направляют, согласно утвержденным правилам, для дальнейшего исследования в представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации информационные материалы, связанные с проблемами осуществления служебной деятельности участковыми уполномоченными полиции;

- выполняют проекты по материалам, входящим в их компетенцию, для дальнейшего рассмотрения при проведении совещаний и коллегий на уровне территориального органа МВД России регионального уровня;

- организуют проведение мониторинга и докладывают каждые полгода начальнику территориального органа МВД России на региональном уровне:

- а) о действительной загруженности при выполнении служебных задач участковыми уполномоченными полиции;

- б) об обеспечении каждого участкового уполномоченного форменной одеждой, материально-техническим оборудованием, служебным помещением и местом для проживания;

¹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

в) о размещении на официальном сайте информационно-телекоммуникационной сети Интернет территориального органа МВД России на региональном уровне актуальной информации об участковых уполномоченных полиции.

Административно-правовое регулирование проявляется в различных формах административной деятельности. Ярким примером тому являются организационные меры, осуществляемые участковыми уполномоченными полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций. Непосредственная реализация положений, определенных федеральным законодательством и решениями МВД России, а также решениями, принятыми на региональном уровне в субъектах РФ, органами власти муниципального уровня, согласованная с функциями, выполняемыми общественными объединениями и гражданами по обеспечению общественного порядка и безопасности, нуждается в комплексе мер правового и организационного характера:

1) по осуществлению прогноза возможных угроз, когда общественная безопасность может быть обеспечена в пределах правовых возможностей подразделений участковых уполномоченных полиции¹;

2) по своевременному реагированию на возникшую угрозу личного и общественного характера;

3) по предотвращению ущерба, вызванного угрозами личного или общественного характера.

Меры, преимущественно реализуемые участковыми уполномоченными полиции, представлены в первой группе. Прежде всего, это наблюдение за общественной обстановкой, которая подлежит систематическому мониторингу государственными службами и их должностными лицами. Например, наблюдение за деятельностью физических и юридических лиц, являющейся потенциальным первоисточником развития чрезвычайной ситуации, находящихся в пределах административного участка. Результативное использование такого рода мер участковым уполномоченным полиции возможно при условии безукоризненного знания обслуживаемой территории, общественных мест на административном участке, объектов концентрации материально-технических ресурсов, товарных хранилищ и т. п.

Р.Н. Кучмезов по этому поводу подчеркнул, что данные, характеризующие общественную безопасность в пределах административного участка, участковые уполномоченные могут получить следующими способами.

1. В ходе выполнения мероприятий, связанных с профилактическим обходом административного участка, при посещении корпусов отдельных

¹ Например, УМВД России по Хабаровскому краю организовано взаимодействие с центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Главным управлением МЧС России по Хабаровскому краю. Создана рабочая группа УМВД России по Хабаровскому краю по сбору информации и анализу результатов деятельности подчиненных территориальных органов МВД России по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного характера.

пристроек в нежилых домах, при обследовании чердаков и подвалов жилых домовладений, определенных под снос объектов. При внимательном наблюдении за изменением интенсивности течения рек, ручьев на обслуживаемой территории и состоянием жилых помещений, компаний, фирм, находящихся на цокольном уровне зданий.

2. Посредством выполнения служебных задач, связанных с приемом заявлений, сообщений о фактах, служащих поводом для возбуждения уголовного дела либо дела об административном правонарушении, а также о признаках, свойственных для чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Полученные данные о возможном возникновении или уже возникшей ситуации, связанной с проявлением поражающих факторов, безотлагательно сообщаются оперативному дежурному в территориальный отдел МВД России. Наряду с указанными действиями участковые уполномоченные полиции в оперативном порядке информируют специальные подразделения МЧС России, а также должностных лиц местного муниципального образования.

3. При взаимодействии с подразделениями транспортных отделов МВД России, обслуживающих водный, железнодорожный и воздушный транспорт (в речных и морских портах, на железнодорожных вокзалах и автовокзалах, в аэропортах). Информация, имеющая профилактическое значение для участкового уполномоченного полиции, может поступить также из дежурных подразделений, дислоцированных на административном участке подразделений вневедомственной охраны Росгвардии, либо территориальных противопожарных подразделений.

4. Из наиболее типичного источника оперативного информирования, которым является дежурная часть подразделения (отдела, управления) МВД России, либо в ходе участия в ежедневном инструктаже руководителя службы с применением данных, представляемых из гидрометеорологического центра.

Соответственно, при повседневном выполнении служебных задач участковым уполномоченным полиции следует предвидеть комплекс возможных организационных мероприятий с учетом той или иной чрезвычайной ситуации:

– в случае получения и последующего уточнения сообщений о выявленных признаках чрезвычайного события участковый уполномоченный полиции сразу направляет информацию или докладывает по этому поводу в дежурную часть территориального отдела МВД России, одновременно информирует учреждение скорой медицинской помощи, подразделение противопожарной службы и аварийно-спасательные подразделения МЧС;

– прилагает усилия для локализации источников возникшего опасного явления, организует оказание содействия в тушении возгораний, устранении последствий аварии, подтопления и иных опасных факторов природного и техногенного характера с привлечением к оказанию помощи дополнительных сил и доступных технических средств;

– выполняет мероприятия, направленные на разъяснение оптимального безопасного поведения среди лиц, оказавшихся в зоне поражения, устанавливает возможных очевидцев чрезвычайной ситуации, пресекает появление информационных домыслов и паники;

– организует и выполняет мероприятия по охране имущества, оставленного без присмотра собственников;

– выполняет совместно с дополнительными силами мероприятия по блокированию загоревшихся и пришедших в аварийное состояние сооружений, иных опасных объектов с целью исключить проникновение к ним посторонних, не принимающих участия в устранении возникшей опасности;

– с момента прибытия должностного лица, несущего ответственность за своевременное и результативное выполнение аварийно-спасательных работ, действует под его управлением и незамедлительно сообщает о всех особенностях и изменениях оперативной обстановки.

Одновременно с типичными действиями участковым уполномоченным полиции осуществляются мероприятия, требуемые исключительно при возникновении определенного вида чрезвычайных ситуаций. Например, алгоритм и объем работы участкового уполномоченного полиции по прибытии на место возгорания обусловлен сложившейся обстановкой, количеством субъектов, способных оказать действительное содействие в тушении огня и устранении последствий возникшей угрозы. В случае когда на охваченную пожаром территорию прибыли дополнительные силы сотрудников полиции, именно участковому уполномоченному следует проявлять инициативу по распределению и координации совместных действий, параллельно с этим доложить о выявленном возгорании в противопожарную службу МЧС и дежурную часть территориального отдела МВД России, принять меры к непосредственному устранению горения путем использования первичных средств пожаротушения, направить усилия на возможное перемещение пострадавших и материальных ценностей.

Следует подчеркнуть важность мероприятий по правовому и организационному сопровождению административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении угрозы общественного или индивидуального характера. В первую очередь необходимо отметить внезапность возникновения чрезвычайной ситуации, когда на участкового уполномоченного полиции выпадает масштабная физическая и интеллектуальная работа, обусловленная спецификой обслуживаемой территории. Огромные усилия и временные затраты как раз требуются тогда, когда чрезвычайная ситуация уже возникла и становится определенной, однако:

а) специального правового режима еще нет, следовательно, границы, в которых развивается чрезвычайная ситуация, в соответствии с постановлением Правительства РФ № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», не утверждены;

б) нет решения о введении специального плана противодействия чрезвычайной ситуации;

в) в условиях полноводного разлива рек, при сходе селея, возникновении землетрясения проявляются проблемы со своевременным прибытием основного контингента специалистов и специальной техники, комплектуемых органами местного самоуправления или органами исполнительной власти субъектов РФ.

В таких условиях, находясь за рамками специальной программы по управлению силами и средствами при возникновении чрезвычайных ситуаций, участковому уполномоченному полиции на обслуживаемой территории необходимо организовать оповещение граждан и организаций о неотложном начале аварийно-спасательных работ. Такие действия непосредственно связаны с локализацией и тушением пожара, аварийным отключением линий подачи электроэнергии и водопроводов непосредственно или вблизи очага поражения, поиском и спасением граждан, оказанием им необходимой медицинской помощи. Полная ликвидация либо снижение уровня опасности поражающих факторов не является основанием для прекращения мероприятий, направленных на охрану общественного порядка.

Опыт работы службы участковых уполномоченных полиции подтверждает закономерность, согласно которой при возникновении землетрясения граждане, проживающие на том или ином административном участке, в поисках безопасного места стремятся выйти из строений на улицу. При этом следует понимать, что в темное время суток, да еще при повреждении линий электропередач такое поведение сопряжено с травмированием, формированием панического настроения и высокого уровня общественной тревожности. Непосредственное присутствие участковых уполномоченных на административном участке, ответственное и компетентное информирование населения, охваченного чувствами тревоги и растерянности, о необходимости сохранения спокойствия и последовательности действий в чрезвычайной ситуации могут оказать значительное профилактическое и стабилизирующее воздействие.

Таким образом, деятельность участковых уполномоченных полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций включает в себя практическое осуществление комплекса организационных и тактических мер по охране общественного порядка, обеспечению личной безопасности граждан и общественной безопасности в целях стабилизации системы сложившихся общественных отношений и создания нормальных условий жизнедеятельности населения.

К организационно-вспомогательным приемам регулирования можно отнести действия участкового уполномоченного полиции, не влекущие юридических последствий и выраженные в формировании списочного учета, согласно п. 37 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным

полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке¹, применительно к лицам:

- освобожденным из мест лишения свободы и, соответственно, имеющим судимость;
- имеющим психические расстройства, при этом поставленным на учет как представляющие общественную опасность;
- на законных основаниях обладающим огнестрельным оружием.

По характеру воздействия регулирование может быть прямым и косвенным. Прямое административно-правовое регулирование, применяемое участковым уполномоченным, проявляется при властном непосредственном воздействии путем публикации официальных предупреждений о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, в соответствии с п. 35.3 Инструкции. Косвенное воздействие осуществляется при приеме граждан согласно п. 31 Инструкции. В последнем случае прямого воздействия нет, но оно может быть оказано в результате приема.

По содержанию административно-правовое регулирование в деятельности участкового уполномоченного можно рассматривать как воздействие оперативно-организационного характера, например, при предоставлении гражданину разрешения, необходимого для предоставления в подразделение службы национальной гвардии при оформлении права на приобретение гражданского оружия, и как контрольное воздействие, связанное с проведением проверки условий, необходимых для правомерного хранения того же объекта повышенной опасности.

По характеру подчиненности можно выделить вертикальное административно-правовое регулирование и горизонтальное. Например, в Наставлении по организации службы участковых уполномоченных полиции указывается, что заместитель начальника территориального органа – начальник полиции:

- осуществляет общее руководство организацией несения службы участковыми уполномоченными полиции;
- постоянно совершенствует формы и методы управления и организации службы участковых уполномоченных полиции на основе внедрения положительного опыта;
- организует сбор и анализ данных об эффективности работы участковых уполномоченных полиции;
- проверяет не реже одного раза в год состояние участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения,

¹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

расположенных на территории, обслуживаемой территориальным органом (п. 4 Приложения № 2 к приказу МВД России № 205).

В то же время заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа, согласно Наставлению:

- проводит работу по организации выполнения служебных задач, свойственных участковому уполномоченному полиции (при этом прилагает усилия для недопущения использования личного состава подразделения для выполнения задач, не отвечающих нормативным актам, утвержденным МВД России);

- каждые шесть месяцев осуществляет оснащение и содержание каждого участкового пункта, служебных кабинетов участковых уполномоченных полиции и проверяет состояние помещений, в которых проводится прием граждан;

- оценивает результаты служебной деятельности каждого участкового уполномоченного полиции;

- представляет предложения по улучшению материально-технических условий и оборудования участковых пунктов полиции.

2.2. Контрольно-надзорные методы административной деятельности

Противодействие нарушениям законодательства выступает концептуальной задачей для субъектов надзорной деятельности. Для должностных лиц полиции и соответствующих подразделений это является важнейшей функцией. На сегодняшний день административно-правовое положение властных субъектов государственного управления, их официальное название обуславливаются нормативно определенными функциями управления. Собственно, по такому принципу формируется действующий сегодня в Российской Федерации комплекс надзорных органов, среди которых следует рассматривать службу участковых уполномоченных полиции.

Представители данного вида полицейской службы систематически при выполнении служебных задач участвуют в выполнении ряда мероприятий контрольно-надзорного характера. Например, наиболее типичными среди них можно назвать:

- 1) непрерывные проверки поднадзорных лиц, в отношении которых официально установлены административные ограничения и обязанности;

- 2) непосредственное участие в административно-правовых мероприятиях по обеспечению соблюдения запретов, представлений и дозволений, сочетаемых с реализацией государственных функций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (проверка документов и состояния во-

дителей транспортных средств, наблюдение за поведением пешеходов) на обслуживаемой территории;

3) контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков законного присутствия на территории России или порядка перемещения по указанной территории;

4) установление граждан, игнорирующих Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства;

5) проверку соблюдения правил хранения и перемещения гражданского оружия и патронов к нему.

Таким образом, опираясь на совокупность характерных черт административного надзора, можно прийти к выводу о том, что постоянная административно-правовая модернизация контрольно-надзорных приемов и способов в административной деятельности участковых уполномоченных полиции является гарантией формирования и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. На основании этого можно утверждать, что контрольно-надзорные полномочия участковых уполномоченных полиции не только позволяют реализовать их функциональные обязанности, но и являются важнейшим методом поддержания правопорядка на обслуживаемой территории.

Уже устоявшаяся методология объяснения сущностного содержания административного надзора сохраняет его взаимосвязь с обязательной для государственного администрирования функцией контроля. О состоятельности данной функции В.Г. Афанасьев пишет, что «она представляет собой наблюдение и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т. д., сравнение результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования»¹. Формирование соответствующего действующему законодательству правомерного поведения у всех участников административно-правовых отношений (физических и юридических лиц), возникающих в конкретной сфере государственного администрирования, нуждается в применении такого важного и универсального способа правового воздействия, как административный надзор. В связи с этим социально-правовое содержание административного надзора предполагает предметную разницу с содержанием контрольной деятельности, в силу того что он направлен не на проверку дисциплины и порядка функционирования со стороны управляющего субъекта управляемым объектом, а представляет собой принципиально другую форму деятельности, выраженную в наблюдении за соответствием закону определенных действий в поведении субъекта. Такого рода наблюдение и

¹ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1993. С. 240.

проверки функционально отличаются от общего понимания контроля, но из полномочий участковых уполномоченных полиции не выпадают.

Например, в содержании Инструкции, утвержденной приказом МВД России № 205, имеет место задача участкового уполномоченного полиции по осуществлению контроля «за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан». Помимо этого, он, согласно п. 36 Инструкции, «принимает участие в пределах компетенции в осуществлении контроля за поведением осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно, и несовершеннолетними, родителями или законными представителями несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних...»¹.

Несмотря на то, что полномочия специализированной службы в составе органов внутренних дел, ранее осуществлявшей надзорные полномочия по соблюдению порядка обращения с гражданским оружием, были переданы в подразделения Росгвардии, объем работы участковых уполномоченных полиции по вопросам контроля за соблюдением правил хранения и ношения гражданского оружия по-прежнему остается значительным.

Итак, одним из основных методов административно-надзорной деятельности участкового уполномоченного полиции является непосредственное наблюдение за выполнением гражданами, должностными и юридическими лицами установленных правил, предписаний и т. д. Наблюдение представляет собой общее ознакомление с деятельностью объекта контроля без применения сложных комплексных приемов получения и оценки информации. Наблюдение происходит во время профилактического обхода административного участка, выезда на место происшествия, движения к месту службы.

Самым распространенным методом выполнения надзорных функций в деятельности участковых уполномоченных полиции следует считать проверку, правовой основой для которой выступает Федеральный закон «О полиции» или УПК РФ. В содержание проверки входит анализ поступившей информации по определенному кругу проблем, связанному с выявлением фактов нарушения действующих правил физическим или юридическим лицом.

Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 определено, что участковые уполномоченные полиции, осуществляя административный надзор: докладывают начальнику территориального органа о фактах неприбытия поднадзорного лица в установленный срок к избранному месту жительства (пребывания), убытия с места жительства (пребывания) без

¹ Афанасьев В.Г. Указ. соч.

разрешения территориального органа либо невозвращения поднадзорного лица к установленному сроку без уважительных причин к месту жительства (пребывания), принимают меры к установлению его местонахождения; при выявлении фактов проживания (пребывания) на обслуживаемом административном участке поднадзорных лиц, освободившихся из мест лишения свободы и не прибывших без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному ими месту жительства (пребывания), а равно лиц, самовольно оставивших место жительства (пребывания) в целях уклонения от административного надзора, обеспечивают их задержание и доставку в территориальные органы; посещают не реже одного раза в месяц поднадзорных лиц по месту жительства (пребывания) в определенное время суток, в течение которого этим лицам запрещено пребывание вне указанных помещений; оформляют результаты посещения поднадзорного лица по месту жительства (пребывания) и др.¹

Исследование правовых возможностей и реальных условий практической работы, осуществляемой участковыми уполномоченными полиции по применению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, проведенное Е.В. Кошелевым и А.Е. Юрициным, позволило утверждать, что «большая загруженность на административном участке отражается на эффективности работы участкового уполномоченного полиции»². Несмотря на то, что алгоритм осуществления административного надзора достаточно четко регламентирован нормами административного права (например, Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³), результаты его практической реализации указывают на наличие серьезных проблем в работе территориальных подразделений МВД России, к которым, наряду с недостатком кадровой комплектности и межведомственного взаимодействия, следует отнести трансформацию целей и задач административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы⁴.

¹ О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 08.07.2011 № 818. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Кошелев Е.В., Юрицин А.Е. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2018. № 1(34). С. 23–25.

³ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Катаева О.В., Шапошников В.Л. Деятельность территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: современные проблемы // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. № 2. С. 38–42.

Сегодня многие специалисты подчеркивают эффективность возрожденного института административного надзора. Практически все службы территориальных органов МВД России принимают непосредственное участие в работе с лицами, состоящими под административным надзором, и это дает определенный положительный результат. Вместе с тем по данным, представленным О.В. Катаевой и В.Л. Шапошниковым, в 2018 г. количество граждан, в отношении которых был установлен административный надзор, в масштабах страны составляло более 110 тыс., а за три первых месяца 2019 г. их количество достигло 1 113 462.¹ По мнению указанных авторов, это позитивный момент, который указывает на активное применение данного правового средства.

