Краснодарский университет МВД России

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Учебник

Под общей редакцией К. Д. Рыдченко

Краснодар
2020

УДК 342.9
ББК 67.401
О-64

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Коллектив авторов:
М. Е. Труфанов (гл. 2, 4, 6, 13), *А. Н. Жеребцов* (гл. 6, 7, 8),
К. Д. Рыдченко (введение, гл. 1, 3, 12, 16, заключение),
Р. Я. Зайцев (гл. 10), *А. С. Шиенкова* (гл. 5, 14, 8),
Р. Н. Кучмезов (гл. 2), *А. М. Подгайный* (гл. 11),
О. В. Бунова (гл. 5, 17), *В. В. Куреев* (гл. 3, 15, 18).

Рецензенты:
Д. Н. Шурухнова, кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя);
В. И. Сургутсков, кандидат юридических наук, доцент (Омская академия МВД России);
Т. М. Занина, кандидат юридических наук, профессор (Воронежский институт МВД России).

Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учебник / М. Е. Труфанов [и др.]; под общ. ред. К. Д. Рыдченко. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2020. – 376 с.

О-64

ISBN 978-5-9266-1607-8

В учебнике рассматриваются вопросы организации деятельности участкового уполномоченного полиции с учетом положений актуальных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Раскрываются элементы и содержание административной деятельности участкового уполномоченного полиции.

Для профессорско-преподавательского состава, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1607-8

© Краснодарский университет
МВД России, 2020

Список сокращений

АН – административный надзор

АПН – административное правонарушение

АУ – административный участок

ГИБДД – Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ДПС – Дорожно-патрульная служба

ИПР – индивидуальная профилактическая работа

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КУСП – книга учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации

ОВД – органы внутренних дел

ОГВ – органы государственной власти

ОМСУ – орган местного самоуправления

ООБ – обеспечение общественной безопасности

ООП – охрана общественного порядка

ПДН – подразделения по делам несовершеннолетних

ПИАЗ – подразделение органов внутренних дел по исполнению административного законодательства

ППСП – патрульно-постовая служба полиции

РФ – Российская Федерация

СМИ – средства массовой информации

ТО – территориальный орган

ТОМВД России – территориальный отдел Министерства внутренних дел России

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПП – участковый пункт полиции

УУП – участковый уполномоченный полиции

ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти

Введение

Одним из ключевых условий решения поставленных задач перед органами внутренних дел является совершенствование правового обеспечения и организационной формы деятельности службы участковых уполномоченных полиции, являющейся одной из наиболее многочисленных в системе органов внутренних дел и выполняющей широкий комплекс правоохранительных задач. Наиболее красноречиво это подтверждают статистические данные об административной практике участковых уполномоченных полиции, которые, выявляя и пресекая правонарушения, обеспечивают правопорядок в различных сферах жизни общества.

Эффективность выполнения участковым уполномоченным полиции возложенных на него правоохранительных полномочий во многом зависит от степени решенности организационных вопросов его деятельности, что обуславливает актуальность и важность подготовки учебных и учебно-методических пособий в данной предметной сфере. Особую актуальность для подготовки высококвалифицированного кадрового состава подразделений участковых уполномоченных полиции приобретает настоящий учебник в контексте обновления ведомственной нормативной правовой базы их деятельности – принятия приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности». Утвержденные этим нормативным актом Инструкция по исполнению участковым

уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке и Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции не нашли еще своего отражения в учебно-методической и научной литературе.

Проблемами организации и деятельности участковых уполномоченных полиции посвящены труды таких авторов, как И. И. Веремеенко, Г. П. Выдрин, И. И. Гербеков, В. В. Гордиенко, А. Г. Гришаков, Ю. Н. Демидов, В. А. Джемелинский, А. О. Дрозд, Ф. Е. Колонтаевский, М. В. Костенников, В. А. Кудин, А. В. Куракин, И. В. Лесовик, Л. Л. Попов, Ю. А. Прибытко, В. Н. Прокопенко, А. Г. Репьев, А. В. Серегин, М. О. Хатуаев, М. Н. Чепрасов, Т. К. Яшкин и др. Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта, следует отметить необходимость дальнейшей разработки основных элементов организации и деятельности участковых уполномоченных полиции.

Авторы настоящего учебника ставят перед собой цель уточнить правовые основания и организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции и в доступной форме донести эти знания до сведения обучающихся.

В учебнике использована система специальных знаков:

– приведенная информация требует особого внимания, без ее усвоения невозможно формирование у обучающегося системы знаний, умений и навыков;

– указание на необходимость изучения дополнительной специальной литературы или нормативных правовых актов обучающимся в рамках самостоятельной работы.

Каждая глава учебника содержит вопросы и задания для самоконтроля, а также список рекомендуемой литературы.

Структура учебника обусловлена тематическим планом дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции» и включает введение, восемнадцать глав и заключение.

РАЗДЕЛ I
ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

Глава 1. Становление и развитие службы участковых уполномоченных полиции

§ 1. Предшественники участковых уполномоченных в дореволюционной полиции России

Полиция представляет собой систему органов надзора и принуждения, предназначенных для поддержания общественного порядка, борьбы с преступностью, обеспечения безопасности граждан (общая полиция); в отдельные исторические периоды своего существования полицией осуществлялась и защита существующего государственного строя (политическая полиция). В России полиция существовала с первой четверти XXIII в. до октября 1917 г., после чего ее функции стала выполнять милиция, а в феврале 2011 г. старое название было возвращено полиции вновь.

На ранних этапах становления российской государственности полицейские функции возлагались на военизированные формирования или должностных лиц органов общего управления: княжеская дружина, вотчинная администрация, органы городского и сельского общинного самоуправления, сотские, пятидесятские и десятские из местного населения, позднее – воинские части, особенно подразделения стрельцов[1].

С XIV в. на городских улицах стала появляться стража, а улицы перегораживались решетками, у которых выставлялся караул (во главе с решеточными приказчиками), на въездах в горо-

[1] Репьев А. Г. Деятельность службы участковых уполномоченных полиции в период реформирования системы МВД России: историко-правовой и прикладной аспекты // Вестн. Воронежского института МВД России. 2013. № 3. С. 203–206.

да создавались заставы[1]. На весенне-летний период в городах назначались объезжие головы, которым давались наказы (существовал «Наказ о градском благочинии»). Делопроизводство велось на съезжих дворах. Разбойный приказ возглавлял систему губного самоуправления. Губные избы были в основном полицейско-судебными органами. Полицейские функции исполняли воеводы, коменданты и другие представители местного самоуправления. В строившемся Санкт-Петербурге определялись «офицеры-надсмотрщики» с воинскими командами. Общая регулярная полиция начала создаваться в России при Петре I (годы правления – 1689–1725). В 1715 г. в Санкт-Петербурге был образован орган управления полицией – Главная полицмейстерская канцелярия, а в мае 1718 г. была учреждена должность генерал-полицмейстера (главы канцелярии), на которую был назначен А. Девиер. Именно от этой даты отсчитывается история российской полиции, которая преодолела рубеж в 300 лет.

В 1721 г. Петр I ввел должность уличного надзирателя, через год полицмейстерская канцелярия была создана в Москве. Полицмейстер обычно назначался из офицеров местного гарнизона, в его команде насчитывалось около 10 сержантов и солдат. В середине XVIII в. система общей полиции в городах не была стабильной, так как централизованное руководство сменялось децентрализованным, при этом полномочия полиции расширялись, а структура ее усложнялась.

Во время правления Екатерины II (1762–1796) была учреждена сельская земская полиция (1775), а в середине 1775 г. повсеместно в сельской местности появились земские капитан-исправники. Таким образом, полицейская администрация распространила свои полномочия за пределы города, при этом специфика охраны правопорядка на селе в полной мере учитывалась[2].

В 1782 г. утверждается Устав благочиния, согласно которому в городах были введены должности частного пристава и квар-

[1] История органов внутренних дел: курс лекций / А. В. Давиденко, Н. В. Михайлова, Н. Л. Феднева, Н. Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 34.

[2] Репьев А. Г. Указ. соч.

тального надзирателя, который в 1862 г. был трансформирован в околоточного надзирателя – прототипа современного участкового уполномоченного полиции.

Околоток – это низшая административно-полицейская единица в крупных городах, устанавливающаяся городским полицейским управлением. Околоточный надзиратель должен был знать всех жителей околотка, род их деятельности, характер поведения. Он обязан был оказывать «полное содействие чиновникам сыскной полиции»[1]. Подобные требования предъявляются и к современным участковым уполномоченным полиции, хотя развитие и усложнение общественных отношений, спецификация органов правопорядка и увеличение численности населения модифицируют некоторые из них.

В одном из недавних интервью министр внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцев отметил, что участкового не обязательно должны знать в лицо все жители обслуживаемого административного участка, главное, чтобы при возникновении проблемных ситуаций он был доступен для граждан[2].

При Павле I (1796–1801) в губернских городах управы благочиния были ликвидированы, а им на смену созданы должности полицмейстеров; полиция в целом подчинялась военным губернаторам. Эти учреждения, в свою очередь, были ликвидированы Александром I (1801–1825), управы благочиния восстановлены, а управление полицией строго централизовано и подчинено в порядке субординации Министерству (до 1810 г. – внутренних дел, с 1810 по 1819 г. – полиции, далее – вновь внутренних дел). В этот период проведен пересмотр штатной численности городской полиции, в 1804 г. в составе петербургской полиции выделилась наружная (патрульно-постовая) служба – «внешняя часть».

---

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

[2] Интервью министра внутренних дел России В. А. Колокольцева телеканалу «Россия 24», посвященное открытию Универсиады в Казани. [Электронный ресурс] Официальный сайт МВД России. URL: https://мвд.рф/document/1086335 (дата обращения: 20.03.2020).

В отдельных уездах близ старой и новой столиц Империи земские заседатели уже не избирались, а назначались из Министерства.

При Николае I (1825–1855) в соответствии с «Положением о земской полиции», принятым в 1837 г., все уезды разделялись на станы, в которых назначались участковые заседатели (становые приставы) на правах заседателей нижних земских судов (станы в 1857 г. переименованы в земские суды). В 1838 г. в петербургских частях было введено по 2 пристава (для исполнительно-распорядительной деятельности и для проведения предварительного расследования). Полицейские части распределялись между тремя полицмейстерами. Созданы команды городовых во главе с унтер-офицерами, увеличилось число полицейских будок, в которых круглосуточно находились городовые. При правлении Александра II (1855–1884) полицейская реформа привела к принятию «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний», в соответствии с которыми создавались единые полицейские управления во главе с уездными исправниками[1]. Еще в первой половине XIX в. в уездах была учреждена должность станового пристава, а позднее (9 июля 1878 г.) его помощника – полицейского урядника – одного из низших чинов уездной полиции[2].

Урядники осуществляли надзор за правопорядком в 46 губерниях России и существовали до 11 марта 1917 г. Первоначально в служебной иерархии полицейский урядник занимал место между становым приставом и сотским. С отменой в 1903 г. института сотских и десятских стал нижним звеном сельской полиции. Служебные полномочия полицейского урядника распространялись на закрепленный участок, как правило, равный волости. В 1887 г. с полицейских урядников снимаются полномочия по ведению следствия, поддержке обвинений по уголовным делам, ведению делопроизводства. В местностях, где была введена уездная полицейская стража, полицейский урядник являлся непосредственным начальником стражников.

[1] История органов внутренних дел: курс лекций / А. В. Давиденко [и др.]. С. 34.

[2] Косенко А. А. Реформирование полиции Российской империи в 1862–1917 годах // Вестн. Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 156–159.

К полицейскому уряднику предъявлялись достаточно высокие требования. Он должен был быть, как правило, из отставных или уволенных в запас нижних воинских чинов, физически крепким, примерного поведения, обладать достаточным жизненным и служебным опытом. При необходимости полицейский урядник должен был уметь составлять протоколы, иметь достаточное представление о правах и обязанностях полиции, основах права. Полицейские урядники, прослужившие в этой должности не менее 5 лет и выдержавшие установленные законом испытания, могли быть назначены на классные полицейские должности, даже если по общим правилам не имели права вступления на государственную службу. Полицейские урядники, состоя в штатах уездных полицейских управлений, подчинялись становым приставам[1].