В свою очередь, А.В. Карягина отмечает, что статистические данные позволяют отметить прогрессию в количестве повторно совершенных преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В течение первого года ими совершается около 50% преступлений; в течение второго года – 30%, а в течение третьего – около 15%.² Рассуждая примерно в том же ключе, С.В. Легостаев останавливается на том, «что состояние преступности, в частности рецидивной, свидетельствует о неэффективности института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. За период действия Федерального закона число лиц, состоящих под административным надзором полиции, выросло с 8,1 тыс. до 186 тыс. В то же время на протяжении двух последних лет число лиц, состоящих на контроле, снижается, а число снятых с контроля в связи с совершением нового преступления увеличилось на 15%»³.

Скорее всего, на интенсивность применения административного и уголовного наказания к лицам, в отношении которых установлен административный надзор, необходимо смотреть с осознанием проблемы, свидетельствующей о значительном снижении исключительно социально-восстановительного влияния на данную категорию лиц, в то время как, согласно Федеральному закону, целью применения административного надзора выступает предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и других правонарушений, оказание на них превентивного влияния. Указанная репрессивная приверженность сопутствует подмене целенаправленного позитивного применения административных ограничений в отношении указанной категории лиц.

¹ Катаева О.В., Шапошников В.Л. Указ. соч. С. 38.

² Карягина А.В. Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2019. № 1. С. 87.

³ Легостаев С.В. Предупреждение преступлений посредством административного надзора: организация работы и эффективность применения // Вестник Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя. 2021. № 11. С. 116.

Результаты таких оперативно-профилактических мероприятий, как «Правопорядок», о которых пишет А.В. Карягина, прямо указывают на преимущественно репрессивный характер целей, на достижение которых направлено применение надзорных ограничений. Автором отмечается, что «за нарушение установленных судом ограничений составлено 197 административных протоколов по ст. 19.24 КоАП РФ, выявлено 14 фактов уклонения от административного надзора, ответственность за которые предусмотрена ст. 314.1 УК РФ»¹.

Применительно к реализации мер административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в Омской области, О.И. Бекетова и В.В. Головки отмечают, что «наряду с мерами административного принуждения сотрудниками полиции во взаимодействии с прокуратурой и судами региона наработана правоприменительная практика привлечения поднадзорных лиц к уголовной ответственности за злостное уклонение от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ). В результате проводимых мероприятий число поднадзорных лиц, привлеченных к уголовной ответственности по статье 314.1 УК РФ за злостное уклонение от административного надзора, возросло более чем в 5 раз»².

Не менее результативной можно назвать инициативу разработки административных регламентов, содержащих административные процедуры применения надзорных ограничений, и образования электронного реестра поднадзорных лиц, доступного всем участникам деятельности по обеспечению эффективного осуществления административного надзора.

Контрольно-надзорные методы в работе участкового уполномоченного полиции в общем понимании заключаются в осуществлении действий, служащих препятствием к возникновению и проявлению противоправных действий. Как отмечено Р.Е. Джансараевой, «исходя из содержания понятия под противодействием должен рассматриваться комплекс мер, образующих единую систему элементов воздействия, объединенных целью выявления причин и условий развития нежелательных процессов (или действий), а также предупреждения и пресечения таких действий»³.

¹ Карягина А.В. Указ. соч. С. 90.

² Бекетов О.И., Головки В.В. Современные тенденции организации деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 1(45). С. 90.

³ Джансараева Р.Е. Преступность: «борьба» или «механизм противодействия» // Вестник КазНУ. Алматы, 2013. URL: <https://articlekz.com/article/9168> (дата обращения: 01.04.2022).

2.3. Административно-юрисдикционные правовые методы

Согласно авторитетному мнению А.П. Шергина, «сегодня важна объективная научная оценка административной деликтности, учет возможностей государства в снижении порога ее опасности, выработка стратегии противодействия административным правонарушениям»¹. Для участкового уполномоченного полиции эта проблема обладает первостепенной значимостью, так как действия по предупреждению, пресечению правонарушений, а также производство по делам об административных правонарушениях, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О полиции», являются одними из основных направлений работы подразделений полиции.

Так, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин, А.С. Дугенец, А.Ю. Якимов в своих публикациях подчеркивают, что «производство по делу об административном правонарушении – это нормативно установленные порядок и юридические формы процессуальных действий, осуществляемые в связи с совершением административных правонарушений, а также юридические формы результатов указанных действий»². Соответственно, обязательным условием административной юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции выступает обнаружение в конкретной ситуации состава административного правонарушения.

Основой регламентации производства по делу об административном правонарушении является Кодекс РФ об административных правонарушениях. Определяя главные правила производства по делам об административных правонарушениях, данный нормативный правовой акт определил для административной деятельности участковых уполномоченных полиции значительный спектр юрисдикционных прав и обязанностей, однако действительная реализация процессуального статуса этой категорией должностных лиц соседствует с целым рядом проблем.

Ключевыми составляющими в производстве по делу об административном правонарушении считаются стадии, объединяющие в своем содержании этапы. Соответственно, стадией, по мнению Н.Г. Салищевой и А.Ю. Якимова, следует считать «самостоятельную часть производства, которая характеризуется наличием специфических задач, особым кругом участников производства и совокупностью процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и завершающихся принятием решения юридического характера»³.

¹ См.: Шергин А.П. Исследование проблем административной деликтности // Научный портал МВД России. 2015. № 3. С. 70–75.

² См.: Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 73.

³ Там же. С. 74.

Первая стадия содержит далеко не единый алгоритм при возбуждении дела, отдельные административно-процессуальные процедуры нуждаются в дополнительной регламентации, что осложняет определение самостоятельных этапов в данной стадии и их связи. С учетом того, что поводом к возбуждению дела участковым уполномоченным полиции выступают определенные ст. 28.1 КоАП РФ данные, указывающие на событие административного правонарушения, первичный этап на стадии возбуждения дела предполагает рассмотрение указанных данных. По мнению отдельных специалистов¹, данный этап следует считать основным в содержании первой стадии. По этому поводу заслуживают внимания аргументы, представленные С.И. Долговой, которая подчеркивает, что «основным поводом для возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, является непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ)»². Такая тенденция, по мнению указанного автора, свойственна для 86,5% случаев.

Согласно п. 14 Инструкции, утвержденной приказом МВД России № 736³, на обслуживаемой территории участковый уполномоченный полиции принимает любые данные, в том числе о правонарушениях. В п. 40 указанной Инструкции определяются полномочия участковых уполномоченных на осуществление проверки зарегистрированных сообщений. В то же время, учитывая положения п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», они обязаны реагировать на все неправомерные действия, предусматривающие административную ответственность, и согласно своим полномочиям осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

При переходе от этапа принятия информации к процессуальному оформлению решения о проведении или отклонении проверки обычно формируются особые правоотношения с участием участкового

¹ См.: Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 15–16; Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 55–59.

² См.: Долгова С.И. Административная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 82.

³ 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. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

уполномоченного полиции и физическими либо юридическими лицами – потенциальными участниками производства по делам об административных правонарушениях. Их специфика определяется характером принимаемого решения.

1. Решение о возбуждении дела, когда участковым уполномоченным полиции оформляется первый протокол. В силу того, что предметная компетенция участкового уполномоченного полиции, согласно ч. 2 ст. 23.3, ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ, предполагает составление протоколов по почти 500 составам административных правонарушений, А.С. Дугенец такой объем процессуальных полномочий определил как «аванс доверия сотрудникам органов внутренних дел»¹.

2. Мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Следует подчеркнуть также, что при наличии хотя бы одного из обстоятельств, определенных ст. 24.5 КоАП РФ, может быть принято решение о прекращении производства по делу.

Более детально, по мнению Н.Г. Салищевой и А.Ю. Якимова, регламентируется возбуждение по делам, которые сопровождаются административным расследованием, предусмотренным ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, при условии, когда выявленное административное правонарушение предполагает проведение экспертизы или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат². Однако согласно постановлению Верховного Суда РФ под административным расследованием понимается «комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление»³. Кроме того, в постановлении указано, что «проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности»⁴. Данные требования, безусловно, дополняют определение, но возникает три вопроса, на которые следует дать ответ.

Вопрос первый: что следует понимать под требующими значительных временных затрат процессуальными действиями? В первую очередь

¹ Дугенец А.С., Масленников М.Я. Протокол об административном правонарушении: процессуально-правовое и процедурное значение // Научный портал МВД России. Москва, 2009. № 1. С. 20.

² Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 76.

³ См.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. Там же.

есть все основания согласиться с мнением А.В. Равнюшкина, который пишет, что «невозможно нормативно закрепить понятие «административное расследование», не определив, какие процессуальные действия требуют значительных временных затрат»¹. Автор апеллирует к гл. 26 КоАП РФ, в которой предусмотрена возможность выполнения процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, предусмотренных ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, и, отталкиваясь от максимального срока времени, необходимого для составления протокола об административном правонарушении (двое суток), утверждает следующее: «Именно в рассматриваемый временной период будут осуществляться процессуальные действия, требующие значительных временных затрат»².

Действительно, экспертиза как процессуальное действие свойственна производству по делу об административном правонарушении, квалифицируемом по ст. 6.1.1 «Побои», и может быть проведена, согласно ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ, в течение одного месяца. Не менее значительные временные затраты необходимы для истребования сведений, которые, согласно ст. 26.10 КоАП РФ, должны быть направлены по месту требования в трехдневный срок. А исполнение поручения или запроса предполагает пятидневный срок. Например, участковому уполномоченному полиции требуется уточнить или дополнить сведения о месте работы и должности участника семейно-бытового конфликта, который является потерпевшим либо лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Учитывая риск неискренности отдельных участников, необходимы четкие правовые позиции, регламентирующие то, сколько раз участковый уполномоченный полиции может опрашивать участника одного и того же правонарушения.

Второй вопрос образован позицией, вытекающей из того же п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5: не рассматриваются как административное расследование действия должностных лиц, основанные на нормах уголовно-процессуального законодательства при предварительном расследовании по уголовному делу, которое было прекращено.

Третий вопрос вытекает из особенностей судебной практики. Так, определением Бижбулякского районного суда (Республика Башкортостан) № 5-92/2017 от 10 июля 2017 г. по делу № 5-92/2017 было установлено, что судьи районных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование (ст. 28.7), либо когда

¹ Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий «административное расследование» и «процессуальные действия, требующие значительных временных затрат» в административном процессе // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1(41). С. 43.

² Там же. С. 43.

санкцией статьи установлено наказание в виде административного выдворения за пределы России, административное приостановление деятельности или дисквалификация лица, замещающего должность федерального служащего гражданской службы либо служащего гражданской службы субъекта РФ¹.

Из представленных материалов следовало, что «по событиям, произошедшим в указанное время, все процессуальные действия по данному делу проведены с момента возбуждения дела об административном правонарушении и до поступления материалов в суд каких-либо процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, не проводилось».

Установив, что административное расследование фактически не проводилось, судья районного суда при подготовке дела к рассмотрению на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 определил протокол об административном правонарушении и другие материалы, составленные по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 Кодекса РФ об административном правонарушении, передать для рассмотрения мировому судье². Из этого следует, что административное расследование должно быть реальным.

Таким образом, учитывая, что действительное применение экспертизы, взятие проб и образцов, истребование сведений, необходимых для правильного принятия решения, получение объяснений требуют значительных временных затрат, данные административно-процессуальные действия подтверждают правомерность вынесения определения об административном расследовании в делах, возбуждаемых по ст. 5.35, 6.1.1, 6.10, 6.23 и 20.1 КоАП РФ.

Соответствующую коллизию образует функция фиксации применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Данная категория мер административно-правового принуждения определена в гл. 27 КоАП РФ. Анализ ст. 27.2–27.19 данной главы показал, что в протокол об административном правонарушении вносится запись о примененной мере обеспечения только при осуществлении доставления, и то – в альтернативном варианте. Другими словами, о доставлении может быть составлен специальный протокол, возможно внесение записей как в протокол об административном правонарушении, так и в протокол административного задержания.

Очевидное осложнение по этому вопросу возникает ввиду отсутствия в административном и административно-процессуальном законодательстве условий для эффективного сочетания компетенции федеральных и региональных представительных органов власти в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Например, одним из решений Санкт-Петербургского го-

¹ URL: <http://sudact.ru/regular/doc/nkfQLq4OCu5n>

² Там же.

родского суда представлены обоснованные выводы о том, что протокол об административном правонарушении, определенном в законе субъекта РФ, может быть составлен исключительно должностным лицом, относящимся к системе исполнительной власти субъекта РФ, при этом надо понимать, что «полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел»¹.

А.В. Шевцов по данному поводу очень точно отмечает, что эта проблема логически укладывается в канву весьма актуальной тенденции к освобождению правоохранительной системы от несвойственных ей функций². Однако в 2012 г. Самарский областной суд все-таки принял решение о возможности наделить полицию полномочиями по составлению протоколов без каких-либо ограничений³, которое в декабре 2013 г. было отменено определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ⁴.

22 июля 2014 г. вступили в силу изменения в ст. 28.3 КоАП РФ, согласно которым у участкового уполномоченного полиции появились полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в тех случаях, когда им предоставлены полномочия по составлению административных протоколов и заключено соответствующее соглашение. Однако такое положение распространяется на административные правонарушения, касающиеся общественного порядка и общественной безопасности, а соглашение может быть заключено

¹ О признании недействующим пункта 3 статьи 51 Закона Санкт-Петербурга от 12.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» в части слов «протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом Санкт-Петербурга, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции)»: решение Санкт-Петербургского городского суда от 14.05.2013 по делу № 3-68/13. URL: <http://www.ourcourt.ru/sankt-peterburgskij-gorodskoj-sud/2013/08/14/246866.htm>

² Шевцов А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 68.

³ О признании недействующими пунктов 2–9 статьи 11.2 (в части возложения на сотрудников полиции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.7, 2.9, 2.10, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.27, 3.1, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.18, 4.19, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.6, 10.7) Закона Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»: решение Самарского областного суда от 13.11.2012 по заявлениям прокурора Самарской области, Р.Е.А., З.П.Н., С.В.В., Г.А.А. URL: <http://volganews.info>

⁴ URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=533334

между МВД России и соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ¹.

Многие из приведенных положений КоАП РФ заслуживают детального критического анализа. Напомним, что при наличии хотя бы одного из обстоятельств, указанных ст. 24.5 КоАП РФ, может быть принято решение о прекращении производства по делу. В то же время в соответствии со ст. 30.1 и 30.10 решение о прекращении производства по делу можно обжаловать или опротестовать, и в таком случае возникает возможность, минуя вторую стадию, перейти сразу к третьей (обжалование либо опротестование принятого по делу решения). Это происходит довольно редко. Преимущественно проявляется вторая стадия, на которой участковыми уполномоченными полиции направляются протоколы для рассмотрения другим субъектам, обладающим административными юрисдикционными полномочиями. Например, по ч. 1 и 2 ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних», по ст. 6.10 «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ», по ст. 6.23 «Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака» – в ПДН для последующей передачи в Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, а по ч. 3 ст. 5.35 – судье. Материалы дела по ст. 6.1.1 «Побои» участковые уполномоченные полиции с резолюцией начальника территориального отдела МВД России направляют для рассмотрения судье, а по ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» имеют право самостоятельно принять юрисдикционное решение, согласно п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ, либо, воспользовавшись положением п. 1 ч. 2 ст. 23.3, направить материалы для рассмотрения руководителю территориального органа внутренних дел.

В то же время активная фаза юрисдикционных полномочий участкового уполномоченного полиции по конкретному делу на этом не прекращается. На первом этапе второй стадии судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав либо руководители территориальных ОВД, на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, могут принять решение о возврате к стадии возбуждения дела и вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела с указанием нарушений, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела. Соответственно, именно с целью дополнительной проверки участковый уполномоченный полиции предварительно направляет материалы дела по ч. 1 и 2 ст. 5.35, ст. 6.10 и 6.23 КоАП РФ в подразделение полиции по делам несовершеннолетних, а по ст. 6.1.1 и 20.1 КоАП РФ – непосредственно руководителю территориального органа внутренних дел.

¹ См.: О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 21.07.2014 № 247-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия»¹ в КоАП РФ образованы два новых состава, предусмотренных ст. 20.8, что в очередной раз расширило объем задач участковых уполномоченных полиции. Часть 4.1 ст. 20.8 КоАП РФ предусматривает административное наказание за ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения. Вполне типичная административно-деликтная ситуация, но только при условии, если такое поведение не образует состава преступления. А ч. 4.2, устанавливающая административную ответственность за невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, принципиально обеспечивает процессуальные полномочия сотрудника полиции по медицинскому освидетельствованию такого участника конфликта. Процедура прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения определена ст. 27.12.1 КоАП РФ и не распространяется на лиц, которые управляют транспортным средством.

Следует согласиться с мнением В.И. Сургутскова и Д.В. Пивоварова, которые отстаивают мнение о том, что «не все лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, должны подлежать направлению на медицинское освидетельствование»². Освидетельствование несовершеннолетнего на состояние опьянения необходимо именно для подтверждения вины его родителей или законных представителей. Е.В. Герговская отстаивает мнение о том, что «отказом от прохождения медицинского освидетельствования несовершеннолетний позволяет себе избежать административного наказания»³, в то время как для самого несовершеннолетнего освидетельствование является только основанием для постановки на профилактический учет.

По мнению отдельных специалистов, в подобных случаях «в силу ч. 1 ст. 25.8 КоАП для участия в производстве по делу об административном правонарушении возможно привлечение специалиста, который не заинтересован в исходе дела и обладает познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия: федер. закон от 21.07.2014 № 227. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Сургутсков В.И., Пивоваров Д.В. О совершенствовании правового регулирования применения полицией отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 116.

³ См.: Герговская Е.В. Некоторые аспекты административной ответственности несовершеннолетних за потребление психоактивных веществ // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2(42). С. 141.

также в применении технических средств»¹. Однако для доказательства состояния опьянения несовершеннолетнего в производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 6.1.1 и 6.10 КоАП РФ, вполне применимы положения, представленные в ст. 26.7, согласно которым «документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные... в них... должностными лицами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении. Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам относятся материалы фото- и... видеозаписи»². Обязательным условием выступает представление данных документов и записи об их наличии в протоколе об административном правонарушении.