Компетенция общей регулярной полиции была первоначально чрезвычайно широкой и лишь со временем была сведена к охране общественного порядка и безопасности. Так, только в 1860 г. обособилось предварительное следствие, в 1864 г. из полицейских функций было исключено судебное разбирательство. Организация охраны правопорядка с этого времени практически не изменялась вплоть до свержения императорской власти[2].

Во второй половине XIX в. в столичных городах стали создаваться охранные отделения (органы политического сыска) и сыскные отделения для оперативно-розыскной деятельности, проведения дознания по общеуголовным преступлениям. Один из нижних чинов уездной полицейской стражи – полицейский стражник. Полицейские стражники подразделялись на конных и пеших, закрепленных за административно-территориальной единицей либо находящихся в составе военизированного отряда. Назначались из расчета один полицейский стражник на 2 500 человек местного сельского населения (с 30 октября 1916 г. – на 2 000 человек). С 26 июля 1906 г. в военизированных отрядах

[1] Косенко А. А. Указ. соч.
[2] Репьев А. Г. Указ. соч.

учреждалась должность старшего стражника. По характеру и объему дисциплинарных и административно-хозяйственных полномочий она соответствовала должности старшины подразделения. При зачислении на эту должность от полицейского стражника требовались хорошее здоровье, беспорочное поведение, умение читать и писать. Наряду с деятельностью по предупреждению и пресечению уголовных правонарушений, санитарно-эпидемиологическим и противопожарным надзором, наблюдением за торговлей акцизными товарами, производством охоты и состоянием дорог, полицейские стражники должны были выполнять широкий круг задач по профилактике и предотвращению государственных, политических преступлений. Они числились на государственной службе, но прав на производство в классные чины и на получение пенсий не имели. Полицейские стражники подчинялись полицейскому уряднику. Несмотря на то, что этот институт вводился «временно, впредь до общего переустройства местного управления», он просуществовал до Февральской революции 1917 г.

С 1906 г. началась организация районных охранных отделений, к 1917 г. они действовали в 26 городах. Сыскные отделения создавались повсеместно с 1908 г. В 1917 г. их переименовали в сыскные бюро. В марте 1917 г. Департамент полиции был упразднен. Полиция вначале была выведена за штат, а вскоре ликвидирована.

§ 2. Развитие службы участковых уполномоченных в советский период

Рассматривая становление института участковых уполномоченных полиции в послеоктябрьский период, надо отметить, что ломка всего государственного аппарата, многочисленные чистки в органах внутренних дел, отказ от использования в них специалистов имперской полиции привели к фактической ликвидации старой полицейской системы и необходимости создания новой, для которой требовались и подготовленные кадры, и обновленная правовая база.

Проводя демократические преобразования в стране, Временное правительство переименовало полицию в милицию, что и было закреплено в постановлении от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции».

Социальная нестабильность в стране, обусловленная Гражданской войной, интервенцией западных держав, голодом и экономическим кризисом, в начале 20-х гг. XX в. обострила потребность государства в сотрудниках милиции, которые знали бы хорошо все население обслуживаемого участка местности и занимались вопросами профилактики правонарушений.

В декабре 1923 г. приказом НКВД РСФСР № 103 была утверждена Инструкция участковому надзирателю. Этот нормативный правовой документ положил начало формированию института участковых в советской милиции.

Именно 17 ноября 1923 г. в соответствии с приказом МВД России от 6 сентября 2002 г. № 868 «Об объявлении дня участковых уполномоченных милиции»[1] считается датой начала формирования в органах внутренних дел службы участковых уполномоченных милиции (полиции).

Затем были приняты Положение о волостных съездах Советов и волостных комитетах, которое ввело термин «участковый инспектор» (1929), Положение об участковом инспекторе в сельской местности (1930 и 1933).

С 13 февраля 1930 г. приказом НКВД № 109 участковых надзирателей городской милиции и сельских милиционеров районных отделений, осуществлявших работу на участках, стали называть участковыми инспекторами милиции.

В 1937–1941 гг. НКВД ССР издан ряд приказов и инструкций для участковых города и отдельно – для участковых села. Впервые участковым инспекторам предписывалось использовать в борьбе с преступностью и охране общественного порядка ши-

[1] Об объявлении дня участковых уполномоченных милиции: приказ МВД России от 6 сент. 2002 г. № 868. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

рокие слои населения. Именно тогда появились впервые внештатные участковые инспекторы милиции.

В 1949 г. милиция была передана в ведение Министерства государственной безопасности СССР, а служба участковых вошла в состав Управления милицейской службы, на которое возлагалась охрана общественного порядка и общественной безопасности.

В 1953–1956 гг. была осуществлена система мер, направленных на кардинальное реформирование работы милиции: вновь создано МВД СССР, особый акцент был сделан на обеспечении и укреплении законности в органах внутренних дел, а также на профилактике преступлений и иных противоправных и антиобщественных действий.

С 1968 г. участковые стали утверждаться в должности в исполкомах и местных советах, таким образом была юридически оформлена прямая связь правоохранительных органов и партийно-управленческой системы. До 1974 г. участковые уполномоченные (в то время – участковые инспекторы) входили в состав службы охраны общественного порядка (именовавшейся в то время наружной службой милиции), а в 1974 г. были введены во вновь созданную службу профилактики, являющуюся, в свою очередь, составной частью подразделений уголовного розыска. В 1983 г. служба профилактики была упразднена, а участковые инспекторы выведены из подчинения аппарата уголовного розыска, в 1986 г. – вновь введены в состав службы охраны общественного порядка.

Тотальные преобразования конца XX в. не обошли стороной ни милицию, ни участковых уполномоченных. В 1991 г. создано МВД России, а 18 апреля этого же года Верховным Советом РСФСР был принят Закон «О милиции»[1], который явился правовой основой деятельности всех органов МВД, в том числе и службы участковых инспекторов милиции. Приказом МВД России

[1] О милиции: закон РФ от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

от 14 июля 1992 г. № 231 вводится в действие Инструкция по организации работы участковых инспекторов милиции, в которой с учетом проводимых в стране демократических преобразований повышена роль и значение участковой службы[1].

С принятием Указа Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»[2] участковые уполномоченные введены в ее состав. В структуре МОБ служба УИМ стала ведущей, но при этом изменились принципы ее финансирования. В отличие от криминальной милиции МОБ стала финансироваться за счет средств местных бюджетов. Благодаря этому удалось значительно увеличить численность службы, треть которой (около 22 тыс. сотрудников) работали в сельской местности.

Должностные категории в составе инспекции также развивались. Еще в июле 1986 г. приказом МВД СССР была введена должность старшего участкового инспектора милиции, который обязан был координировать, организовывать, направлять и контролировать служебную деятельность группы участковых инспекторов, а также оказывать им постоянную практическую помощь в работе.

В декабре 1996 г. приказом МВД России была введена должность помощника участкового инспектора милиции, который закреплялся за конкретным участковыми.

На эту должность назначались сотрудники из числа младшего начальствующего состава органов внутренних дел. 29 декабря 2000 г. должность переименована из «участковый инспектор» в «участковый уполномоченный милиции», при этом органы местного самоуправления обязаны были предоставлять участковым служебные помещения, оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи. Министр внутренних дел Рос-

---

[1] Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции: приказ МВД России от 14 июля 1992 г. № 231 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации: указ Президента РФ от 12 февр. 1993 г. № 209 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

сии Б.В. Грызлов поставил задачу о приведении нормативной правовой базы МВД России, регламентирующей деятельность участкового уполномоченного милиции, в соответствие с новыми задачами и реально сложившейся оперативной обстановкой. 16 сентября 2002 г. МВД России был издан приказ № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции»[1], которым утверждена Инструкция по организации их деятельности. При разработке инструкции были учтены изменения, произошедшие в структуре органов внутренних дел, а также нормы нового федерального законодательства и нормативных правовых актов МВД России[2].

Организационно-методическое обеспечение и контроль за деятельностью отделений (групп) ОВД по организации деятельности участковых уполномоченных осуществлялось управлениями (отделами, отделениями, группами) по обеспечению деятельности участковых уполномоченных милиции в составе территориальных органов регионального и районного уровня.

Новой вехой в реформировании органов внутренних дел, а значит, и участковых уполномоченных, стало принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[3]. Данный нормативный акт содержал в себе множество норм, не свойственных нормативному регулированию деятельности советской и российской милиции, перечислять которые в полном объеме в рамках исследуемой нами темы нецелесообразно. Однако следует отметить, что с принятием этого закона участковые, как и все сотрудники органов внутренних дел, полностью перешли на федеральное бюджетное обеспечение, а полномочия по доставлению, задержанию, проверке документов и применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия были существенно детализированы.

---

[1] О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции: приказ МВД России от 16 сент. 2002 г. № 900 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Репьев А. Г. Указ. соч.

[3] О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Впервые почти за трехсотлетнюю историю участковых произошел разрыв субординационных отношений между сотрудником и должностными лицами местных администраций.

Сегодня подразделения участковых уполномоченных полиции (ОДУУП или ОДУУП и ПДН) входят в состав территориальных органов МВД России по субъектам РФ и районного уровня, подчиняясь в порядке линейного принципа Главному управлению по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России[1].

Итак, изложенное выше свидетельствует о специфичности службы участковых уполномоченных и, соответственно, их правового статуса.

Выводы по главе:

1. Формирование службы участковых уполномоченных полиции происходило в течение большого исторического периода. Функции, подобные тем, что возложены на нынешних участковых (охрана правопорядка в общественных местах; пресечение и предупреждение семейных конфликтов и иных нарушений в жилом секторе; участие в паспортно-регистрационном и противопожарном надзоре и др.), выполнялись в дореволюционное время различными ведомствами. Прототипами современного участкового уполномоченного полиции были земский исправник, становой пристав, квартальный надзиратель, околоточный надзиратель, урядник, полицейский стражник.

2. Исторически служба участковых уполномоченных полиции имела как бы «двойное подчинение»: с одной стороны, они входили в структуру органа правопорядка и подчинялись Министерству внутренних дел (иному органу, к компетенции которого относились функции по охране общественного порядка), с другой – существенно зависели от местной администрации (земства, уезда, губернии, волости, района, области, республики и т. д.). Подоб-

[1] Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ от 18 авг. 2011 г. № 849. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ная диспропорция была оправданна, так как требовала от участкового внимательного отношения к специфике местности, в которой он проходил службу, обеспечивала его заинтересованность в тесном контакте с населением.

3. Участковый уполномоченный – одна из наиболее публичных должностей в составе органов внутренних дел, в связи с чем он становится оператором уникальных по своему содержанию данных. С другой стороны, любая допущенная им ошибка, любое нарушение законности, и даже некорректное с точки зрения этики поведение, автоматически транслируются на органы внутренних дел в целом, в связи с чем на участковых лежит особая ответственность за имидж всего Министерства.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите период существования дореволюционной полиции в России.
2. В каком году в Санкт-Петербурге была образована Главная полицмейстерская канцелярия?
3. В каком году была учреждена сельская земская полиция и введена должность земских капитан-исправников? В чем заключалась особенность деятельности этих должностных лиц?
4. Какое место в служебной иерархии занимали полицейские урядники? Как менялись полномочия этих должностных лиц в XIX веке?
5. Какие квалификационные требования предъявлялись к полицейскому уряднику?
6. Какой нормативный документ положил начало формированию института участковых в советской милиции и когда он был принят? Какой праздник связан с датой принятия этого акта?
7. С какого года участковые стали утверждаться в должности исполкомами и местными советами? Для чего это было сделано?
8. В какой период участковые инспекторы находились в подчинении аппарата уголовного розыска, а в какой год вновь введены в состав службы охраны общественного порядка?
9. Каким нормативным актом участковые уполномоченные были введены в состав милиции общественной безопасности

МВД России? В чем заключалась специфика финансирования МОБ по сравнению с криминальной милицией?

10. Когда была введена должность помощника участкового инспектора милиции?

11. Когда должность «участковый инспектор» была переименована и названа «участковый уполномоченный милиции»?

12. Как изменились источники финансирования участковых уполномоченных полиции после принятия Федерального закона «О полиции»?

Рекомендуемая литература

1. Административная деятельность органов внутренних дел: учеб. / под ред. Л. Л. Попова. М., 1987. 294 с.

2. Гордиенко В. В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учеб. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 463 с.

3. История органов внутренних дел: курс лекций / А. В. Давиденко, Н. В. Михайлова, Н. Л. Феднева, Н. Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 159 с.