Итак, целью, с которой осуществляется доставление, согласно ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, выступает составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения. Вместе с тем надлежащим образом оформить данный процессуальный документ невозможно без получения точных сведений о лице, совершившем административное правонарушение. Так, например, участие в конфликтах лиц, страдающих психическими расстройствами, довольно типичная ситуация для работы участкового уполномоченного полиции. Следует отметить, что не подлежит административной ответственности лицо, которое находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. Изложенное позволяет сделать вывод еще об одном, целевом назначении доставления, а именно об установлении данных о личности нарушителя.

¹ См.: Мосиявич С.И., Исаев Р.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с потреблением наркотических средств // Судья. 2015. № 11. С. 24–27.

² См. ч. 1 и 2 ст. 26.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

Глава 2. Типичные и перспективные методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции

1. Административно-правовое принуждение

Современные научные источники содержат различные подходы к классификации методов государственного управления. Наиболее четкие критерии, по мнению И.Д. Фиалковской, основываются на правовом способе воздействия¹, а главное – первичными (типичными) в административной деятельности участкового уполномоченного выступают, наряду с поощрением, методы убеждения и административно-правового принуждения.

Служба участковых уполномоченных полиции является ключевым звеном органов внутренних дел. Именно для представителей этой службы в их повседневной работе, во взаимоотношениях с гражданами является типичной реализация комплекса мер, свойственных методу административного принуждения. Принудительное административно-правовое воздействие по своей сути предусматривает юридическую возможность вмешательства в индивидуальные права и свободы человека. Другими словами, они выступают самым ощутимым для физических и юридических лиц приемом государственно-властного воздействия.

В административной полицейской практике терминология, связанная с научным определением принуждения, использовалась уже в начале прошлого века, и даже раньше. Например, И.Т. Тарасов утверждал, что «принуждение, состоящее из переходных моментов: приказание, приказание с угрозой исполнения приказываемого на счет обязанного, приказание с угрозой наказания и приказание с угрозой физического принуждения»². Учитывая специфику принудительного воздействия в полномочиях участкового уполномоченного полиции, возможно представить следующие аргументы.

1. Под административным принуждением следует понимать комплекс целенаправленных действий уполномоченных представителей государственной власти. Участковый уполномоченный, имеющий полномочия по применению административно-правового принуждения, в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ обладает признаками должностного лица.

¹ См.: Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 185–190.

² См.: Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. М.: Изд-во АН СССР, 1952. С. 175–181.

2. Цели административно-правового принуждения прямо связаны с предупреждением, пресечением административных правонарушений и преступлений, предусмотренных действующим законодательством, с противодействием факторам, сопровождаемым эпидемическими заболеваниями, стихийными бедствиями и иными формами причинения ущерба физическим и юридическим лицам. Кроме того, осуществление действий административно-правового принудительного характера является неотъемлемым в процессе обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Еще М.И. Еропкиным принципиально ставился вопрос о том, что «имеет место трехзвенная классификация мер административного принуждения: меры административного предупреждения, меры административного пресечения и административные взыскания»¹. Такая классификация актуальна и сегодня. Позже были введены такие относительно самостоятельные виды мер воздействия, как административно-процессуальные и восстановительные. Однако с данной классификацией согласились далеко не все специалисты. Например, Ю.М. Козлов считал, что «отсутствие в этих мерах самостоятельного юридического значения ведет к тому, что они полностью поглощаются вышеназванными мерами трехэлементной системы или регулируются нормами других отраслей права»².

3. Непрерывное обслуживание закрепленной территории участковым уполномоченным полиции направлено преимущественно на профилактику совершения правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и УК РФ. Наряду с этим участковые уполномоченные полиции компетентны принимать решения по делам об административных правонарушениях, связанные с применением административного наказания, в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ. Довольно часто участковые уполномоченные участвуют в мероприятиях, направленных на предотвращение или пресечение не самого противоправного поведения, а причин и условий, которые могут привести к наступлению вреда, не связанного с совершением административного правонарушения либо преступления.

4. Применение мер принуждения строго индивидуализировано. Однако И.Д. Фиалковская отмечает, что «административное принуждение может применяться к неограниченному кругу лиц»³. Такое мнение является спорным, так как правовой алгоритм использования мер административного принуждения всегда направлен на конкретное физическое или юридическое лицо.

¹ Старилов Ю.Н. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 177–179.

² Цит. по: Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2014. № 2-1. С. 290–294.

³ Фиалковская И.Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 49.

Порядок административно-правового воздействия регламентирован федеральным законом. Однако Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» имеет бланкетную связь с постановлениями Правительства РФ и нормативными правовыми актами МВД России, Минздрава России, иными ведомственными нормативными актами. Так, согласно п. 14 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» медицинское освидетельствование с целью выявления в крови человека следов спиртосодержащей продукции или наркотиков осуществляется в медицинском учреждении на основании приказа Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н¹. Любое ограничение прав и свобод граждан при охране общественного порядка, в соответствии со ст. 55 Конституции РФ, возможно исключительно на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Сравнение разносторонних взглядов, поддерживаемых специалистами по административному праву, позволяет использовать следующее определение понятия административного принуждения, основываясь на административно-правовых нормах и практике участкового уполномоченного полиции: это властное воздействие, осуществляемое в императивной процессуальной последовательности с целью выполнения служебной задачи, направленной на предупреждение и пресечение правонарушений и обеспечение процессуальных регламентов, сопровождающих привлечение к административной ответственности и назначение определенного вида административного наказания.

Дихотомический характер, свойственный мерам административного принуждения, которые могут применяться участковым уполномоченным полиции, позволяет разделить их на несколько групп.

1. Комплекс полномочий, для которого свойственно воздействие на обычных граждан, и меры принуждения, характерные при реализации полномочий в отношении лиц, обладающих особым правовым положением, согласно законодательству РФ. Например, это может быть иностранец либо лицо, не имеющее гражданства РФ, а также несовершеннолетнее лицо. В административном праве недостаточно исследовано положение, определяющее возрастные критерии, позволяющие применить меры административного принуждения к несовершеннолетнему. Некоторые административные ограничивающие нормы установлены Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Например, согласно п. 1 ч. 2 ст. 21 вышеуказанного нормативного правового акта установлено право сотрудников подразделений ПДН осуществлять доставку в ОВД подростков, попускающих совершение правонарушений. Л.С. Буторина обосновывает такие

¹ О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава России от 18.12.2015 № 933н. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

меры, как «специальные административно-предупредительные меры принуждения, применяемые только к несовершеннолетним»¹.

2. Права и обязанности, реализуемые путем непосредственной физической реакции на поведение гражданина или с применением специальных средств. Отсюда совершенно очевидно, что участковый уполномоченный полиции при выполнении служебных задач имеет определенные регламентированные полномочия, позволяющие использовать или применить физическую силу, совокупность специальных средств и даже огнестрельное оружие. Согласно ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О полиции» ему предоставлена исключительная правовая возможность применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных действующим законодательством. В частности, участковый уполномоченный полиции имеет право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей, в следующих случаях:

- для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, помещения муниципального органа, иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- для преодоления противодействия его законным требованиям.

3. Процессуальные меры осуществляются участковым уполномоченным полиции в порядке, установленном КоАП РФ и УПК РФ.

Участковый уполномоченный полиции для осуществления служебных полномочий на обслуживаемой территории может применять значительный комплекс различных мер принудительного воздействия. Меры административного принуждения могут классифицироваться по следующим критериям: по цели и поводам применения, по факту противоправного поведения.

Первая группа объединяет административные предупредительные меры, применяемые в силу государственной необходимости, и надзорные предупредительные меры. Во второй группе следует выделить меры административного пресечения, меры административной ответственности и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В рамках настоящего учебного пособия необходимо детально рассмотреть некоторые меры административного предупреждения, реализуе-

¹ Буторина Л.С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 55.

мые участковым уполномоченным полиции. Данное должностное лицо в ходе несения службы на обслуживаемой территории для выполнения возложенных на него обязанностей вправе применять административные предупредительные меры, предусмотренные Федеральным законом «О полиции».

Одна из первых мер, на которую следует обратить внимание, – проверка документов, удостоверяющих личность гражданина, когда есть основания подозревать его в совершении преступления или полагать, что он находится в розыске, либо есть основания для возбуждения дела и составления протокола об административном правонарушении. Участковые уполномоченные полиции, осуществляющие профилактический обход обслуживаемой территории, кроме того, могут обнаружить иные факты, дающие повод заподозрить тех или иных лиц в совершении действий, содержащих состав правонарушения или преступления. Например, крики о помощи или непосредственное указание потерпевшего на лиц, покидающих место преступления (административного правонарушения) на автомобиле или в пешем порядке.

Кроме того, существует еще масса причин, которые могут послужить основаниями для того, чтобы проверить у гражданина документы, подтверждающие его личность. Например, если есть повод предположить, что лицо имеет сходство с гражданином, объявленным в розыск, либо по приметам соответствует описанию преступника или лица, которое, согласно принятому заявлению, совершило административное правонарушение. Чаще всего данные полномочия используются участковым уполномоченным полиции в сочетании с общей профилактической работой на административном участке. Как правило, такие проверки происходят при посещении морских, речных портов, территорий, прилегающих к автобусным и железнодорожным вокзалам, при обследовании подвальных помещений и нежилых домов.

Проверку паспорта необходимо производить при первичном визите к лицу, в отношении которого установлен административный надзор.

А.Г. Гришаковым и А.Н. Осяк отмечено следующее: «Анализируя мероприятия, связанные с проверкой документов, удостоверяющих личность граждан, целесообразно отразить ее значение и при проведении оперативных профилактических мероприятий («Безопасный дом», «Нелегал», «Правопорядок», «Невод» и др.), направленных на предупреждение правонарушений на территории административного участка»¹.

Следующей административной предупредительной мерой является проверка документов на право осуществления определенного вида деятельности гражданами, должностными лицами и организациями. Это может быть разрешение, лицензия или иной подобный документ. В качестве

¹ Гришаков А.Г., Осяк А.Н. Особенности применения участковым уполномоченным полиции мер административного предупреждения // Юристъ-правовед. 2018. № 3(86). С. 25–30.

примера можно рассмотреть истребование для проверки лицензии, позволяющей выполнять определенный вид работ, связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ, а также разрешения, необходимого при осуществлении процедур по хранению и изготовлению данного типа фармацевтической продукции. Например, по мнению А.Г. Гришакова, это может быть «проверка лицензий в аптечных и медицинских организациях, лечебно-профилактических учреждениях, станциях скорой и неотложной медицинской помощи, образовательных и ветеринарных организациях, расположенных на территории административного участка»¹.

Не менее актуальным можно считать направление административной деятельности по осуществлению надзора в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Учитывая то, что количество нарушенных правил в производстве и обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в России к 2021 г. сократилось на 16,4%, количество летальных исходов после приема фальсифицированной и суррогатной алкогольной продукции остается прежним. «В течение 2020 г. из-за случайных отравлений алкоголем в России умерло 50 453 человека, что на 3 026 человек больше, чем в 2019 году. Одной из причин отравления алкоголем является употребление спиртосодержащих жидкостей, заведомо не предназначенных для питья»².

Анализ динамики совершения противоправных деяний, связанных с реализацией спиртосодержащей продукции, выявленных сотрудниками правоохранительных и надзорных органов, позволил отметить, что значительное их количество совершается в жилых микрорайонах – как в частных домовладениях, так и в многоквартирных домах, точнее в их подвалах либо иных подсобных помещениях.

Ярко выраженный административный предупредительный эффект имеют требования к гражданам о необходимости освободить место совершения преступления. Такой же предупредительный смысл несет требование освободить место совершения административного правонарушения, например место произошедшего дорожно-транспортного происшествия (чаще всего таким местом является территория проезжей части). Для участкового уполномоченного полиции применение указанных требований также связано с обеспечением необходимого порядка до прибытия следователя либо дознавателя, а также при выполнении осмотра им самостоятельно. В определенных условиях место происшествия может представ-

¹ Гришаков А.Г., Осяк А.Н. Указ. соч. С. 27.

² Наиболее часто встречающиеся нарушения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами в сфере регулирования алкогольного рынка (2021). URL: https://fsrar.gov.ru/profilaktika_narushenij_objazatelnyh_trebovanij/naibolee_chasto_vstrechajushiesja_narushenija_objazatelnyh_trebovanij_ustanovlennyh_normativnymi_pravovymi_aktami_v_sfere_regulirovanija_alkogolnogo_rynka; Статистика отравлений суррогатным алкоголем в России. URL: <https://tass.ru/info/12617547> (дата обращения: 10.01.2022).

лять непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан. Например, при обнаружении взрывчатых веществ, взрывных устройств, представляющих угрозу взрыва, пожара или химического (радиоактивного) заражения. Указанные аргументы подтверждают объективность и действительный профилактический характер требований участкового уполномоченного полиции об удалении с определенной им территории всем гражданам, представителям средств массовой информации и должностным лицам, не имеющим отношения к обеспечению общественной безопасности и общественного порядка.

Очень близкой по своему содержанию и цели к предыдущей является административная предупредительная мера, применяемая участковым уполномоченным полиции, по запрету присутствия физических лиц на участке территории или предприятия при возникновении опасности. Такое ограничение возможно в случае введения на территории, охватывающей его административный участок, специального административно-правового режима с объявлением чрезвычайной ситуации, проведения контртеррористической операции и т. п. (п. 7 ст. 13 и ст. 16 Федерального закона «О полиции»).

Безусловно, предупредительной мерой в административной деятельности участкового уполномоченного полиции является проведение надзорных мероприятий в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, о которых уже были представлены соответствующие аргументы в п. 2.2 настоящего учебного пособия. По этому вопросу целесообразно поддержать научную позицию М.Ф. Мусаеляна о том, что «результатом отсутствия деятельности по реабилитации, ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, системной профилактической работы с ними нередко является их социально-психологическая деградация, распространение криминальной субкультуры и рост рецидивной преступности в обществе. Соответственно, процесс приобщения лиц, освобожденных из мест лишения свободы, к социальной среде должен носить не только добровольный, но и принудительный характер»¹.

Отсутствие единой методики работы участкового уполномоченного полиции по организации и осуществлению надзорных мероприятий и индивидуального профилактического воздействия не исключает нарушений режима и рецидива преступных действий со стороны поднадзорных субъектов.

Следующая мера административного принуждения с высоким предупредительным потенциалом – доставление физических лиц в учреждения полиции или иные специальные помещения в целях недопущения влияния на них факторов, сопряженных с угрозами для здоровья, когда

¹ Мусаелян М.Ф. Об обеспечении постпенитенциарной адаптации осужденных и предотвращении рецидивной преступности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 6. С. 8.

предупредить вред невозможно иным способом. В контексте изложенного целесообразно обратить внимание на правовую позицию Конституционного Суда РФ, указывающего, что «доставление граждан сотрудниками полиции в соответствующее служебное помещение в целях их защиты от непосредственной угрозы их жизни и здоровью в случае, если они не способны позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, подразумевает, что угроза жизни и здоровью гражданина в месте его нахождения является реальной, а не предполагаемой, выражаясь в высоком риске причинения вреда его жизни и здоровью в результате его собственных действий, действий иных лиц или проявления природных, техногенных и других факторов»¹. Соответственно, участковые уполномоченные в ходе реализации данного вида административных предупредительных мер должны быть уверены в том, что грозящей опасности миновать невозможно и доставление является единственным, соответствующим закону приемом (например, в соответствии с п. 14 ст. 13 Федерального закона «О полиции» доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке).

Личный осмотр физического лица и находящихся при нем вещей при входе в социально-культурные учреждения, на участки местности либо в общественные места, где проводятся мероприятия, предполагающие массовое присутствие участников, с применением в случае необходимости технических средств является, по существу, не менее действенной административной предупредительной мерой. Данная мера принуждения может быть использована участковым уполномоченным полиции в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения публичных и массовых мероприятий. Если лицо прилагает определенные усилия для того, чтобы не подвергнуться осмотру с использованием специальных технических средств, то появляются основания для недопущения его в обслуживаемую зону. Служба участковых уполномоченных полиции довольно часто привлекается к участию в такого рода мероприятиях, даже если они проходят вне территории их административного участка. Это могут быть спортивные соревнования, предвыборные встречи, праздничные концерты, народные гулянья, фестивали, литературные чтения, спортивные мероприятия и религиозные праздники.

Следующая мера административно-предупредительного характера, которая заслуживает внимания в рамках полномочий участковых уполно-

¹ По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко: постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 4.

моченных полиции, – это проверка соблюдения порядка хранения, ношения гражданского или служебного оружия и перерегистрации права владения им.

В результате проведенной реформы МВД России не утратило всех полномочий в сфере контроля за оборотом гражданского оружия. Согласно Инструкции «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» данная категория должностных лиц в пределах своих служебных полномочий участвует в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию¹. Указанное направление административной деятельности осуществляется в соответствии с приказом МВД России и Росгвардии от 18.08.2017 № 652/360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан» в тесном взаимодействии с Федеральной службой войск национальной гвардии РФ.

Проверочные мероприятия могут проводиться участковыми уполномоченными полиции только на основании официальных запросов, поступающих от уполномоченного должностного лица подразделения Росгвардии, которым осуществляется лицензионно-разрешительная работа². Вышеуказанный приказ определяет порядок оказания содействия сотрудниками территориальных органов полиции в процессе проведения проверочных мероприятий, если местом жительства лица, официально владеющего оружием, является сельское поселение либо труднодоступная территория.

Результаты проведенного А.Г. Гришаковым и А.Н. Осяк анализа административной деятельности полиции показывают, что «участковые уполномоченные полиции зачастую выявляют на обслуживаемой территории противоправные деяния, связанные с нарушением гражданами правил хранения или ношения оружия и патронов к нему, например, хранение гражданского оружия или патронов к нему по месту жительства в свободном доступе для членов своей семьи (в незапертом сейфе, гардеробе, диване, шкафе, на стеллажах и т. д.) или ношение (перевозка в автомобиле)

¹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 22.02.2019 № 54/90. Там же.

оружия без специального чехла, с патронами в магазине, не поставленным на предохранитель в жилом секторе (на улице, лестничной площадке или придомовой территории)»¹.

Для эффективного осуществления исследуемого направления административной предупредительной деятельности участковый уполномоченный полиции в ходе посещения обладателей огнестрельного оружия на своем участке обязан обращать внимание на срок прекращения действующего документа, дающего право хранения и ношения оружия. При выявлении фактов нарушения установленного порядка² продления сроков действительности документов участковый уполномоченный обязан изъять оружие и хранящиеся с ним патроны, возбудить дело об административном правонарушении и направить протокол для рассмотрения в территориальное подразделение Федеральной службы войск национальной гвардии РФ.

Соответственно, можно прийти к выводу о том, что участковые уполномоченные полиции, выполняя служебные полномочия на административном участке, используют обширную совокупность мер принуждения, обладающих административным предупредительным смыслом и основанных на нормах федерального законодательства.

Несколько иной категорией выступают меры пресекательного характера, которым свойственна дуальная цель, т. е. в первую очередь они направлены на пресечение правонарушения, а затем – на исключение возможного вреда вследствие его продолжения. Другими словами, посредством нанесения ущерба отдельным гражданам, обществу, государству. Придерживаясь мнения о несостоятельности такого рода убеждений в теории административного принуждения, следует подчеркнуть беспочвенность интеграции указанной категории с комплексом мер, направленных на обеспечение производства по делу об административном правонарушении. Выделение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлено их специфической целью – обеспечением своевременного и соответствующего закону рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. В сравнении с большинством мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях меры административного пресечения выполняются сразу же после выявления состава административного проступка и сопровождаются принудительным прекращением противоправного поведения.

¹ Гришаков А.Г., Осяк А.Н. Особенности применения участковым уполномоченным полиции мер административного предупреждения // Юристъ-правоведъ. 2018. № 3(86). С. 25–30.

² Об оружии: федер. закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (в ред. от 02.07.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Рассмотрение каждой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях нуждается в анализе административно-правовой основы ее регламентирования, отсюда мерами обеспечения производства по данным делам выступает совокупность административно-принудительных мер, урегулированных в федеральном законодательстве и применяемых органами исполнительной власти (их должностными лицами) с целью сопровождения неуклонного порядка производства по делам об административных правонарушениях при выявлении поводов к возбуждению дела об административном правонарушении к лицам, в отношении которых возбуждено производство по делу об административном правонарушении, а также к иным участникам производства, предполагающих возможность ограничения свободы и личной неприкосновенности, оборота имущества или использования специального права управления транспортным средством соответствующего вида.

Одной из особенностей мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, является их обусловленность специальной целью.

Следующая особенность мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, указывает на их фактическую связь с непосредственным поводом для их реализации – выявление отдельного признака состава административного правонарушения или достаточных оснований предполагать, что такой признак уже имеет место.

Не менее объективной является особенность, определяющая возможность применения меры только в производстве по делам об административных правонарушениях, по результатам которого преимущественно происходит применение к физическому (должностному) или юридическому лицу административной ответственности. Поэтому объем претерпевания правовых лишений, связанных с применением этого вида мер принуждения, может быть менее значимым, нежели предусмотренный мерами административного наказания. Такая прогрессия не позволяет необоснованно расширять перечень мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении, и не дает возможности относить к этой категории административное принуждение, не основанное на нормах КоАП РФ.

Четвертая особенность состоит в четко установленном процессуальном порядке применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Пятая особенность заключается в отнесении установления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях к исключительному ведению Российской Федерации. При этом следует уточнить, что административно-правовой порядок регламентации использования указанного вида мер принуждения выполняется как на законодательном уровне, так и на уровне ведомственного нормотворчества.

Шестой особенностью является то, что перечень участников мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях включает как делинквента, т. е. физическое либо юридическое лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, так и любых других лиц, участвующих в производстве по делу: защитника, законного представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, эксперта.

Седьмой особенностью является то, что результаты реализации отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях фиксируются в специальных процессуальных актах.

Восьмая особенность состоит в правовой природе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые не являются мерами наказания. Этот вид мер принудительного воздействия проявляется как вспомогательное средство или прием в деятельности участкового уполномоченного полиции, необходимый для обеспечения установленного порядка процессуальных действий.

В соответствии с конституционными нормами и международными правовыми актами меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях опосредованы содержанием института государственного принуждения. Общую правовую базу реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях образуют единые основополагающие идеи о соответствии ограничений в правах и свободах конституционным интересам и целям гражданина, о ясности любой правовой нормы, касающейся такого ограничения, о юридическом равенстве, о запрещении надления закона обратной силой, что ухудшает административно-правовой статус гражданина, о гарантиях правовой помощи в случае возникновения административно-деликтных последствий, а также действие отвечающих им международно-правовых принципов¹.

Основным смыслом принципа соразмерности ограничений прав, свобод, потребностей и интересов граждан, вытекающего из текста Конституции РФ, является обеспечение равновесности социальных запросов между гражданами, их сообществами и государством. Участковому уполномоченному полиции в пределах административно-правового воздействия необходимо осознавать критерии соразмерности тех социальных ожиданий, которые обусловлены решаемыми им служебными задачами, с одной стороны, и степенью допустимого ограничения социальных возможностей, применяемых к физическим и юридическим лицам; при этом допускаемый в результате таких ограничений ущерб не может быть больше предотвращаемого. Основываясь на результатах анализа положений Конституцион-

¹ Капустина Е.Г. Административно-правовые формы и методы деятельности органов внутренних дел // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2018. № 3(76). С. 52.

ного Суда РФ, формируется мнение о принципиальной значимости законодательного определения точных пределов допускаемого ограничения и утверждения категорий субъектов, претерпевающих такие ограничения. Любое административно-правовое воздействие требует обоснованности и не должно противоречить утвержденным нормами права целям.

Многосторонность, характерная для цели применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, требует обратить внимание на обстоятельство, согласно которому, применяя определенную меру, участковый уполномоченный полиции достигает одной конкретной цели либо сразу нескольких. В то же время возможны промежуточные цели. Целевой комплекс преимущественно зависит от этапа осуществления производства по делу об административном правонарушении, в пределах которого возможно применение той или иной меры. Основная цель мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях опосредует двухуровневую систему, на первом уровне которой находятся общие цели, присущие мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а на втором уровне – производные цели:

1) обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления (общая цель);

2) пресечение административного правонарушения, предупреждение совершения новых правонарушений, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, установление причин, способствующих административному правонарушению, выявление орудия, примененного при выполнении объективной стороны состава административного правонарушения (производная цель).

Все это позволяет говорить о необходимости включения в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ детального набора возможностей для достижения производной цели при использовании отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, дополнить существующие правовые возможности целью предупреждения совершения нового административного правонарушения, выяснения дополнительных обстоятельств его совершения.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не обладают комплексным единством, свойственные им концептуальные начала оставляют возможность рассмотреть их множественность не через простую совокупность процессуальных требований, а скорее через интегрированную на основании общих целей системную группу процессуальных правил. Иными словами, комплекс мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой

сравнительно универсальный, императивный набор процессуальных правил – мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечень которых является исчерпывающим.

Выделяются следующие ключевые признаки, определяющие совокупность мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

1. Единство целей. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как составляющие специальной совокупности объединяются, при этом отличаются по своему месту и функции. Обладающие общими чертами меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеют свои особенности.

2. Общие основания реализации. Фундаментальной нормативно-правовой основой прежде всего является КоАП РФ, которым предусмотрен потенциальный ресурс применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в случае возникновения действительного повода. Фактическое же основание возникает при выявлении конкретной информации в процессе производства по делу об административном правонарушении, которая позволяет сделать вывод о том, что квалифицированное принятие решения по делу с последующим его исполнением нуждается в обеспечении путем использования данного вида мер административного принуждения. Практически все меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются на основании соответствующих процессуальных актов – определений, протоколов, которые образуют их процессуальную основу.

3. Гармоничность целей реализации. Необходимость использования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях аргументирована следующим: есть потребность в защите личного права или свободы конкретного физического лица, здорового образа жизни и санитарного состояния территории проживания людей, достойного уровня общественной нравственности; появились условия для обеспечения устойчивого алгоритма реализации публичного управления, охраны правопорядка, права собственности и др.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые участковым уполномоченным полиции, в зависимости от направленности принудительного воздействия классифицируются:

1) на меры, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность: доставление физических лиц; задержание; привод; помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

2) меры, направленные на ограничение имущественных прав: личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; задержание транспортного средства;

3) меры, направленные на ограничение субъективных прав управления транспортным средством соответствующего вида: отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; запрещение его эксплуатации.

2. Понятие и особенности реализации метода убеждения

Важнейшим методом социально-правового воздействия принято считать убеждение. Такой способ влияния на поведение физических и юридических лиц проявляется преимущественно в использовании воспитательного и разъяснительного ресурса, применяемого для достижения высокого уровня правопонимания, дисциплины в общественных отношениях. Как метод административно-правового регулирования общественных отношений убеждение проявляется в реализации разнообразных приемов и средств, способствующих позитивному восприятию гражданами юридических правил, установленных в государственном управлении.

Содержание данного метода управления предусматривает формирование императивных установок у потенциальных участников публичных правоотношений, направленных на соблюдение административно-правовых запретов и формирование негативного отношения к противоправному поведению. Данная совокупность способов убеждающего воздействия побуждает физических и юридических лиц осознанно реагировать на требования правовых норм, и не предусматривает в их отношении принудительных мер. И только если цели убеждения не достигнуты, возможно правовое принуждение.

Довольно часто убеждение является одним из действенных методов влияния на общественное сознание или интересы отдельных граждан, который исключает принудительное воздействие. Даже предупреждение о реальном принуждении, сопровождаемое квалифицированным толкованием действующего законодательства, способно сдержать потенциального правонарушителя от намеренных действий. В то же время о широкой совокупности приемов и способов убеждения В.И. Сургутсков и А.В. Самойлов утверждают, что «побуждение страха у объекта воздействия – это, скорее, крайняя мера, когда другие способы не имеют желаемого эффекта».

В людях необходимо развивать не страх перед законом, а чувство законности – побуждение соблюдать установленные законы, т. е. общие

правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения»¹.

Широкое разнообразие применяемых мер убеждения позволяет в первую очередь назвать меры, которые имеют воспитательный и организационный эффект. Первая категория предполагает меры по разъяснению, обсуждению критических и позитивных ситуаций, а также стимулирование и др. Ко вторым относят организационные меры по обучению, проведению пропагандистских и агитационных мероприятий, а также обмен опытом².

Особенности использования убеждения как позитивного метода работы участкового уполномоченного полиции обусловлены следующим.

1. Деятельность по убеждению основательно не регламентируется нормами права и, будучи во многом творческой, не предполагает юридической регламентации.

2. Регулярное проведение мероприятий по реализации данного метода органами внутренних дел обусловлено его простотой и незначительными затратами. Умелая профилактическая работа участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой территории сопровождается сокращением усилий по ликвидации вреда, причиняемого преступлениями и административными правонарушениями.

3. Влияние на поведение граждан разнообразных форм убеждения позволяет индивидуализировать его до неопределенного круга субъектов. Для данного направления актуально применение современных информационных технологий.

Использование метода убеждения в административной деятельности участкового уполномоченного полиции должно иметь целью выполнение конкретных служебных задач. Ввиду этого избрание приемов воздействия обусловлено тем, как действия физического или юридического лица соотносятся с нравственным устоями и правилами, утвержденными нормами права. Соответственно, уровень результативности приемов убеждения в служебной деятельности участкового уполномоченного полиции прямо связан с такими его личностными качествами, как профессионализм, компетентность и культура.

Наиболее результативными формами убеждения в административной деятельности органов внутренних дел считаются:

- 1) пропаганда и информационное освещение состояния общественного порядка;
- 2) воспитательная работа;

¹ Сургутсков В.И., Самойлов А.В. Современные формы убеждения в административной деятельности полиции // Научный вестник Омской академии МВД России. 2015. № 4(59). С. 43–48.

² См.: Административное право: учеб. / под общ. ред. А.И. Каплунова. М., 2011. С. 182.

3) стимулирование лиц, принимающих участие в охране общественного порядка.

Пропаганда как форма убеждения в спектре принципов работы участкового уполномоченного полиции определяется гл. 2 Федерального закона «О полиции». Непрерывная информационно-пропагандистская деятельность позволяет обеспечить всестороннюю информированность населения по вопросам общественного порядка и общественной безопасности и формирует его уровень общественного доверия при условии, что этот критерий, в соответствии с ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции», признается одним из основных при оценивании работы участкового уполномоченного полиции. Неслучайно МВД России с использованием СМИ и сети Интернет систематически распространяет информацию по мониторингу совместной работы с общественностью. Безусловным постулатом выступает то, что результативность убеждения во многом объясняется авторитетом участкового уполномоченного полиции.

Информация об уровне обеспеченности общественного порядка доводится до населения как через статистические данные, опубликованные в средствах массовой информации, так и посредством обязательных отчетов, предусмотренных в приказе МВД России № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»¹ для руководителей МВД республик, ГУВД (УВД) краев и областей, руководителей ОМВД по районам и городам, а также участковых уполномоченных полиции, которые обязаны отчитаться перед населением, проживающим на обслуживаемой территории, а также ежеквартально публиковать содержание отчетов на официальных сайтах соответствующего уровня.

Выступление участкового уполномоченного полиции на отчетном собрании предполагает знание им содержания отчета, собственных полномочий, представление об оперативной обстановке на административном участке, а также владение навыками публичного выступления. Плохие навыки публичного выступления характерны для участковых уполномоченных с небольшим стажем несения службы.

Не каждый участковый уполномоченный полиции, хорошо зная особенности службы и владея необходимой информацией, правильно выстраивает линию своего выступления. Потеря инициативы при проведении отчета снижает его эффективность и даже приводит к дезорганизации собрания, что негативно влияет на достижение поставленной цели и авторитет участкового уполномоченного полиции на своем административном участке.

С целью устранения таких недостатков руководителям подразделений органов внутренних дел районного уровня следует подбирать средства и приемы совершенствования необходимых навыков участковых

¹ Российская газета. 2011. 30 сент.

уполномоченных полиции. Например, руководитель Главного управления МВД России по городу Москве в 2016 г. обратился к руководителю Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя с просьбой организовать и провести для участковых уполномоченных полиции занятия по обсуждаемой теме, а также включить в программы по подготовке обучающихся – будущих участковых уполномоченных полиции – занятия, направленные на получение навыков публичных выступлений¹.

Основными элементами успешного проведения отчета участковым уполномоченным полиции на своем участке, по мнению А.Г. Ермакова², следует назвать:

- представление о предмете отчета, включающем знания специфики административного участка; владение данными об особенностях его населения, информацией об оперативной обстановке и факторах, определяющих возможности ее негативного изменения, а также количественные и качественные показатели служебной деятельности;

- умение последовательно и логично излагать свои мысли;

- наличие навыков уверенного поведения при общении с гражданами на обслуживаемом административном участке, а также умение построить бесконфликтное общение даже в стрессовой ситуации.

Указанные элементы плодотворного проведения отчета участковым уполномоченным полиции следует применять в совокупности. Только такой подход обеспечивает необходимое качество публичных выступлений в соответствии со спецификой несения службы участковым уполномоченным полиции.

Немаловажным аспектом в методе убеждения выступают усилия участкового уполномоченного полиции, направленные на правовое воспитание населения, в содержание которого следует включить:

- разъяснительную работу, направленную на повышение уровня общей правовой культуры, развитие позитивного поведения;

- толкование содержания отдельных нормативных правовых актов, оснований и вида юридической ответственности.

Воспитательная работа, в сравнении с агитацией и пропагандой, в работе участкового уполномоченного полиции, прежде всего, персонифицирована и может проводиться с субъектами, допускающими совершение преступления или административного правонарушения либо состоящими

¹ Кученин Е.В. Комплексный подход к развитию навыков проведения отчета участкового уполномоченного полиции перед населением о проделанной работе // Вестник Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя. 2015. № 2. С. 166.

² Ермаков А.Г. Содержание и значение профессиональной психолого-педагогической подготовленности участкового уполномоченного полиции к профилактической работе с населением // Современная наука. 2011. № 2. С. 43.

на профилактическом учете, преимущественно посредством индивидуальной профилактики.

В рамках указанного направления, в соответствии с пп. 4, 26, 35 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», проводится индивидуальная профилактическая работа с гражданами, которые склонны к противоправному поведению. Однако категории лиц, с которыми полицией проводится индивидуальная профилактическая работа, в Федеральном законе не конкретизированы, что потребовало аналитического обоснования ст. 12 Федерального закона «О полиции». Анализ положений указанного закона показывает, что лицами, с которыми необходима индивидуальная профилактическая работа, являются:

- 1) освобожденные из мест лишения свободы, которым по решению суда определены запреты и ограничения;
- 2) осужденные, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;
- 3) осужденные, которым назначено наказание в виде лишения свободы условно;
- 4) страдающие психическими расстройствами, поведение которых является опасным для окружающих;
- 5) больные алкоголизмом или наркоманией, поведение которых является опасным для окружающих.

В Федеральном законе «О полиции» нет закрепленного понятия индивидуальной профилактической работы. Данное понятие определено в Федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹. А индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними определяется в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Проблема качественной законодательной регламентации индивидуальной профилактики в работе участковых уполномоченных полиции серьезно повлияла на эффективность нормативного обоснования данного направления службы на уровне приказов МВД России. Например, до 2011 г. участковым уполномоченным, в соответствии с Инструкцией, индивидуальная профилактическая работа проводилась с семью категориями лиц. В результате модернизации в органах внутренних дел, приведшей к образованию новых подразделений полиции, было установлено несение службы участковым уполномоченным полиции в соответствии с приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

административном участке и организации этой деятельности»¹, в котором представлен раздел, полностью посвященный проведению участковыми уполномоченными полиции индивидуальной профилактической работы. Там же определен перечень лиц, подлежащих профилактическому учету, а также причины и срок профилактического учета. Однако такая регламентация небезупречна.

Во-первых, ранее лица, подпадающие под индивидуальную профилактическую работу, утверждались в едином списке. Действующей сегодня Инструкцией определены их виды и подвиды.

Следует отметить, что такой технико-юридический прием ставит ряд вопросов. Есть ли основания для профилактического учета по последней категории? Имеются ли в данном случае у участкового уполномоченного полиции полномочия на проведение индивидуальной профилактической работы?

В действующей Инструкции также не устранена проблема, связанная с профилактическим учетом страдающих хроническим алкоголизмом или наркоманией, состоящих на учете в медучреждении. Суть проблемы в том, что у медучреждений нет обязанности перенаправлять данные, которые образуют врачебную тайну². Указанная категория лиц склонна к совершению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, опосредованных злоупотреблением алкоголя. Зачастую на фоне алкогольного опьянения им свойственно совершать преступления, посягающие на жизнь, здоровье, собственность физических или юридических лиц. Соответственно, такую категорию лиц можно определить как лиц, систематически совершающих административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ.