4. Косенко А. А. Реформирование полиции Российской империи в 1862–1917 годах // Вестн. Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 156–159.

5. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951. 212 с.

Глава 2. Правовые и организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции

§ 1. Организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции

Служебная деятельность современного участкового уполномоченного полиции должна базироваться на следующем:

1) функциональной определенности цели (достижение, на определенной части муниципального образования, гарантированного состояния общественного порядка и безопасности);

2) наличии у компетентных субъектов, осуществляющих функции в области общественного порядка и безопасности, необходимых средств деятельности (ресурсы, силы и технологии обеспечения безопасности);

3) процессуальной регламентации (предусмотренные нормативными правовыми актами административные действия и процедуры, связанные с осуществлением правового воздействия на объекты обеспечения безопасности и источники опасности);

4) принципиальном достижении результатов деятельности (укрепление правопорядка, повышение уровня защищенности объектов безопасности).

Именно с участкового уполномоченного начинается реализация всего многообразия правоохранительной практики, важное место в которой отводится профилактической работе с населением, поскольку наибольшее количество противоправных действий совершается непосредственно в местах проживания граждан. Одним из важных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции является работа по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений. Федеральный закон «О полиции» возлагает на сотрудников органов внутренних дел обязанности по проведению профилактической работы с использованием методов, соответствующих запросам и структуре социальных ожиданий современного общества.

Служебная деятельность участкового уполномоченного полиции, исходя из названия его должности, принципиальным

образом связана с особенностями административного участка. Данный факт подчеркивает, что знание проблем деятельности участкового уполномоченного очень важно не только для совершенствования административно-правовой составляющей, но и для повышения эффективности практической деятельности службы.

Служба участковых уполномоченных полиции представляет собой отраслевую подсистему органов внутренних дел, имеющую соответствующую компетенцию и организационную структуру, функционирующую в целях охраны общественного порядка на закрепленных административных участках, обеспечения общественной безопасности, надежной защиты прав и свобод граждан, собственности от преступных и иных противоправных посягательств. Согласно «Записке об организации полицейского надзора в России»[1] еще в 80-е гг. XIX в. основным организационным звеном полиции в Санкт-Петербурге был участок. Столица и ее окрестности в полицейском отношении делились на 4 отделения, 12 частей, 38 городских и 4 загородных полицейских участка. Полицейские участки делились на околотки, которых всего было 93. Обязанности околоточных надзирателей указывались в специальной инструкции, а согласно «Временным правилам об устройстве полиции в городах и уездах губерний» от 25 декабря 1862 г. уезды делились на станы, которые, в свою очередь, были разделены на участки полицейских урядников[2].

Зональный принцип организации работы участковых уполномоченных полиции вытекает из необходимости координированного взаимодействия с сотрудниками других подразделений территориальных органов МВД России. В условиях сокращения штатной численности и изменения структурного построения территориальных органов внутренних дел Министерством внутренних дел Российской Федерации сохранен зональный принцип организации работы, который в общем-то не является новацией. Его ключевые положения нашли отражение в нормативных до-

[1] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. Оп. 262. Д. 82.

[2] Мухортов А. А. Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов во второй половине XIX века // История государства и права. 2007. № 15.

кументах МВД России, регламентирующих деятельность подразделений полиции[1].

Организацию эффективной деятельности службы участковых уполномоченных полиции на федеральном уровне обеспечивает Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России.

На уровне субъектов Российской Федерации контроль за деятельностью службы участковых уполномоченных полиции осуществляют управления, отделы, отделения организации охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ.

На районном уровне подразделения организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних подчиняются заместителю начальника полиции по охране общественного порядка.

На территориальном уровне организационное построение службы предусматривает следующие должности:

– начальник отделения организации деятельности участковых уполномоченных полиции;

– заместитель начальника отделения организации деятельности участковых уполномоченных полиции;

– старший участковый уполномоченный полиции;

– участковый уполномоченный полиции;

– помощник участкового уполномоченного полиции.

[1] См., например: Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 окт. 2013 г. № 845. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 янв. 2006 г. № 19. Там же.

§ 2. Правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции

Права и обязанности участкового уполномоченного полиции установлены в соответствии с Федеральным законом «О полиции» в Инструкции по осуществлению работы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке. Содержание этого административного нормативно-правового акта преимущественно определяет:

1) формирование статуса участкового уполномоченного полиции;

2) организацию режима его служебной деятельности.

Ключевыми в данном случае выступают организационные позиции, согласно которым только с учетом специфики административного участка и оперативной обстановки решением начальника территориального органа МВД России на районном уровне может вводиться зональный принцип работы участковых уполномоченных полиции совместно с сотрудниками других подразделений территориальных органов МВД России. За участковым уполномоченным полиции приказом начальника территориального органа МВД России закрепляется административный участок.

Принципиальность данных позиций указывает на следующее:

1. Административно-правовой статус участкового уполномоченного полиции является сложной, многогранной юридической конструкцией. В нем сочетаются личная и служебная стороны. Однако определяющим элементом в должности участкового уполномоченного полиции выступает административный участок.

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

численности[1]. Размеры и границы административного участка определяются и пересматриваются начальником территориального органа МВД России с учетом численности населения, состояния оперативной обстановки, особенностей территории, деления района, города и иного муниципального образования.

В целях усиления охраны правопорядка на административных участках, создания и обучения резерва участковых уполномоченных полиции в штатное расписание территориального органа начальником территориального органа МВД России на региональном уровне по представлению начальника территориального органа может вводиться должность помощника участкового из расчета: на одну должность старшего участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового; в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности на одну должность участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового. Помощник участкового уполномоченного полиции закрепляется приказом начальника территориального органа за конкретным участковым уполномоченным полиции и осуществляет деятельность под его непосредственным руководством на должности младшего начальствующего состава.

Современное состояние административно-территориального устройства в целом и территориальной организации в частности выступает следствием еще советского регулирования территориального деления государства.