Очевидной является проблема учета такой категории, как граждане, которые систематически совершают административно наказуемые деяния в семейно-бытовой сфере. Основные вопросы в данном случае: какие составы правонарушений наиболее характерны для семейно-бытовой сферы; что считать основанием для учета и какова его длительность. При этом следует иметь в виду, что в действительности участковый уполномоченный полиции часто сталкивается с ситуацией, при которой признаков правонарушения нет, но имеет место семейный скандал, который может перерасти в административное правонарушение или даже преступление. Для такой категории уместно определение: лица, совершающие административные нарушения в семейно-бытовой сфере. Это дает основание для про-

¹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ. Там же.

филактического учета и рассмотрения не только решений судов по уголовным делам, постановлений по делам об административных правонарушениях, но и заключений по результатам проводимых проверок по обращениям граждан.

Основываясь на вышеуказанных аргументах, можно подчеркнуть, что участковый уполномоченный полиции обладает значительным набором приемов и средств убеждения, обеспечивающих поддержание правопорядка на административном участке без применения мер административного принуждения. Квалифицированное совмещение разнообразных приемов и способов убеждения позволяет значительно сократить количество совершаемых преступлений и административных правонарушений.

В заключение следует отметить тактическую позицию участкового уполномоченного, согласно которой состояние оперативной обстановки на административном участке формируется таким соотношением мер административного принуждения и убеждения, которое необходимо для успешного решения служебных задач. Выбор метода административно-правового воздействия должен основываться на принципах законности и приоритета прав и свобод человека, профессионализма и компетентности. Следует стремиться к обеспечению соответствия применяемых мер принуждения признакам обнаруженного противоправного поведения.

3. Перспективные методы деятельности участкового уполномоченного полиции

В качестве перспективного метода деятельности участкового уполномоченного полиции следует рассмотреть предупреждение административных правонарушений с помощью использования в деятельности по охране общественного порядка данных, полученных с систем видеонаблюдения. Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке определен порядок работы участкового уполномоченного полиции при поступлении данных о том или ином виде происшествия. Согласно Инструкции участковому уполномоченному полиции при поступлении данных о факте совершения преступления следует незамедлительно связаться с дежурной частью органа внутренних дел, к территории которого относится его административный участок. Затем его действия должны быть направлены на выяснение ситуации, в которой оно было совершено, установление наличия пострадавших, проверку исходной информации о лице, обратившемся с заявлением, выяснение наличия свидетелей.

Анализ результатов деятельности подразделений полиции подтверждает закономерность, согласно которой значительная часть противоправных деяний совершается на немногочисленных территориях административного участка, что приводит к проблеме выявления свидетелей и очевидцев, обладающих информацией о факте противоправного деяния и лицах, его совершивших. Это ставит участкового уполномоченного в ситуацию, которая требует выяснения личности субъекта правонарушения, определения его места жительства или пребывания и его последующего обнаружения. Соответственно, есть основания предполагать, что факты публичных нарушений общественного спокойствия и правопорядка возможно установить при помощи технического оборудования для фотовидеофиксации и дистанционного слежения. Например, это могут быть приборы дистанционного наблюдения, установленные у подъездов многоэтажных и частных домов, на площадках предприятий и по периметру их ограждения, у входа в магазины и торговые центры и т. п.

Например, А.Г. Гришаковым было проведено анкетирование более 150 сотрудников службы участковых уполномоченных полиции¹, которые реализуют свои полномочия на территории Хакасии, Алтайского и Красноярского края, Кемеровской, Новосибирской и Томской областей. Стаж службы респондентов в органах внутренних дел от 1 года до 17 лет.

¹ См.: Гришаков А.Г. Деятельность участкового уполномоченного полиции по профилактике административных правонарушений и раскрытию преступлений с использованием систем видеонаблюдения // Алтайский юридический вестник. 2019. № 1(25). С. 39–43.

По вопросам о наличии на обслуживаемой территории индивидуальных или системных приборов дистанционного наблюдения почти 100% сотрудников подтвердили их наличие, но при этом более половины из них указали на проблему, связанную с отсутствием такого оборудования на большинстве многоэтажных зданий. Более 90% опрошенных участковых уполномоченных полиции подтвердили неоднократное обращение к данным, содержащимся в приборах видеофиксации для выполнения своих процессуальных полномочий по проверке фактов противоправного поведения и их расследования. Почти все опрошенные подтвердили значимость применения приборов видео- и фотофиксации при выявлении виновных в совершении административных правонарушений и преступлений.

Таким образом, для участкового уполномоченного практика использования данных, которые фиксируются на административном участке приборами дистанционного наблюдения и видеофиксации, должна стать регулярным средством обслуживания закрепленной за ним территории муниципального образования, поскольку такого рода оборудование позволяет участковому уполномоченному полиции не только получить сведения о правонарушителях, но и использовать их в качестве доказательств по делу об административном правонарушении или уголовном преступлении.

А.Г. Гришаков также констатирует, что многие застройщики для привлечения внимания потенциальных покупателей жилья предлагают им всевозможные услуги по обеспечению общественного порядка, в том числе приборы видеофиксации на лестничных пролетах, подъездных территориях и стоянках автотранспорта. При этом участковому уполномоченному следует проводить мониторинг новостроек на обслуживаемой территории, чтобы обладать данными о наличии приборов дистанционного наблюдения и видеофиксации. На основании изложенного следует отметить, что участковые уполномоченные для предупреждения и пресечения административных правонарушений и преступлений на обслуживаемой территории должны знать и активно применять доступные средства оперативного слежения за поведением граждан в общественных местах.

Участковому уполномоченному полиции в ходе осуществления своего отчета перед населением административного участка следует активно использовать статистические данные о численности правонарушителей, скрывшихся с места совершения административных правонарушений или преступлений, выявленных в результате просмотра и анализа материалов фотовидеофиксации.

В ходе отчета участковому уполномоченному необходимо довести до присутствующих информацию о том, что «использование приборов наблюдения и видеофиксации не должно ущемлять права жильцов, гарантированные Конституцией РФ»¹.

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Во время проведения профилактического обхода административного участка участковому уполномоченному следует обращать внимание жильцов на эффективность использования приборов дистанционного наблюдения для охраны припаркованных в придомовой территории их личных автомобилей. Автомобили могут быть не только угнаны, но и повреждены или уничтожены из хулиганских побуждений. Совершение такого рода противоправных действий не только посягает на общественный порядок, но и понижает уровень общественной безопасности на обслуживаемой территории.

Участковому уполномоченному следует также аргументировать профилактический смысл работы приборов дистанционного наблюдения в подъездах домов сокращением количества краж и хулиганских действий в отношении жильцов. Безусловную пользу приносит наличие приборов дистанционного наблюдения, действующих на административном участке в пределах вузов, школ, детских садов и организаций иных форм просвещения. Участковый уполномоченный полиции обязан располагать информацией о спектре охвата территории приборами дистанционного наблюдения, об участках, не охваченных наблюдением, о графике работы камер наблюдения и т. д.

Следует подчеркнуть, насколько значимый результат в работе участкового уполномоченного полиции приносит сочетание современных правовых и технических приемов и способов охраны общественного порядка, среди которых приоритетными должны стать развитие системного дистанционного видеонаблюдения на обслуживаемой части муниципального образования и информационно-правовая работа с гражданами об особенностях и позитивных результатах оборудования указанными приборами жилого сектора.

Не менее перспективным методом административной деятельности участкового уполномоченного полиции является правовое информирование. Дать точное определение, которое отражало бы всю сущность правового информирования граждан, невозможно, так как данная деятельность очень многогранна, имеет большое количество отдельных направлений для осуществления тех или иных задач и множество функций. Так, п. 3 ст. 15 Конституции РФ гласит: «Законы подлежат обязательному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. Любые нормативно-правовые акты, затрагивающие свободы, права и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Таким образом, можно сказать, что правовое информирование граждан – это обнародование, а также доведение до общего сведения правовых актов. Официальным обнародованием закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете»,

«Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации»¹.

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» устанавливает следующее: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц»². В данном Законе определено право граждан на получение информации через средства массовой информации. Также ст. 28 гл. 5 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» раскрывает другой аспект правового информирования, заключающийся в доведении до граждан сведений о способах получения бесплатной юридической помощи, институтах защиты, способах реализации прав, в содействии государственных и муниципальных органов реализации и защите гражданами своих прав³. Таким образом, данный Федеральный закон выделяет другое направление в правовом информировании в части, касающейся механизма защиты гражданами своих прав. Это направление информирования также является важнейшим в правовом государстве, так как выступает неотъемлемой частью гарантии соблюдения прав граждан. Помимо этого, в ст. 28 данного Федерального закона указывается перечень лиц, осуществляющих правовое информирование в этом направлении. Таким образом, субъектами данной деятельности могут выступать: федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица, государственные юридические бюро, адвокаты и нотариусы, юридические отделы образовательных организаций высшего образования и негосударственные центры бесплатной юридической помощи»⁴. При этом согласно ч. 4 ст. 28 данного Федерального закона «органы местного самоуправления могут осуществлять правовое информирование и правовое просвещение населения в соответствии с муниципальными правовыми актами».

Еще одним важным направлением правового информирования выступает профилактика нарушений прав граждан и неисполнения установленных

¹ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: федер. закон от 22.10.1999 № 185-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1. Там же.

³ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ. Там же.

⁴ Там же.

в законном порядке обязанностей. В ст. 18 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» говорится о том, что правовое информирование преследует превентивную функцию и подразделяется на следующие виды: образовательный, воспитательный, информационный, организационный, или методический¹.

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

- развитие преступности, ее информатизация и глобализация;
- усложнение общественных отношений и их регулирование;
- сложность адаптации людей старшего возраста к современным технологиям и отношениям, отсутствие понимания между представителями разных поколений в вопросах использования телекоммуникационных технологий.

Действительно, уровень теневой преступности и киберпреступности значительно вырос за последние годы. Чтобы в этом убедиться, необходимо обратиться к статистике. Согласно официальному источнику МВД России небольшой рост общего количества зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений (на 2,4%) обусловлен тем, что значительная часть криминальных деяний совершается с применением IT-технологий. В отчетном периоде их зарегистрировано на 32,2% больше, чем год назад, в том числе с использованием сети Интернет – на 51,3% и при помощи средств мобильной связи – на 39%. Если в январе 2020 г. удельный вес преступлений в сфере высоких технологий составлял 17,7%, то в первом месяце текущего года он увеличился до 25%².

Бороться с такими преступлениями становится все сложнее по многим причинам. Во-первых, совершать и содействовать в совершении преступлений становится доступнее посредством сети Интернет. На строительных объектах, стенах многоквартирных домов, гаражах, заборах все чаще можно увидеть надписи, содержащие ссылки на интернет-ресурс «Даркнет», перейти по которым может каждый школьник, подросток, желающий иметь «хороший заработок без усилий». В настоящее время распространенными преступлениями являются: удаленное мошенничество с помощью данных, полученных электронным путем; работа так называемыми «кладменами», что подразумевает посредничество между производителя-

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

² Официальный портал МВД России. Состояние преступности. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/23163626> (дата обращения: 10.10.2021).

ми наркотических и психотропных веществ и потребителями путем распространения этих веществ через закладки.

Другой проблемой, возникшей в последние годы, является трудность регулирования многих современных общественных отношений. Примером может выступать заработок лиц, осуществляющих блогерскую деятельность на таких интернет-площадках, как Facebook, Telegram, Instagram, деятельность стримеров, «тиктокеров». Вычет налога с такого источника дохода трудно определить, а ведь в правовом государстве все должны быть равны и развитие государства напрямую зависит от денежных средств, полученных от налогов с дохода граждан. Известный видеоблогер с псевдонимом «Габар» поделился своим мнением о том, что заработок зависит напрямую от рекламы, но дело в том, что только крупные бренды работают официально, в результате чего видеоблогер зарегистрировал свою деятельность, создав юридическое лицо для уплаты налогов¹.

Итак, определяя проблемы высоких темпов изменения и развития общественных отношений, следует понимать, что таким отношениям свойственна динамичность, следовательно, для их регулирования необходимо действовать гибко и в соответствии со складывающейся обстановкой. Таким образом, можно утверждать, что такой деятельности, как правовое информирование, свойственна динамичность. Необходимо также отметить соотношение смежных категорий «правовое информирование» и «правовая пропаганда». Четкое определение термина «пропаганда» в законодательстве отсутствует, хотя во многих нормативных правовых актах упоминается данная деятельность. Например, в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3 «О наркотических средствах и психотропных веществах» указывается на такое направление деятельности, как антинаркотическая пропаганда, а именно – на определенные полномочия органов исполнительной власти в рамках борьбы с наркоманией: «...ведение пропаганды здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, наркомании»². В условиях отсутствия в законодательстве определения данного термина Е.Н. Тогузаева утверждает, что «под пропагандой под знаком плюс понимается проводимая компетентными субъектами системная целостная деятельность по распространению информации об общественно полезной деятельности»³. Но, углубившись в сущность правового характера и цели

¹ Интернет-источник. Блогеры и налоги. URL: <https://www.cossa.ru/tre№ds/268076> (дата обращения: 11.10.2021).

² О наркотических средствах и психотропных веществах: федер. закон от 08.01.1998 № 3. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Тогузаева Е.Н. Социальная реклама и пропаганда: сложности правового регулирования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2014. № 4. С. 664–665.

данной деятельности, следует сделать вывод о том, что не только отдельные уполномоченные лица могут осуществлять правовое информирование, но и каждый человек может доводить до власти информацию, касающуюся тех или иных фактов нарушения прав и свобод, предложения и рекомендации по улучшению механизма защиты прав и социального обеспечения граждан. Данная информация может принимать любую форму в зависимости от ее источника и целей.

Таким образом, правовую информацию можно классифицировать на официальную правовую информацию, включающую в себя нормативную информацию, касающуюся опубликования правовых норм законодательства, и иную официальную информацию, содержанием которой являются достоверные данные об определенных событиях, фактах или статистика, а также информацию индивидуально-правового характера, поступающую в установленном законом порядке, исходящую от различных субъектов права и имеющую целью создание или изменение конкретных правоотношений. Специфика такой информации состоит в том, что она имеет определенную значимость в правовом регулировании социума и отдельных граждан. Другими словами, несмотря на содержание этой информации, она в любом случае будет влиять на те или иные правоотношения, складывающиеся между различными субъектами.

Сама сущность правового информирования заключается в усвоении объектом информирования значимой информации, касающейся определенных правовых явлений, фактов для получения социальной реакции, которая не всегда является явно выраженной. Иначе говоря, когда органы власти доводят до граждан информацию, касающуюся, например, появления в национальном законодательстве новых правовых норм, государство ожидает определенной реакции от населения, даже если такая реакция будет пассивной. Вышеуказанной реакцией населения на правовую информацию государство обеспечивает превентивную функцию по недопущению совершения правонарушений, защиту прав и свобод граждан, а также обеспечивает гласность законотворческой деятельности, что является неотъемлемой составляющей правового государства, ведь как можно требовать от граждан выполнения регламентированных законом правил, если они не знали о той или иной норме закона и не могли ознакомиться с ней.

Так, А.Д. Градовский, изучая вопрос становления основ государственного права России, писал: «Совокупность правил, касающихся порядка составления и обнародования закона, имеет в виду одну общую цель: определить, при каких условиях распоряжение, исходящее от государственной власти, может иметь обязательную силу закона»¹. Данное суждение еще

¹ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. С.-Петербург: Типография М. Стасюлевича, 1875. Т. 1. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

раз подчеркивает значимость доведения правовой информации до населения как одной из основ права.

Говоря о становлении презумпции знания закона, необходимо обратиться к исследованиям доктора юридических наук С.В. Кодану, который писал о том, что формирование презумпции знания закона уходит своими истоками к созданию позитивного права в Древней Руси и было связано с «необходимостью обеспечения информацией о нормативных велениях власти формирующегося государственного аппарата и населения»¹.

Правовое информирование считается комплексным процессом, исходя из целей и задач, которые он призван решать. Данная деятельность преследует воспитательную, образовательную, просветительную задачи, а значит, должна сопровождаться иными методами воздействия на адресата, которые должны сочетаться и дополнять друг друга для достижения наилучшего результата.

Из вышеизложенного следует мысль о том, что каждый человек может осуществлять правовое информирование. Основными признаками данной деятельности являются следующие:

- 1) имеет комплексный характер;
- 2) по своей сущности является динамичным процессом;
- 3) содержание информации носит правовой характер;
- 4) направлено на формирование позитивного состояния осведомленности у адресата;
- 5) служит обязательным условием правомерного и должного поведения.

Способы доведения правовой информации до граждан указаны выше, и теперь необходимо определить, как донести населению такую информацию до власти. Посредством СМИ население информируется о способах передачи такой информации.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок обращений граждан в органы государственной власти, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в ст. 2 которого устанавливается следующее: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам»². Данный Федеральный закон также гарантирует

¹ Кодан С.В. Закрепление презумпции знания закона в российском законодательстве (XVIII – начало XX в.) // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 237.

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

обязательное рассмотрение обращений граждан компетентными органами и призван регулировать правоотношения, связанные с реализацией конституционного права на обращение гражданина. Но конкретный порядок рассмотрения обращений тем или иным органом государственной власти, как правило, регулируется ведомственными нормативными актами.

Особенность гласного способа передачи информации заключается в том, что гражданин, сообщая свои данные при обращении в органы государственной власти, обеспечивает себе право на получение ответа о результате рассмотрения его обращения. Подача обращения на конфиденциальной основе исключает возможность информировать обратившееся лицо о результатах рассмотрения, так как должностное лицо, орган, представляющий государство, не знает о личности обратившегося. Но это не отменяет полноты и всесторонности рассмотрения таких обращений.

Граждане имеют право передавать информацию правового характера путем подачи письменных обращений через почтовую связь или посредством специальных ящиков для обращений, которые обычно установлены у входа в здание органа власти, а также более простым и современным способом – посредством сети Интернет на официальных порталах органов государственной власти.

Однако не все люди могут позволить себе комфортное пользование интернет-ресурсами. Для таких граждан предоставляется возможность ознакомления с правовой информацией с помощью сети Интернет в районных и городских библиотеках. Несмотря на множество вариантов передачи правовой информации, большинство граждан практически по любым правовым вопросам предпочитают обращаться в полицию, где подобные сообщения регистрируются, рассматриваются, и впоследствии гражданин получает уведомление о реакции полиции и о проделанной работе по данному факту.