Существующая нормативно-правовая основа служебной деятельности, осуществляемой участковым уполномоченным полиции, способна обеспечить высокую эффективность его деятельности, однако она находится под влиянием разнообразных факторов (социально-экономических, организационных, географических, материально-технических и т. д.), совокупность которых оказывает существенное влияние на качество и эффективность ее выполнения. Решая служебные задачи, участковый уполномоченный полиции руководствуется прежде всего Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нор-

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

мами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, законами субъектов РФ и солидным количеством подзаконных нормативных правовых актов. Можно с уверенностью сказать, что невозможно в полной мере раскрыть сущность любого правоохранительного органа без детального рассмотрения законодательства, регулирующего его функции.

В общем виде законодательство, регламентирующее деятельность участкового уполномоченного полиции, можно охарактеризовать как совокупность взаимосвязанных нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих общественные отношения самого разнообразного характера. Ввиду имеющей место иерархии норм следует выделить основные блоки нормативных правовых актов, раскрывающих сущность современной административной деятельности участкового уполномоченного полиции.

В авангарде первого блока следует рассматривать ***Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»***, ставший основой формирования нового полицейского законодательства. Несомненно, к полицейскому законодательству относятся также *Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*[1], *Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*[2], *Уголовный кодекс РФ*[3],

[1] О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342 ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Уголовно-процессуальный кодекс РФ[1], *Кодекс РФ об административных правонарушениях*[2].

В числе законов, действие которых распространяется на работу УУП, стоит назвать *Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»*[3], *Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*, *Федеральный закон от 21 марта 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»*, а также *федеральные законы «О безопасности»*[4], «*О противодействии терроризму»*[5], *«О противодействии экстремистской деятельности»*[6].

По вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности участковый уполномоченный полиции руководствуется, в пределах компетенции, и законами субъектов Российской Федерации. Важнейшие аспекты деятельности УУП регулируются нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ и МВД России.

Центральное место среди подзаколнных нормативных актов занимает ***приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205***

---

[1] Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[4] О безопасности: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[5] О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[6] О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

(далее – приказ МВД России № 205)[1], который включает в себя Инструкцию по осуществлению работы УУП на обслуживаемом АУ (далее – Инструкция) и Наставление по организации деятельности подразделений УУП (далее – Наставление).

В связи с особой ролью полиции в системе МВД России законодательно установлено, что состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом Российской Федерации. Соответственно, характеристику второго блока нормативных правовых актов, регламентирующих содержание деятельности участкового уполномоченного полиции, следует начать с Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»[2]. Ключевое значение для служебной деятельности полиции имеет Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»[3].

Анализируемая совокупность нормативных правовых актов включает в себя многочисленные акты МВД России, среди которых внушительное количество заметно влияет на выполнение отдельных задач участковым уполномоченным полиции. Учитывая значимость информационного обеспечения в организации работы органов внутренних дел, одним из первых следует выделить для анализа приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»[4].

---

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

[2] Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[4] 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 авг. 2014 г. № 736. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»

Значительная часть обращений реализуется на территории, обслуживаемой органом внутренних дел, и возлагается на участкового уполномоченного полиции.

В содержательной близости к приказу № 736 находится приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России»[1], который определяет два основных критерия официальной оценки полиции: вневедомственную оценку, отражающую мнение населения о деятельности территориального органа МВД России; ведомственную оценку, включающую в себя экспертную оценку и оценку результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям.

Примерно в том же ключе рассуждений о нормативном правовом регулировании прямых и обратных связей участкового уполномоченного полиции с населением следует говорить о его отчете перед населением, порядок проведения которого также определен приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»[2]. Основной целью данного вида социальной связи выступает информирование населения об оперативной обстановке и проделанной работе, а также получение информации об оценке населением деятельности участкового уполномоченного полиции и территориального органа МВД России.

Обращаясь к проблеме административно-правового регулирования такого важного направления в работе УУП, как административный надзор, следует указать на наличие определенной закономерности. Возрождение института административного надзора потребовало не только внесения изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство (ГПК РФ, УК РФ, УИК РФ, КоАП РФ), но и принятия специального Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, осво-

[1] Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 31 дек. 2013 г. № 1040. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 авг. 2011 г. № 975. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

божденными из мест лишения свободы»[1]. Логика последовавшего за этим событием утверждения тематического ведомственного нормативного правового акта позволяет отметить наличие качества гармонии в законодательстве, посвященном регулированию административной деятельности полиции в целом и участкового уполномоченного полиции в частности. Свидетельством тому является соответствующий приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2]. Кроме того, в подтверждение отмеченного качества можно с уверенностью указать на представленную выше гармоничную связь Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» с целым рядом приказов МВД России.

Особого внимания требует приказ МВД России № 205, которым утверждено Наставление по организации деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции. Наставление состоит из четырех разделов, раскрывающих весь объем и характер полномочий участковых уполномоченных полиции, и множества подробных приложений. В данном приказе выделяются основные *задачи участкового уполномоченного полиции* при несении службы на административном участке, а именно:

1) принимает меры, направленные на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, в соответствии с распределением обязанностей, установленных нормативно-правовыми актами МВД России, регламентирующими вопросы деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений;

2) осуществляет превентивные меры по снижению риска совершения преступлений на семейно-бытовой почве, а также лицами, имеющими непогашенную (не снятую) судимость, уделяя особое внимание выявлению деяний, предусмотренных ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 и 314.1 УК РФ и ст. 6.1.1 и 19.24 КоАП РФ;

---

[1] Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3) проводит индивидуальную профилактическую работу с лицами, стоящими на профилактическом учете;

4) рассматривает обращения граждан;

5) осуществляет прием и незамедлительную передачу в дежурную часть для регистрации в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

6) проводит по письменному поручению руководителя (начальника) территориального органа МВД России, либо его заместителя, либо лица, его замещающего, проверку зарегистрированных заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;

7) рассматривает дела об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ в пределах предоставленных ему полномочий;

8) составляет протоколы об административных правонарушениях, относящихся к его компетенции, применяет меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

9) осуществляет наблюдение за исполнением лицами, состоящими под административным надзором, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей;

10) исполняет государственную функцию федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения.

Из вышеперечисленных задач участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке вытекают основные направления его деятельности:

- *защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;*
- *предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;*
- *выявление и раскрытие преступлений;*
- *производство по делам об административных правонарушениях.*

В Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке содержится порядок действий при проведении профилактического обхода административного участка, рассмотрении обращений и приеме граждан, проведении индивидуальной профилактической работы, участии участкового уполномоченного полиции в иных мероприятиях по профилактике правонарушений, а также при проведении отчета перед населением.