Таким образом, правовое информирование – это организованный, последовательный, комплексный процесс доведения правовой информации, осуществляемый в официальной и неофициальной формах, до соответствующих адресатов, направленный на формирование у них знаний о конкретных правовых явлениях, фактах с целью дальнейшего претворения юридических норм в жизнь, способствующий реализации прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства.

В итоге, разобравшись с определением правового информирования, его предметом, признаками, функциями и направлениями, а также с субъектами и объектами данной деятельности, необходимо перейти к вопросу о том, как в современных условиях максимально эффективно осуществлять правовое информирование. Суть этой проблемы заключается в установлении такого баланса между субъектами и объектами информирования, при котором больший объем информации или ее основной смысл, получаемый объектом, будет им усвоен, в результате чего и государство, и его населе-

ние будут восполнять пробелы знания о правовых явлениях, проблемах, приспособлявая свою деятельность к постоянно изменяющимся условиям в социуме. Именно при таком балансе будет достигнута основная цель правового информирования. Реализация взаимного информирования государства в лице должностных лиц и органов власти и граждан охватывает проблему правовой коммуникации. Над данной проблемой в своих работах рассуждал А.В. Поляков, который писал: «Когда субъекты понимают и признают, что они реализуют принадлежащие им права и обязанности, которые вытекают из соответствующих социально легитимированных правовых текстов, тогда и только тогда можно говорить о правовой коммуникации»¹. Данными сторонами являются элементы общения, которыми в психологической теории выступают: обмен информацией, организация взаимодействия, процесс восприятия.

Государство, размещая информацию правового характера в сети Интернет, преследует цель ознакомить население с определенным правовым явлением, акцентируя внимание на достоверности и официальности такой информации, тем самым органы государственной власти упускают момент обработки информации для ее понимания всеми гражданами, ведь необходимо учитывать разный уровень правовой грамотности, образованности, а значит, и сферы интересов людей. А.В. Червяковский пишет: «...если должностные лица, юристы не в состоянии разобраться в существующем «море» законодательных актов, то вряд ли способны это сделать рядовые граждане»². В этих словах содержится мысль о том, что требовать законопослушного поведения, соответствующего всем правовым нормам национального законодательства, без соответствующего разъяснения этих норм гражданам и совершенствования самого законодательства – неправильный путь правового регулирования.

Информация, публикуемая государством, носит официальный характер и стиль изложения. При отсутствии современных приемов оформления информации посредником информирования выступают люди, занимающиеся разработкой программ, необходимого программного обеспечения, а также коммерческие организации, издательства, которые осуществляют обработку первичной правовой информации и, систематизируя ее, доводят общедоступным для восприятия способом до населения, используя различные приемы оформления для того, чтобы заинтересовать пользователя.

Помимо печатных изданий, коммерческие организации перерабатывают исходную информацию, взятую с официальных государственных источников, и добавляют разработанные ими самими сервисы для комфортной и упрощенной работы с данными. Такие организации создают собственные

¹ Антонов М.В. О коммуникативной теории права А.В. Полякова: избр. тр. СПб., 2014. С. 73.

² Червяковский А.В. Актуальные проблемы правового информирования // Вестник ОмГУ. Серия «Право». 2009. № 4. С. 92.

новостные сайты, группы в социальных сетях, придавая процессу получения информации эргономику и простоту. Многие печатные издания дублируют свои работы электронным вариантом, чтобы пользователь мог ознакомиться с информацией дистанционно.

Участковые уполномоченные полиции также должны способствовать реализации гражданами своих прав на получение достоверной правовой информации. Необходимо активизировать работу данных сотрудников по доведению до населения правовой информации. В то же время многие граждане, у которых есть проблемы с законом, должны быть осведомлены о своих правах и процедурах осуществления административного и уголовного процессов.

Необходимо информировать граждан о возможности ознакомления с конкретными положениями нормативных актов, содержащими процессуальные нормы и регламентирующими поведение участников административно-деликтных и уголовно-правовых отношений, в свободное для них время, когда они могли бы обдумать полученную информацию. Категория лиц, с которыми чаще всего приходится контактировать участковому уполномоченному полиции, как правило, – это граждане, отличающиеся не только своим противоправным поведением от законопослушных граждан, но и отсутствием средств получения правовой информации. К таким лицам относятся граждане, занимающиеся бродяжничеством, страдающие алкоголизмом, наркоманией, которые явно не адаптированы к современным условиям жизнедеятельности общества и их динамике.

Другим определяющим моментом в работе участкового уполномоченного полиции по данному направлению является то, что, информируя граждан о способах получения необходимой правовой информации из указанных источников, данный сотрудник освобождает себя от массы дополнительной работы, которая отнимает большое количество служебного времени, в результате чего снижается эффективность его деятельности по другим направлениям. В настоящее время указанному сотруднику полиции зачастую приходится сталкиваться с большим объемом обращений населения по гражданско-правовым вопросам, в связи с чем информирование граждан о способах получения необходимой юридической информации в электронных библиотеках позволит уменьшить поток рассмотренных участковым уполномоченным полиции обращений граждан, не связанных напрямую с деятельностью полиции, позволит более грамотно распорядиться служебным временем данному сотруднику полиции, что положительно скажется на общем состоянии профилактики на административном участке, а значит, состоянии правопорядка и уровне безопасности населения.

Важным моментом является то, что не только участковый уполномоченный полиции может оказать помощь гражданам посредством задей-

ствования электронных библиотек, но и сами граждане также располагают правовой информацией, необходимой сотруднику полиции для выполнения служебных обязанностей на обслуживаемом участке. Такой информацией могут являться сведения о готовящемся или совершенном преступлении, лицах, склонных к противоправным действиям, о возможных местах хранения оружия или наркотических средств и иных предметов, ограниченных в гражданском обороте, а также сведения о лицах, находящихся в розыске, местах их проживания и возможного появления. Граждане могут оставить необходимую информацию на официальных сайтах и порталах правоохранительных органов или же найти информацию об обслуживающем их участковом уполномоченном полиции на официальном портале МВД РФ.

Правовая информация такого рода будет взаимовыгодна как должностным лицам полиции, так и населению, ведь данные должностные лица получают необходимую информацию для выполнения их служебных обязанностей, а граждане будут знать, что информацией, которая им известна, располагают и правоохранительные органы, а значит, будут уверены в том, что будут приняты определенные меры. К тому же такая взаимопомощь приведет к улучшению оперативной обстановки и повышению уровня общественной безопасности и правопорядка на административном участке.

Некоторые граждане испытывают страх перед самостоятельной передачей информации о криминальных проявлениях компетентным должностным лицам, а такой способ передачи информации, который не предполагает личное обращение в местный орган внутренних дел или прием в кабинете участкового уполномоченного полиции, позволит гражданам довести до сведения необходимую информацию без риска быть замеченными при контакте с сотрудниками полиции.

Помимо этого, Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений устанавливает, что через средства массовой информации и официальные интернет-сайты, входящие в аппаратно-программный комплекс, органы внутренних дел «информируют население о способах и средствах правомерной защиты от преступных посягательств, фактах добросовестного исполнения сотрудниками полиции должностных обязанностей по предупреждению и раскрытию преступлений, формируя позитивное общественное мнение о деятельности органов внутренних дел»¹. Это положение в Инструкции свидетельствует о том, что руководство МВД России в оценке деятельности работы Министерства опирается на общественное мнение, формирующееся в большинстве своем через СМИ. В защиту официальных источников информации следует отметить, что не всегда красочные сайты и группы в социальных сетях достоверно

¹ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

передают информацию, ведь ее переработкой занимается человек, который, как и все, имеет свое субъективное видение той или иной правовой ситуации, новости, проблемы.

Итак, рассмотрев актуальную проблему правового информирования, необходимо выделить основные вопросы, возникающие перед государством и его источниками информации, требующие решения:

- 1) как заинтересовать граждан официально публикуемой информацией и добиться от населения выбора достоверного источника информации;
- 2) как быть с информацией, преследующей провокационные цели.

Для решения данных вопросов необходима комплексная деятельность всех уровней и структур власти, так как игнорирование этих вопросов может повлечь угрозу безопасности государства и общества, привести к росту преступности, массовым беспорядкам, протестным акциям, связанным с насилием, к террористической деятельности и возникновению экстремистских взглядов в массах, особенно в среде молодежи.

Именно полиция является главным субъектом правового информирования, на который приходится большой объем задач, касающихся предупреждения нарушений норм права. В своей деятельности участковый уполномоченный полиции руководствуется приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, который регламентирует направления деятельности данного должностного лица. Указанным нормативным правовым актом устанавливается обязанность участкового уполномоченного полиции доводить до граждан, проживающих на его административном участке, а также руководителей организаций и предприятий информацию, «направленную на обеспечение защиты их прав и законных интересов от противоправных посягательств, а также о недопустимости совершения преступлений и иных правонарушений и неотвратимости наступления ответственности за совершенное противоправное деяние»¹. Но это положение не раскрывает суть данной деятельности в рамках полномочий участкового. В результате участковые уполномоченные не могут отграничить такой вид деятельности, как правовое информирование, от общей профилактики, поэтому его эффективность в современных реалиях крайне низкая.

Необходимо законодательно отделить правовое информирование от общей профилактики, четко определив сущность этой деятельности. Участковый уполномоченный полиции должен понимать, что правовое информирование предполагает безэмоциональное доведение необходимой информации исключительно для ознакомления граждан с актуальными проблемами, в то время как профилактика предполагает более расширенное взаимодействие должностного лица полиции с гражданами, направленное на недопущение противоправного поведения.

¹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, осуществляя общую профилактику, участковый уполномоченный полиции располагает большим объемом методов и средств, нежели осуществляя правовое информирование, но это не говорит о том, что правовое информирование бесполезно и малоэффективно, потому что поведение человека должно регулироваться правоохранительными органами в рамках закона только в том случае, когда гражданин обладает определенной информацией, знаниями о требованиях закона, которые выступают основой дальнейшей работы сотрудников полиции.

Переходя к решению второго вопроса, следует отметить, что он также требует современного и комплексного подхода, содействия и взаимопомощи в деятельности органов государственной власти правоохранительной направленности и их подразделений и служб. Такое содействие заключается в том, что уполномоченные подразделения и должностные лица, осуществляющие мониторинг сети Интернет с целью выявления лиц, призывающих к свержению государственной власти, насильственному изменению конституционного строя и игнорированию национального законодательства, должны устанавливать данные этих лиц и передавать их тому участковому уполномоченному полиции, на административном участке которого временно или постоянно проживают эти лица, а тот в свою очередь должен осуществлять правовое информирование и иную профилактическую работу с ними.

С принятием Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 30, который внес изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», появилась практика привлечения граждан, распространяющих провокационную информацию антиобщественного характера¹. Данный Федеральный закон повлек за собой принятие поправок в КоАП РФ. Изменения коснулись ст. 20.1, а именно: согласно ч. 3 данной статьи КоАП РФ устанавливается наказание за «распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных статьей 20.3.1 настоящего Кодекса, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния»².

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: федер. закон от 18.03.2019 № 30-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Там же.

Во избежание критики и недопонимания со стороны населения привлечение граждан за подобные деяния должно осуществляться только после процедуры ознакомления и предупреждения об ответственности за данные действия.

Немаловажной проблемой является распространение идей экстремизма и терроризма через интернет-ресурсы. В данном направлении государство посредством специальных служб и подразделений ведет эффективную работу по запрещению посещения сайтов, изучения литературы, содержащей призывы и идеи экстремизма. Помимо деятельности специальных служб, необходимо осуществление передовыми подразделениями полиции правового информирования лиц, обладающих отличающимися от других религиозными и идеологическими взглядами, которые имеют противоправный характер. Такая деятельность подразделений полиции должна сопровождаться информированием и просвещением на всех уровнях, начиная от семьи и заканчивая трудовым коллективом.

Обращаясь к вопросу правового информирования в процессе осуществления основных направлений работы участкового уполномоченного полиции, следует отметить необходимость информирования граждан при любой форме взаимодействия с ними, так как в первую очередь правопорядок и безопасность на административном участке обеспечиваются высоким правосознанием граждан и их осведомленностью о требованиях закона. Процесс воспитания правосознания в человеке невозможен без достаточного уровня знания закона, следовательно, он невозможен при отсутствии правового информирования и просвещения. Изучив мысль А.М. Доронина о том, что «реальным основанием действия презумпции знания закона следует считать не только его официальное доведение до сведения исполнителей, но и выполнение государством функции обеспечения доступности законодательства для граждан»¹, можно еще раз убедиться в необходимости не просто опубликования законов для формирования правосознания граждан, но и их доведения до населения.

При плохом понимании норм действующего законодательства и его формальном одобрении отдельные граждане регулярно будут нарушать правовые нормы, ущемлять чужие интересы и, соответственно, снижать уровень общественной безопасности и правопорядка. Е.Г. Малькова утверждает, что «если не существует основ правопорядка, если не развита правовая система и правосознание, то личность всегда будет под угрозой ущемления ее политических и иных свобод, а построение конституционного, правового государства – весьма трудной задачей»².

¹ Доронин А.М. Формирование системы правового просвещения граждан стран – участников СНГ // Человек и образование. 2013. № 2(35). С. 42.

² Малькова Е.Г. Б.А. Кистяковский о правосознании русской интеллигенции // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. 2006. № 1(32). С. 5–7.

В таком случае при недостаточном уровне правосознания граждан по мере развития общественных отношений общий поток обращений граждан по поводу нарушений их прав, а также число правонарушений и преступлений будут расти и осуществлять профилактику участковому уполномоченному полиции будет практически невозможно из-за нехватки времени. А ведь превенция является основой работы участкового уполномоченного полиции, и в своей деятельности он должен руководствоваться исключительно целью предотвращения административных правонарушений и преступлений, нарушающих права, интересы граждан и государства.

Таким образом, работа участкового уполномоченного полиции имеет две стороны: внутреннюю, связанную с формированием благоприятной правовой обстановки на обслуживаемом участке и заключающуюся в предотвращении нарушений правовых норм и недопущении противоправного поведения со стороны граждан; внешнюю, связанную с установлением обстоятельств совершения преступлений и административных правонарушений, а также лиц, их совершающих, и пресечением противоправного поведения. Внешняя сторона работы участкового заключается в рассмотрении обращений граждан, осуществлении административного производства, розыске лиц, совершивших преступление или скрывающихся от органов следствия, дознания. Суть внешней стороны работы участкового заключается в том, что он начинает действовать после нарушения правовой нормы и, соответственно, чьих-либо прав.

Другими словами, вся работа данного сотрудника разделяется на комплекс действий и мероприятий до нарушения норм права и после. В связи с тем, что участковый уполномоченный полиции выполняет особую роль и выступает первоочередным субъектом профилактики в системе правоохранительных органов, необходимо понимать, что самой главной задачей для него является обеспечение должного уровня безопасности и правопорядка на административном участке, в связи с чем он должен создать основу для его дальнейшей работы. Похожая мысль прослеживается в научной статье В.А. Рыбакова, который пишет, что «правосознание окружает право со всех сторон, создает своего рода среду, атмосферу, в которой формируются и функционируют нормы права»¹. Данными словами автор подтверждает мысль о том, что правосознание граждан является определяющим фактором в установлении общего правопорядка и безопасности. Таким образом, осуществление правового информирования участковым уполномоченным полиции обусловлено не только обязанностью, установленной приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, но и необходимостью формирования благоприятной основы для его работы по всем направлениям.

¹ Рыбаков В.А. Регулирующая роль правосознания // Вестник ОмГУ. Серия «Право». 2011. № 3. С. 7.

Исходя из вышеизложенного, следует понимать, что правовое информирование должно быть сопряжено с каждым направлением деятельности участкового уполномоченного полиции, будь то рассмотрение обращений граждан, профилактический обход, профилактическая беседа или отчет перед населением. Это связано с высокой динамикой развития общественных отношений и, следовательно, с постоянно изменяющимся законодательством. К тому же правильно организованное планирование работы на административном участке позволит экономить рабочее время, даст возможность уделить внимание проблемным вопросам и решить накопившиеся задачи.

Итак, придя ранее к мысли о том, что правовое информирование имеет двусторонний характер, можно рассуждать о том, какими методами граждане доводят правовую информацию до государства, а также о процедуре и обязанностях должностных лиц, уполномоченных на принятие и рассмотрение таких обращений. Согласно официальной статистике зарегистрированных обращений граждан за последний период, «каждый квартал в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства поступает около 60 000 обращений граждан и организаций»¹, и их количество растет при наличии постоянной ротации кадров должностных лиц, уполномоченных на их рассмотрение.

В органах внутренних дел деятельность по рассмотрению обращений граждан регламентируется Федеральным законом «О полиции», устанавливающим обязанность каждого сотрудника полиции «независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток» в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии принять данное обращение и принять меры к его рассмотрению. Такой мерой может являться сообщение сотрудника в ближайший территориальный отдел органов внутренних дел о данном обращении. Следовательно, данным Федеральным законом обеспечивается гарантия обязательного рассмотрения обращения гражданина, ведь содержащаяся информация обязательно регистрируется в дежурной части данного органа.

Помимо указанного Закона, данная деятельность полиции регулируется двумя ведомственными нормативными актами, первый из которых – приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736, утверждающий 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. В пп. 10–11 указанной Инструкции содержатся положения, касающиеся обращений граждан в полицию в электронной форме:

¹ Официальный сайт МВД России. Обзоры обращений в МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/DepartameNti/DepartameNot_deloproizvodstvai_raboti_s/INformacija_o_rassmotreNii_obrashheNij (дата обращения: 10.04.2022).

«Для приема заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в электронной форме, направляемых посредством официальных сайтов, применяется программное обеспечение, предусматривающее обязательное заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с заявлениями о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Электронные заявления распечатываются на бумажном носителе, дальнейшая работа ведется с ними как с письменными заявлениями о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в порядке, предусмотренном настоящей Инструкцией»¹.

Немаловажно отметить, что при передаче органам внутренних дел правовой информации гражданин должен понимать, что сведения, содержащиеся в обращении, должны быть достоверными и не должны нарушать чужие права и свободы, а также гражданин, преследующий противоправную цель, должен быть предупрежден об ответственности за такое деяние. Об этом свидетельствует п. 17 данной Инструкции: «При приеме от заявителя письменного заявления о преступлении заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со статьей 306 Уголовного кодекса Российской Федерации, о чем делается отметка, удостоверяемая подписью заявителя».