Согласно Положению о МВД России[1] министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями. В то же время Федеральный закон «О полиции» содержит несколько правовых норм, регламентирующих вопросы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с подразделениями полиции.

Качество нормативно-правовой базы служебной деятельности участковых уполномоченных полиции образует первичный ресурс роста эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений. Это обусловлено как существенной штатной численностью данной службы, так и максимальной близостью к населению. Соответственно, формирование правовой среды, обеспечивающей надежное функционирование и устойчивое развитие службы участковых уполномоченных полиции, неразрывно связано с состоянием общественной безопасности и правопорядка, обеспечению которых на долгосрочную перспективу, согласно Стратегии национальной безопасности, будет способствовать рост эффективности деятельности данной службы как элемента единой государственной системы профилактики преступлений и административных правонарушений.

[1] Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите основные направления деятельности УУП при несении службы на административном участке.
2. Какие должности предусмотрены в штате подразделения по организации деятельности УУП на территориальном уровне?
3. Какие факторы лежат в основе служебной деятельности УУП?

Рекомендуемая литература

1. Мухортов А.А. Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов во второй половине XIX века // История государства и права. 2007. № 15.
2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

РАЗДЕЛ II
ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Глава 3. Индивидуально-профилактическая работа участкового уполномоченного полиции с несовершеннолетними, а также с лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел, и лицами, в отношении которых установлен административный надзор

§ 1. Правовые основы профилактической работы участкового уполномоченного полиции. Общая и индивидуальная профилактика

Участковый уполномоченный является представителем полиции, выполняющим возложенные на него задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка на закрепленной за ним в установленном порядке части территории, обслуживаемой территориальным органом внутренних дел.

Одной из важнейших задач государства и установленного им уголовного закона является охрана личности от преступных посягательств. Личность рассматривается как единство биологических и социальных качеств и признаков человека. Это понятие характеризует совокупность как биологических, так и социальных прав и свобод и защищается нормами уголовного закона.

Анализ уголовного закона позволяет понять, что законодатель группирует составы преступлений против личности с учетом видового объекта (который отражен в названии главы указанного раздела УК РФ).

Жизнь и здоровье человека являются наиболее важными объектами уголовно-правовой охраны. В данном случае жизнь и здоровье понимаются как биологические признаки, позволяющие человеку существовать в природе и нормально развиваться. За посягательства на эти ценности, невосполнимые качества личности, законодатель установил самые суровые санкции.

Преступные посягательства на указанные ценности часто совершаются в общественных местах, но значительный процент их совершения отмечается в семейной и бытовой сферах жизнедеятельности человека, что требует от государства в лице органов внутренних дел и именно полиции эффективной организации противодействия (в том числе и предупреждения) таким посягательствам.

Правовой основой индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного полиции являются: Конституция Российской Федерации[1], Федеральный закон «О полиции», приказ МВД России № 205 и ряд других актов.

В законодательстве отсутствует закрепленное понятие «профилактика правонарушений», за исключением такого ее вида, как *профилактика* безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Однако термины «профилактика» и «предупреждение преступлений» с нашей точки зрения являются сходными. Наукой предлагаются следующие понятия.

Профилактика *(греч. proophylakticos) – совокупность мер, направленных на выявление, ограничение или нейтрализацию факторов преступности и административной деликтности, общественной опасности личности преступника (правонарушителя), а также на устранение факторов возникновения и распространения отдельных видов и форм преступлений и административных правонарушений.*

Предупреждение преступлений органами внутренних дел *– деятельность служб, подразделений и сотрудников ОВД, осуществляемая в пределах их компетенции, направленная на недопущение преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, оказания профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением.*

[1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Основные *задачи* органов государственной власти и местного самоуправления, органов внутренних дел по предупреждению преступлений:

− выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению или нейтрализации;

− выявление и постановка на профилактические учеты лиц, склонных к совершению преступлений;

− установление лиц, осуществляющих приготовление к преступлению и (или) покушению на преступление, и принятие мер по пресечению их противоправной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

− привлечение к работе по предупреждению преступлений общественных объединений правоохранительной направленности и граждан;

− предупреждение безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Решение указанных задач достигается в результате реализации органами внутренних дел, органами государственной власти и местного самоуправления следующих *функций*:

1) определение (конкретизация) приоритетных направлений, целей и задач профилактики правонарушений с учетом складывающейся криминологической ситуации, особенностей региона и т. п.;

2) планирование в сфере профилактики правонарушений;

3) разработка и принятие соответствующих законодательных и иных нормативных актов;

4) разработка, принятие и реализация федеральных и региональных программ борьбы с преступностью и административными правонарушениями;

5) непосредственное осуществление профилактической работы (в рамках общей, специальной и индивидуальной профилактики);

6) координация деятельности субъектов профилактики правонарушений;

7) материальное, финансовое, кадровое обеспечение деятельности по профилактике правонарушений;

8) контроль за деятельностью субъектов профилактики правонарушений и оказание им необходимой помощи;

9) организация обмена опытом профилактической работы, в том числе в рамках межрегионального и международного сотрудничества.

Объектом воздействия органов внутренних дел в сфере предупреждения преступлений являются причины и условия, способствующие формированию личности правонарушителя, причем сутью такого воздействия является их выявление и устранение. Предупреждение преступлений представляется системой взаимосвязанных и взаимодействующих между собой единых элементов, образующих ее, а именно:

а) общее предупреждение преступности (общая профилактика);

б) специальное предупреждение (специальная профилактика);

в) индивидуальное предупреждение (индивидуальная профилактика).

Индивидуальное предупреждение преступлений *– это устранение причин и условий преступного поведения на индивидуальном уровне, применительно к отдельным людям.*

Индивидуальная профилактика *– конкретный вид деятельности участкового уполномоченного полиции по обеспечению контроля за соблюдением установленных ограничений в отношении: лиц, освобожденных из мест лишения свободы, лиц, в отношении которых установлен административный надзор, а также других правонарушителей, определяемых нормативными правовыми актами.*

Индивидуальное предупреждение включает воздействие: а) на среду человека; б) на характеристики человека, прежде всего личностные; в) на процессы взаимодействия данного человека со средой.