Вторым, не менее важным нормативным правовым актом, регулирующим работу должностных лиц полиции при работе с обращениями граждан, является приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, который утверждает Инструкцию об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Данная Инструкция, как указано в ее общих положениях, определяет сроки и последовательность действий при рассмотрении обращений граждан, юридических лиц, лиц без гражданства. Указанный правовой источник дает определение термину «обращение гражданина»: «Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления»². Данное положение дифференцирует все обращения граждан, определяя три вида обращений, суть которых также раскрывается данной Инструкцией.

¹ 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. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12.09.2013 № 707. Там же.

Главной чертой, объединяющей данные виды обращений, является то, что информация, которую они содержат, так или иначе касается реализации и защиты прав граждан, а потому носит правовой характер. Таким образом, подтверждается мысль о том, что обращение гражданина является правовым информированием, осуществляемым населением.

Пунктом 2 ч. 8 данной Инструкции определяется перечень обязанностей сотрудников, рассматривающих обращения, и предусматривается следующая обязанность: «Принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина». Из этого следует, что гражданин, передавший правовую информацию в полицию или конкретному сотруднику посредством обращения, ожидает определенной реакции от органа или лица, принявшего данную информацию. Такая реакция должна выразиться в решении или содействии в решении правовых проблем гражданина, что подтверждает мысль о том, что признаком правового информирования является наличие определенной реакции, обратной связи от лица, на которого направлена данная деятельность.

Одно из положений указанной Инструкции устанавливает следующее право обратившегося гражданина: «Получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, установленных пп. 146 и 147 Инструкции, либо уведомление о переадресации обращения, в котором информация представлена в письменной форме на бумажном носителе в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов». Действительно, сегодня в органах внутренних дел особое внимание уделяется уведомлению граждан о результатах проверки по их обращениям. За данной деятельностью активно наблюдают органы прокуратуры.

Нельзя не отметить, что оба указанных приказа МВД России содержат положение, суть которого указана в ч. 10 Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707: «Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц». Таким образом, правовое информирование, осуществляемое населением, должно быть таким же достоверным, как и подобная деятельность, осуществляемая должностными лицами.

В гл. 3 указанной Инструкции устанавливается обязанность органов системы МВД России и их должностных лиц осуществлять правовое информирование граждан о порядке и сроках рассмотрения обращений. Многие граждане и сами должностные лица, представляющие интересы государства, не знают разницу в объекте регулирования данных нормативных правовых актов и их положений, поэтому следует разобрать главное отличие данных приказов. Разница между ними заключается в том, что приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 устанавливает порядок приема,

регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений граждан и иных лиц об административных правонарушениях, преступлениях, происшествиях, в то время как приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 устанавливает порядок приема, регистрации всех обращений граждан и иных лиц. Таким образом, деятельность полиции, регламентированная последним из приказов, значительно шире, в то время как приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 является более специализированным источником, регламентирующим рассмотрение правовой информации, непосредственно касающейся задач и компетенции сотрудников полиции.

Участковому уполномоченному полиции особенно важно понимать разницу между данными приказами, поскольку это позволит ему определить, каким именно видом является данное обращение, чтобы планировать дальнейшее его рассмотрение в соответствии с необходимым нормативным актом.

Объем обращений граждан также дает оценку уровню правосознания граждан и их правовой инициативе. Информирование гражданами государственных органов имеет большое значение как для самих граждан, так и для государства. Обращаясь в компетентные органы, граждане реализуют, защищают свои права и интересы, что позволяет сохранять правопорядок, восстанавливает социальную справедливость. К тому же работа правоохранительных органов намного облегчится, если большой массив нарушений прав граждан будет не выявляться данными органами и их должностными лицами, а устанавливаться через обращения граждан.

В п. 30 приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» предусматривается следующая обязанность участкового уполномоченного полиции: «Непосредственное рассмотрение обращения, заявления или сообщения о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии участковый уполномоченный полиции осуществляет после соответствующего поручения уполномоченного должностного лица». Данное положение также устанавливает, что указанный сотрудник рассматривает обращения граждан после того, как получит конкретное поручение. Помимо этого, должностная инструкция данного сотрудника полиции утверждает: «Обращения, заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, полученные участковым уполномоченным полиции непосредственно от граждан, передаются в дежурную часть территориального органа для их регистрации в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях». Безусловно, данное положение является неотъемлемой частью принципа законности, ведь гражданин может и должен иметь право на обращение к государству по поводу защиты своих или чьих-либо прав, а также должен быть уверен, что данное обращение не останется без внимания государственной власти.

Исследование нормативных положений, регулирующих деятельность участкового уполномоченного по приему, регистрации и рассмотрению обращений граждан, а также его должностной инструкции позволяет предположить, что данный сотрудник полиции должен выступать в некотором роде посредником между населением и государством по обращениям, касающимся всех сфер жизнедеятельности человека. Многие обращения участковый уполномоченный полиции рассматривает лично, но все-таки большой массив обращений он принимает, регистрирует, далее вникает в суть указанной в них информации и, определив к чьей компетенции относится рассмотрение тех или иных обращений, передает соответствующим органам или уполномоченным на это должностным лицам.

Информировать государство через своего участкового уполномоченного полиции граждане могут абсолютно по любым вопросам, наиболее популярными из которых являются: вопросы ЖКХ (отсутствие света, воды и т. д.), вопросы благоустройства населенного пункта, которые включают в себя организацию освещения конкретной улицы или придомовой территории, установку пешеходных переходов в необходимых для этого местах или знаков предупреждения для водителей в жилых секторах там, где это необходимо. Подобные обращения граждан не должны оставаться без внимания администрации населенного пункта, ведь отсутствие освещения на улицах является условием для совершения многих преступлений и административных правонарушений хулиганского характера, а отсутствие благоустройства дорог и придорожной части может создать угрозу жизни и здоровью граждан. Данные обращения граждан после изучения направляются участковым уполномоченным полиции в администрацию, которая обязана содействовать в решении вопросов населения.

Скорее всего, участковый уполномоченный полиции должен согласовывать с населением административного участка подобную информацию, решать, насколько необходимы подобные обращения, а также выражать свое мнение в администрации населенного пункта по поводу необходимости и обоснованности решения того или иного вопроса. Таким образом, нельзя не отметить, что одной из основных задач указанного должностного лица является обработка и распределение всех обращений граждан, так или иначе касающихся обеспечения их прав, ведь несмотря на создание большинства сервисов и способов передачи обращений в компетентные органы, главным и первоочередным адресатом подобных сообщений по-прежнему остается участковый уполномоченный полиции, к которому граждане обращаются по любому вопросу. Если учесть динамику развития общественных отношений, можно понять, каким объемом правовых знаний должен владеть сотрудник на данной должности.

В связи с этим особое внимание следует уделять повышению профессионализма участковых уполномоченных полиции, которые должны осуществлять правовое информирование граждан не формально, а макси-

мально организованно и эффективно, чтобы постоянно расширять круг своих правовых и общих знаний. Приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 6 утверждается Наставление по организации правовой работы в системе МВД России. Согласно данному Наставлению обязанность по осуществлению правового информирования возлагается на руководителей органов и подразделений органов внутренних дел. Помимо этого, в данном Наставлении говорится об осуществлении информирования должностных лиц путем правовой пропаганды. В ст. 80 Наставления указано следующее: «Правовая пропаганда направлена на распространение и разъяснение правовых норм и практики их применения в сфере внутренних дел»¹. Таким образом, руководство территориальных органов внутренних дел обязано следить за постоянным повышением уровня знаний своих сотрудников. Но не только руководители отделов МВД, но и центральный аппарат системы МВД России занимается осуществлением правовой работы сотрудников полиции, что выражается в разработке правовых методик, организации проведения семинаров, привлечении ученых и специалистов для информирования и разработки правового материала.

Что касается профилактического обхода участковым уполномоченным полиции, следует сразу отметить, что он является первоочередным направлением служебной деятельности, который, согласно приказу МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, может осуществляться как самостоятельно, так и в сочетании с другими формами несения службы. В ходе несения службы сотрудник сам определяет наиболее важные и приоритетные объекты профилактики, основываясь на инструктаже, проводимом перед заступлением на службу, и на сведениях об оперативной обстановке и происшествиях, случившихся за сутки. Участковый уполномоченный полиции должен владеть правовой информацией, касающейся разыскиваемых лиц, преступлений, совершившихся не только на его, но и на других административных участках, чтобы учитывать это при осуществлении обхода обслуживаемой территории и доведении при необходимости указанной информации до граждан. Таким образом, правовое информирование в ходе профилактического обхода закрепленного участка начинается именно с владения правовой информацией самим участковым уполномоченным полиции.

Название «профилактический обход» предполагает осуществление главным образом превентивной функции участкового, а, как уже было сказано ранее, любая профилактика начинается с правового сознания граждан, формирующегося в результате информирования. Участковый уполномоченный полиции, согласно ведомственной инструкции, обязан в ходе

¹ Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД РФ от 05.01.2007 № 6. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществления обхода выявлять причины и условия, способствующие совершению правонарушений, и докладывать о них.

Однако само осуществление профилактического обхода предполагает не просто бессмысленное нахождение участкового на обслуживаемом административном участке и беспорядочное посещение каких-либо объектов на данной территории. Данное направление включает в себя определенные мероприятия, которые вместе с преследуемыми целями указаны в ч. 24 приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

Подпункт 2 п. 24 данного приказа устанавливает одну из задач участкового, а именно: посещение жилых помещений с целью общения и установления взаимного доверия с их собственниками и иными гражданами, проживающими в них. Суть данного положения сводится к тому, что сотрудник лично контактирует с гражданами в ходе обхода, а это в свою очередь способствует «сближению» представителя власти и населения, что влечет более эффективный обмен правовой информацией. Это во многом обусловлено психологическими особенностями субъектов взаимодействия.

Во-первых, коммуникативный контакт с отдельными гражданами вне общественной группы подсознательно выделяет их среди других людей. Что уравнивает позицию гражданина и представителя власти при взаимодействии.

Во-вторых, участковый уполномоченный полиции общается на территории жилого помещения гражданина, что позволяет снять коммуникативные барьеры между ними. К тому же сам сотрудник в условиях отсутствия третьих лиц чувствует себя намного свободнее в общении, ведь такой контакт не носит открытый, публичный характер, а значит, сотрудник перестает ощущать чувство скованности, формирующееся в результате требований, предъявляемых к его внешнему виду, этикету служебного общения и поведению. Кодексом профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел, которым руководствовались должностные лица полиции до принятия приказа МВД России от 26 июня 2020 г. № 460, утверждающего новые положения, в ч. 1 ст. 8 устанавливалось следующее: «Поведение сотрудника всегда и при любых обстоятельствах должно быть безупречным, соответствовать высоким стандартам профессионализма и нравственно-этическим принципам стража правопорядка. Ничто не должно порочить деловую репутацию и авторитет сотрудника»¹. Указанное положение предъявляло максимально высокие требования к поведению сотрудника полиции, что порой ограничивало его в своих действиях и решениях, а также затрудняло выполнение им своих служебных обязанностей (но не препятствовало ему).

¹ Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД от 24.12.2008 № 1138. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Но, несмотря на отсутствие постороннего внимания, сотруднику полиции необходимо помнить, что он выступает от имени государства, а значит, обязан придерживаться определенных норм поведения при общении с населением. На практике дела обстоят далеко не идеально: некоторые сотрудники полиции, в частности участковые уполномоченные полиции, оставаясь наедине с гражданином, забывают о своем статусе и в общении позволяют себе игнорировать нормы служебного поведения и этикета, выражаясь нецензурной бранью и используя непозволительный тон и манеры в общении с гражданами.

Если же участковый уполномоченный полиции придерживается элементарных норм общения между представителем власти и гражданином, используя при этом психологические приемы взаимодействия, он может добиться расположения к себе гражданина, что впоследствии позволит ему, с одной стороны, донести необходимую информацию до гражданина, в дальнейшем определив законопослушное поведение последнего, а с другой стороны, позволит получить должностному лицу необходимую правовую информацию, касающуюся деятельности правоохранительных органов.

Информация, необходимая для осуществления эффективной служебной деятельности участкового уполномоченного, иных должностных лиц и органов государственной власти, содержится в ч. 25 вышеуказанного приказа. К такой правовой информации, которую данное должностное лицо получает в ходе профилактического обхода, относятся: сведения о гражданах, нарушивших правила регистрации, иностранных гражданах и лиц без гражданства, находящихся на территории России с нарушением режима пребывания; сведения о лицах, склонных к совершению бытовых преступлений, страдающих наркоманией и алкоголизмом, без определенного места жительства, с психическими расстройствами; сведения о лицах, пострадавших от преступлений либо подверженных риску стать таковыми; сведения, касающиеся случаев противоправного поведения граждан. Данную информацию участковый уполномоченный полиции докладывает начальникам и другим заинтересованным должностным лицам для принятия мер, а также использует сам в процессе осуществления своих служебных обязанностей.

Профилактический обход участкового уполномоченного начинается со знакомства с населением, что подразумевает собой информирование граждан о своей личности как сотрудника полиции; распространения информации о действующем участковом на данном административном участке путем предоставления визиток представителям организаций, учреждений, расположенных на данной территории, способах связи с ним (служебный номер телефона, адрес кабинета и если имеется – личный сайт).

Время, необходимое для знакомства с населением, участковый уполномоченный полиции может использовать максимально эффективно. Расположив граждан к себе при первом знакомстве, сотрудник полиции может приобрести доверенных лиц, которые в будущем будут активно содействовать ему в работе, обеспечивая нужной информацией. Задачей участкового уполномоченного является выявление в ходе профилактического обхода тех лиц, которые потенциально выгодны для получения от них необходимой информации в решении служебных задач. Таким образом, участковый уполномоченный полиции должен определять для себя неработающих лиц, в большинстве своем проводящих время дома; лиц пенсионного возраста, которые сами активно готовы к сотрудничеству с правоохранительными органами и также проводят большую часть времени дома; ответственных граждан, не проявляющих безразличия к нарушениям прав людей. Впоследствии сотруднику полиции следует контактировать с данными гражданами, получая от них нужную информацию, которой они могут владеть.

Знакомство участкового уполномоченного полиции с населением также должно сопровождаться предварительным обобщением актуальной правовой информации, касающейся защиты прав граждан, передачей данной информации в виде памяток, брошюр гражданам и руководителям организаций, находящихся на территории обслуживания данного сотрудника полиции. В будущем такая информация должна доводиться руководителем организации или предприятия до всех работников и лиц, числящихся на данных объектах, для обеспечения повышения общего уровня знания той информации, которая поможет предотвратить многие нарушения прав граждан.

Участковому уполномоченному полиции необходимо сотрудничать с руководителями подобных организаций, ведь не всегда удастся обеспечить общение с каждым гражданином, проживающим на территории обслуживания, а таким образом представитель власти может передать основную информацию, необходимую для защиты их прав. К тому же руководители таких объектов владеют управленческими и организаторскими полномочиями, что позволит оперативно донести нужную информацию до большинства граждан, которая может касаться как встреч с участковым уполномоченным полиции, так и преступлений, совершившихся на данной территории, для того чтобы обезопасить граждан и усилить их бдительность, а также по возможности получить необходимую информацию о подозрительных лицах, транспортных средствах или явлениях.

Такой метод в несении службы сотрудником полиции объединяет все направления его деятельности, что позволяет повысить общий уровень владения правовой информацией как его самого, так и населения на обслуживаемом им административном участке, позволяя тем самым обеспечить достойный уровень правопорядка и общественной безопасности на данной территории.

Рассматривая осуществление правового информирования в форме профилактической беседы, осуществляемой участковым уполномоченным полиции в рамках профилактических мероприятий, в первую очередь необходимо обратиться к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182 «Об основах системы профилактики», в ст. 19 которого устанавливается следующее: «Профилактическая беседа состоит в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения». Другими словами, данный нормативный акт раскрывает юридическое значение профилактической беседы. Однако указанное положение не раскрывает всей сути данной деятельности, которая сама по себе имеет много аспектов.

Проведение профилактической беседы предполагает решение следующих задач:

- 1) доведение необходимой информации до конкретного лица;
- 2) получение определенных сведений от собеседника;
- 3) сбор информации о самом собеседнике (характере, поведении, отношении к закону и общественным нормам, коммуникативных качествах и т. д.) для дальнейшего построения беседы и взаимодействия с ним;
- 4) воспитательное воздействие на объект профилактики.

Разбирая первую задачу профилактической беседы, следует отметить, что участковый уполномоченный полиции пользуется данным способом профилактики чаще других. То, какую именно информацию и каким образом будет доводить участковый уполномоченный полиции, определяет его профессионализм и компетенцию.

Участковый уполномоченный полиции, владея знанием об оперативной обстановке, состоянии правопорядка на своем административном участке, а также зная о конкретных проблемах отдельных граждан правового характера, должен понимать, какие именно сведения он должен доводить до граждан в ходе беседы. Содержание такой информации должно иметь практическое значение для граждан, т. е. представлять не просто общую правовую пропаганду законного поведения, которая и так регулярно распространяется через социальные институты, такие как семья, школа, рабочий коллектив, а должно решать конкретную правовую проблему отдельного гражданина.

Актуальная и эффективная правовая информация должна доводиться участковым уполномоченным полиции перед определенными событиями. Примером может послужить беседа с гражданами административного участка на тему безопасного использования пиротехнических средств и ответственности за торговлю данными средствами без лицензии; правил пожарной безопасности и поведения на отдыхе в летний период времени; мер безопасности в период купального сезона; ответственности граждан за

нарушение общественного порядка перед проведением спортивных мероприятий. Такая информация позволит предотвратить многие правонарушения и происшествия негативного характера, заполнить пробелы правовых знаний в соответствии с действующим законодательством в конкретных ситуациях, а учитывая то, что подобные сведения будут доводиться до граждан перед конкретными событиями, объем усвоенных знаний будет гораздо больше, чем при доведении таких сведений в любое другое время. Этого можно добиться при условии своевременности и актуальности правового информирования в рамках профилактической беседы. Данная деятельность может быть совмещена с распространением участковым уполномоченным полиции правового материала в виде брошюр, памяток для наглядности и дублирования информации с целью ее лучшего восприятия.

Помимо изложенного, участковый уполномоченный полиции должен доводить информацию с учетом правовых изменений в обществе в конкретный период, для того чтобы граждане были уведомлены о текущей правовой обстановке и понимали, как действовать в соответствии с ней. Изменение такой обстановки может выражаться, например, во введении карантинных мер.

Осуществление правового информирования в форме профилактической беседы особенно эффективно в ходе приема граждан участковым уполномоченным полиции. Это обусловлено тем, что граждане, придя на прием к данному сотруднику полиции с целью решения своей проблемы или донесения конкретной информации, уже определенным образом доверяют ему, а значит, склоны с особым вниманием воспринимать информацию, которую представитель власти доводит до них.

Рассматривая следующую задачу, заключающуюся в получении сведений правового характера от собеседника в рамках профилактической беседы, необходимо понимать, что разные категории граждан требуют различных подходов при проведении подобных мероприятий участковым уполномоченным полиции.

Что касается профилактической беседы, проводимой с молодежью, необходимо понимать, что данная категория граждан может владеть большим объемом информации о фактах противоправных действий, латентных преступлений и административных правонарушений, совершаемых как подростками из числа их знакомых, так и взрослыми гражданами, местах незаконной реализации алкогольной и табачной продукции несовершеннолетним. Помимо этого, участковому уполномоченному полиции в рамках такой работы предоставляется возможность узнать определенные сведения о каких-либо лицах, известных тем, с которыми проводится беседа, чтобы заранее профилактировать противоправные действия и сформировать должное правосознание у молодых людей.

Другая категория граждан – представители пенсионного возраста. Большинство лиц данной категории предрасположены доверять право-

охранительным органам и их должностным лицам и зачастую обращают особое внимание на антиобщественное или подозрительное поведение граждан, а учитывая размеренный образ жизни, связанный с пенсионным статусом, они являются одним из важнейших источников получения информации правового характера.

Не менее важно уделять внимание семейно-бытовым конфликтам, осуществляя правовое информирование в рамках профилактической беседы с семьями, члены которых предрасположены к совершению насильственных действий, создающих конфликтные ситуации. Участковый уполномоченный полиции, проводя профилактическую беседу с такими лицами, должен уделять внимание информации, касающейся ответственности за подобные нарушения, а также психологических и юридических последствий для детей, растущих в такой негативной атмосфере. Решая проблемы граждан в семейно-бытовой сфере, участковый уполномоченный полиции не только предупреждает преступления и административные правонарушения, но и может получить сведения, необходимые ему в служебной деятельности. Примером может послужить такая ситуация в служебной деятельности участкового, при которой проведение действенной профилактической беседы со скандальным супругом может способствовать получению им правовой информации от его супруги о фактах незаконной реализации алкогольной продукции или ее кустарного производства в домашних условиях, а также противоправном или антиобщественном поведении друзей и знакомых мужа. Такая информация будет исходить от его супруги с намерением отблагодарить участкового, а также по причине личной заинтересованности гражданки в устранении причин и условий аморального поведения супруга.

Рассматривая получение информации о субъекте профилактики как одну из задач профилактической беседы, следует обратиться к мысли, содержащейся в одной из научных статей: «...профилактическая беседа является средством получения информации о профилактируемом и одновременно контроля, ее главной задачей является оказание непосредственного воспитательного воздействия с целью изменения его противоправного деяния»¹. Таким образом, следует подчеркнуть такую цель профилактической беседы, как получение информации об объекте профилактики наряду с целью оказания воспитательного воздействия.

Профилактическая беседа как метод коммуникативного взаимодействия позволяет сотруднику полиции определить отношение лица к нормам права, общепринятым нормам, сложившимся в обществе, а также склонность лица к девиантному поведению и совершению противоправных деяний, ведь в ходе такого взаимодействия субъект профилактики в

¹ Кириллов С.И., Уткин В.А., Шмарион П.В. Содержание и методика проведения профилактических бесед с лицами, состоящими на учете в органах внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 3. С. 156.

лице участкового уполномоченного полиции наблюдает за реакцией профилактируемого лица на информацию, доводимую сотрудником полиции до него, и на саму манеру общения с ним.

Профилактическая беседа является элементом индивидуальной профилактической работы, а значит, должна носить регулярный характер. Необходимо различать профилактическую беседу, которая проводится с лицом, не нарушающим права граждан и нормы закона, а значит, преследует иную цель, нежели воспитательное воздействие, и беседой, проводимой с гражданами, склонными к совершению преступлений и административных правонарушений. С последними гражданами, к которым относятся подучетные лица, лица, освобожденные из мест лишения свободы, неоднократно привлекаемые к административной ответственности, необходимо регулярно проводить подобного рода профилактические мероприятия для предотвращения совершения ими вышеуказанных нарушений, а также осуществлять мониторинг формирования их законопослушного поведения и сознания. Но для эффективного осуществления каждой последующей профилактической беседы, необходимо получать как можно больше информации о собеседнике, следить за динамикой его отношения к подобной деятельности и к требованиям закона. Каждый раз, осуществляя работу превентивного характера, участковый уполномоченный полиции должен ставить определенные вопросы, чтобы понимать, меняется ли отношение собеседника к тем или иным проблемам. Следовательно, по итогу данной работы у участкового должно сложиться определенное представление о личности лица, склонного к совершению противоправных действий.

М.К. Васильева в своей научной статье отмечает, что методические рекомендации по организации и проведению индивидуальной профилактической работы по различным регионам, которые закрепляют, как правило, обязанность участкового уполномоченного полиции выяснять особенности личности подучетных лиц, не способствуют умению пользоваться полученными сведениями в целях предупреждения противоправного поведения¹. Участковый уполномоченный полиции в рамках индивидуальной профилактической работы обязан получать сведения о подобных гражданах, являющихся объектами профилактики. Автор также говорит о том, что сотрудники правоохранительных органов не пользуются получаемыми сведениями о лицах при дальнейшей профилактической работе с ними.

Участковому уполномоченному полиции необходимо уметь налаживать психологический контакт с поднадзорными лицами в рамках профилактической беседы, для того чтобы избежать игнорирования сведений, доводимых сотрудником полиции, и получить определенную информацию о профилактируемом. Данная категория граждан чаще других контакти-

¹ Васильева М.К. Эффективность индивидуальной профилактической работы полиции (на примере лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков) // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 3. С. 341.

рует с представителями власти, в связи с чем каждый последующий контакт с должностным лицом воспринимается негативно. Если участковому уполномоченному полиции удастся сохранить атмосферу спокойствия, доверия и свободы в общении с такими гражданами, то появится возможность получения от них необходимой информации о каких-либо фактах противоправных действий или предпосылках к ним.

Лицо, с которым проводится профилактическая беседа, должно понимать, что такое общение с представителем власти выделяет его среди других граждан и свидетельствует о том, что его модель поведения отклоняется от общепринятых в социуме норм. Но не стоит забывать о лицах, которые не понимают и не признают противоправность своих действий или же действуют вопреки нормам морали, права, не считаясь с правами и свободами других граждан, осознано и целенаправленно формируя в своем поведении систему отклоняющихся от норм деяний. Такие граждане требуют особого организационно-тактического подхода к проведению профилактической беседы с ними.

В приказе МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» определяется, что при проведении профилактической беседы участковый уполномоченный полиции разъясняет лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, о его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствиях продолжения антиобщественного поведения. Участковый уполномоченный полиции должен знать особенности психологии лиц, имеющих криминальное прошлое, так как формальная пропаганда законопослушного поведения будет восприниматься такими гражданами как пустые слова. Необходимо грамотно разъяснить таким лицам, что совершение противоправных деяний в их положении, а именно при наличии судимости, нахождении на полицейском учете, повлечет более серьезные юридические последствия. Рекомендуются дать понять такой категории лиц, что их соседи и окружающие знают об их склонности к девиантному поведению, а значит, будут бдительнее относиться к любым их действиям, но в то же время нельзя нарушать права этих лиц и оказывать на них чрезмерное психологическое давление. Следует учитывать, что адаптация таких граждан в обществе является неотъемлемым элементом обеспечения правопорядка и одной из важнейших задач правоохранительных органов.

В научной статье О.В. Катаевой и А.И. Никулина содержится мысль о том, что «успех профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции во многом определяется знанием основ педагогики и психологии, умением правильно воздействовать на человека, от которого

можно ожидать совершения правонарушения»¹. Трудно не согласиться с этим мнением, ведь профилактическая работа предполагает определенное воздействие на конкретное лицо, а знание психологических аспектов общения позволяет участковому уполномоченному полиции максимально эффективно донести информацию, касающуюся не только ответственности за противоправные деяния, но и отношения общества и государства к таким действиям.

¹ Катаева О.В., Никулин А.И. Современные проблемы профилактики семейно-бытовых конфликтов участковым уполномоченным полиции уполномоченными полиции // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. № 2. С. 86.

Заключение

Результаты анализа основных методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции позволяют сделать следующие выводы.

1. Методам административной деятельности участкового уполномоченного полиции свойствен ряд следующих характерных признаков:

1) в них отражен характер управленческой связи субъекта и объекта данного вида деятельности;

2) это приемы и способы проведения исполнительно-распорядительного влияния;

3) они выступают упорядочивающими средствами в административно-правовых процедурах, необходимых в достижении целей данного вида деятельности;

4) в них заложен инициативный компонент, обладающий альтернативным характером.

Соответственно, методом административной деятельности участкового уполномоченного полиции является комплекс способов и приемов компетентного воздействия, необходимых для решения определенных законом служебных задач.

2. Основными особенностями метода административной деятельности участкового уполномоченного полиции являются:

1) объективная форма организации, предполагающая исполнительно-распорядительное предписание;

2) тип властного влияния (прямой, косвенный – стимулирование либо ограничение);

3) способ и время властного влияния;

4) проявление стратегически обоснованного стиля.

3. Состояние оперативной обстановки на административном участке формирует пропорцию мер административного принуждения и убеждения, необходимую для успешного решения служебных задач. Выбор метода административно-правового воздействия должен максимально сочетаться с соблюдением принципов законности и приоритета прав и свобод человека, профессионализма и компетентности.

4. Участковым уполномоченным полиции должны быть приняты обращения по всем проблемам, решение которых входит в компетенцию полиции. В силу того, что компетенция участкового уполномоченного полиции содержит существенный перечень вопросов, их возможно классифицировать по следующим группам:

– семейно-бытовые конфликты;

– конфликты в сфере санитарно-экологической обстановки (стоянки транспорта, несанкционированные свалки и т. п.);

– паспортно-регистрационный режим на обслуживаемой территории;

– проверки по заявлениям, содержащим информацию о действиях, имеющих признаки административного правонарушения или преступления.

5. В правоприменительной деятельности участкового уполномоченного полиции особую актуальность приобретает обязательный учет необходимых условий для применения процессуально-обеспечительных мер по находящимся в их производстве делам об административных правонарушениях, в частности:

– условием для административно-процессуального доставления правонарушителя является невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте его совершения;

– условием для административного задержания является невозможность обоснованного и своевременного вынесения постановления о назначении административного наказания и (или) его последующего исполнения;

– условием для направления правонарушителя на медицинское освидетельствование является реальное проявление у него визуальных признаков опьянения, характеризующихся специальными критериями, разработанными Минздравом России (запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы и шаткость походки, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица).

Литература

1. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. С. 900.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ. Там же.
4. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ. Там же.
5. О наркотических средствах и психотропных веществах: федер. закон от 08.01.1998 № 3. Там же.
6. О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1. Там же.
7. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ. Там же.
8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Там же.
9. О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 21.07.2014 № 247-ФЗ. Там же.
10. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: федер. закон от 18.03.2019 № 30-ФЗ. Там же.
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия: федер. закон от 21.07.2014 № 227-ФЗ. Там же.
12. Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ. Там же.
13. О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава России от 18.12.2015 № 933н. Там же.
14. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 08.07.2011 № 818. Там же.
16. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19. Там же.

17. 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. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12.09.2013 № 707. Там же.

19. Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 24.12.2008 № 1138. Там же.

20. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. Там же.

21. По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко: постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 4.

22. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. и др. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М., 2012.

23. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2016.

24. Административное право: учеб. / под общ. ред. А.И. Каплунова. М., 2011.

25. Антонов М.В. О коммуникативной теории права А.В. Полякова: избр. тр. СПб., 2014.

26. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1993.

27. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004.

28. Буторина Л.С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 51–58.

29. Васильев Д.В. Концепции организации деятельности полиции и возможности их использования в отечественной практике: по материалам США и некоторых стран Западной Европы. М., 2005.

30. Васильева М.К. Эффективность индивидуальной профилактической работы полиции (на примере лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков) // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 3. С. 341–347.

31. Герговская Е.В. Некоторые аспекты административной ответственности несовершеннолетних за потребление психоактивных веществ // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2(42). С. 140–150.

32. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1875. Т. 1. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
33. Грицанов А.А. Новейший философский словарь. Постмодернизм. М.: Современный литератор, 2007.
34. Гришаков А.Г. Деятельность участкового уполномоченного полиции по профилактике административных правонарушений и раскрытию преступлений с использованием систем видеонаблюдения // Алтайский юридический вестник. 2019. № 1(25). С. 39–43.
35. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: АСТ; СПб.: Транзиткнига, 2004.
36. Долгова С.И. Административная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации. Краснодар, 2016.
37. Доронин А.М. Формирование системы правового просвещения граждан стран – участников СНГ // Человек и образование. 2013. № 2(35). С. 42–50.
38. Джансараева Р.Е. Преступность: «борьба» или «механизм противодействия» // Вестник КазНУ. 2013. Т. 65. № 1. С. 38–43.
39. Дудина Н.А. Личный досмотр физического лица, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), – проблемы правового регулирования и практика применения // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 41–44.
40. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Протокол об административном правонарушении: процессуально-правовое и процедурное значение // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 17–21.
41. Ермаков А.Г. Содержание и значение профессиональной психолого-педагогической подготовленности участкового уполномоченного полиции к профилактической работе с населением // Современная наука. 2011. № 2. С. 43–45.
42. Зуева О.В. Уровень удовлетворенности населения публичными услугами (по материалам социологического опроса жителей г. Волгограда) // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 3(38). С. 150–154.
43. Иванова С.И., Новичкова Е.Е. Характеристика административных мер, направленных на обнаружение орудий совершения или предметов административных правонарушений, а также иных предметов, запрещенных к обороту // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 1. С. 242–251.
44. Капустина Е.Г. Административно-правовые формы и методы деятельности органов внутренних дел // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2018. № 3(76). С. 51–58.

45. Катаева О.В., Никулин А.И. Современные проблемы профилактики семейно-бытовых конфликтов участковыми уполномоченными полиции // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2013. № 2. С. 84–87.

46. Кириллов С.И., Уткин В.А., Шмарион П.В. Содержание и методика проведения профилактических бесед с лицами, состоящими на учете в органах внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 3. С. 154–159.

47. Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 55–59.

48. Кодан С.В. Закрепление презумпции знания закона в российском законодательстве (XVIII – начало XX в.) // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 237–240.

49. Кошелев Е.В., Юрицин А.Е. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2018. № 1(34). С. 23–25.

50. Кученин Е.В. Комплексный подход к развитию навыков проведения отчета участкового уполномоченного полиции перед населением о проделанной работе // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. 2015. № 2. С. 165–167.

51. Кучмезов Р.Н. Особенности административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016.

52. Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 256–264.

53. Малькова Е.Г. Б.А. Кистяковский о правосознании русской интеллигенции // Юридическая мысль. 2006. № 1(32). С. 5–7.

54. Мирзоев Г.Б., Григорьев В.Н., Ендольцева А.В. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: учеб. М., 2012.

55. Мосиявич С.И., Исаев Р.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с потреблением наркотических средств // Судья. 2015. № 11. С. 24–27.

56. Мусаелян М.Ф. Об обеспечении постпенитенциарной адаптации осужденных и предотвращении рецидивной преступности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 6. С. 8–11.

57. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72 500 слов и 7 500 фразеологических выражений / Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Азъ, 1994.

58. Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект). Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИИ», 2013.
59. Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 15–16.
60. Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий «административное расследование» и «процессуальные действия, требующие значительных временных затрат» в административном процессе // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1(41). С. 41–46.
61. Рыбаков В.А. Регулирующая роль правосознания // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 3(28). С. 6–12.
62. Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 73–78.
63. Стариков Ю.Н. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 177–179.
64. Сургутсков В.И., Пивоваров Д.В. О совершенствовании правового регулирования применения полицией отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 112–117.
65. Сургутсков В.И., Самойлов А.В. Современные формы убеждения в административной деятельности полиции // Научный вестник Омской академии МВД России. 2015. № 4(59). С. 43–48.
66. Тогузаева Е.Н. Социальная реклама и пропаганда: сложности правового регулирования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14. № 4. С. 662–668.
67. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-принт, 2008.
68. Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2014. № 2-1. С. 290–294.
69. Фиалковская И.Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 45–52.
70. Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 185–190.
71. Чебаков А.И. Понятие и виды методов административной деятельности полиции // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 127–130.

72. Черкасова Е.К. Проблемные вопросы доставления сотрудниками полиции лиц, подозреваемых в совершении преступлений, и лиц, совершивших административные правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 2(40). С. 143–152.

73. Червяковский А.В. Актуальные проблемы правового информирования // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 4(21). С. 91–96.

74. Шевцов А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 65–69.

75. Шергин А.П. Исследование проблем административной деликтности // Научный портал МВД России. 2015. № 3. С. 70–75.

76. Официальный портал МВД России. Состояние преступности. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/23163626>

77. Официальный сайт МВД России. Обзоры обращений в МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/DepartameNti/DepartameNt_deloproizvodstvai_raboti_s/INformacija_rassmotreNii_obrashheNij

78. Блогеры и налоги. URL: <https://www.cossa.ru/treNds/268076>

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Рефлексия и сущностное содержание основных методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции	5
1. Представление о сущностном содержании административно-правового метода.....	5
2. Понятие и критерии классификации методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции.....	10
2.1. Методы административно-правового регулирования.....	16
2.2. Контрольно-надзорные методы административной деятельности.....	24
2.3. Административно-юрисдикционные правовые методы.....	30
Глава 2. Типичные и перспективные методы административной деятельности участкового уполномоченного полиции	39
1. Административно-правовое принуждение.....	39
2. Понятие и особенности реализации метода убеждения.....	53
3. Перспективные методы деятельности участкового уполномоченного полиции.....	60
Заключение	91
Литература	93

Учебное издание

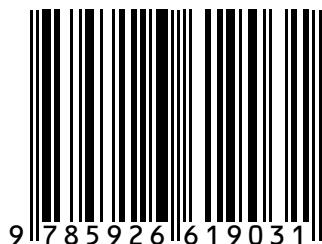
Труфанов Михаил Егорович

**МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ**

Учебное пособие

Редактор *М. В. Краснобаева*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1903-1



Подписано в печать 06.03.2023. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 5,5. Тираж 80 экз. Заказ 111.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.