Индивидуальная профилактика, как правило, состоит из ряда последовательных, взаимосвязанных *стадий*:

1) выявление лиц, от которых можно ожидать совершение преступлений;

2) наблюдение за ними;

3) осуществление профилактического воздействия.

Эти стадии важны и необходимы, поскольку лишь в их комплексном единстве возможна сама индивидуально-профилактическая деятельность.

Обозначенные стадии образуют своего рода «круговой цикл», где после третьей всегда опять идет первая. В сущности, весь профилактический процесс непрерывен. Прервать его может только совершение лицом преступления, после чего профилактика проводится вновь, но на несколько ином уровне, другими органами, с использованием иных форм и методов.

Важность индивидуальной профилактики для борьбы с преступностью на конкретном административном участке трудно переоценить, так как работа с конкретной асоциальной личностью, независимо от категории, в соответствии с которой такая личность была поставлена на учет участковым уполномоченным полиции, в конечном счете направлена на недопущение конкретного же предполагаемого преступления (преступлений).

Поэтому общепрофилактическую и специально профилактическую деятельность участковых уполномоченных можно в целом рассматривать как базу для обеспечения эффективной индивидуальной профилактики, а индивидуальная профилактика – всегда вполне конкретная, личностная.

Участковый уполномоченный в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений *должен*:

а) принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, незамедлительно сообщать о ее получении дежурному по органу внутренних дел и в пределах своих полномочий принимать по ним своевременные меры, предусмотренные законодательством;

б) анализировать складывающуюся оперативную обстановку на административном участке и вносить руководству органа внутренних дел предложения по повышению эффективности оперативно-профилактической деятельности подразделений органа внутренних дел и улучшению координации их деятельности.

Участковый уполномоченный полиции должен осуществлять контроль за своевременным принятием мер руководителями организаций по устранению причин и условий, способствующих

совершению преступлений и административных правонарушений. В случае невыполнения ими ранее данных рекомендаций докладывать руководству органа внутренних дел для принятия мер.

Участковый уполномоченный полиции в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений должен устанавливать организаторов либо содержателей притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ, занятия проституцией, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством. Принимать к ним в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренные законодательством.

Кроме того, участковому уполномоченному полиции *надлежит*:

1) выявлять на административном участке лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих, сбывающих наркотические средства, психотропные вещества, их прекурсоры, занимающихся незаконным посевом, выращиванием запрещенных к культивированию наркотикосодержащих растений;

2) информировать об этом заинтересованные подразделения полиции и принимать в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры по привлечению таких лиц к ответственности.

Участковый уполномоченный полиции при осуществлении индивидуальной профилактики правонарушений с лицами, состоящими на профилактическом учете, должен осуществлять в пределах своей компетенции контроль и профилактическую работу.

Согласно приказу МВД России № 205 УУП выполняет профилактическую работу с шестью *категориями* граждан, состоящих на профилактических учетах, а именно:

1. С гражданами, в отношении которых установлен *административный надзор*.

2. С *освобожденными из мест лишения свободы и имеющими* непогашенную или неснятую *судимость* за совершение:

– тяжкого или особо тяжкого преступления;

– преступления при рецидиве преступлений;

– двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228 «Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества», ст. 228.3 «Незаконные приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ», ч. 1 ст. 231 «Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры», ч. 1 ст. 234.1 «Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ» УК РФ;

– умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Тезисно характеризуя названное направление профилактической работы УУП, необходимо отметить следующее:

а) основанием для проведения ИПР является информация об освобождении лица из мест лишения свободы;

б) УУП посещает лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в месяц;

в) ИПР проводится до погашения (снятия) судимости либо установления административного надзора.

3. *С допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере*, при этом:

1) основанием для проведения ИПР является:

– привлечение лица к административной ответственности по ст. 6.1.1 «Побои» КоАП РФ;

– привлечение к уголовной ответственности по ст. 112 «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью», ст. 115 «Умышленное причинение легкого вреда здоровью», ст. 116 «Побои», ст. 116.1 «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию», ст. 117 «Истязание», ст. 119 «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью» УК РФ;

– принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25 и 25.1, ч. 1 и 5 ст. 319 УПК РФ, по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере;

2) УУП посещает лиц по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал (3 месяца);

3) ИПР проводится в течение одного года с момента принятия решения о ее проведении.

4. С больными *алкоголизмом*, состоящими на учете в медицинской организации, которые в течение года два и более раза привлекались к административной ответственности за совершение АПН в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах», при этом:

а) основанием для проведения ИПР является информация ПИАЗ после подтверждения медицинской организацией нахождения данной категории лиц на учете в наркологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма;

б) УУП посещает лиц, больных алкоголизмом, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал (три месяца);

в) ИПР проводится в течение одного года с даты принятия решения о ее проведении;

г) совершение лицами, больными алкоголизмом, повторных АПН в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических

средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» является основанием для продления ИПР.

5. С больными *наркоманией*, состоящими на учете в медицинской организации, которым в течение года два и более раза назначено административное наказание за совершение АПН, предусмотренных ст. 6.8 «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества», ст. 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ», ст. 6.9.1 «Уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ», ч. 2 и 3 ст. 20.20 «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» КоАП РФ, при этом:

а) основанием для постановки на профилактический учет является информация ПИАЗ после подтверждения медицинской организацией нахождения данной категории лиц на учете в наркологическом диспансере в связи с лечением от наркомании;

б) УУП посещает лиц не реже одного раза в квартал (3 месяца);

в) ИПР проводится в течение одного года с даты принятия решения о ее проведении;

6. С совершившими АПН, посягающие на ОП и ОБ, *при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий*.

§ 2. Роль участкового уполномоченного полиции в предупреждении правонарушений несовершеннолетних

Индивидуальное предупреждение детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляет собой конкретизацию общесоциальных и специально-криминологических мероприятий в отношении конкретного лица и состоит из ряда последовательных, взаимосвязанных этапов: 1) установление таких лиц; 2) наблюдение за ними и их социальным окружением; 3) осуществление ИП воздействия. Эти стадии важны и необходимы, поскольку лишь в их комплексном единстве возможна сама индивидуально-профилактическая деятельность. В сущности, весь профилактический процесс индивидуального предупреждения непрерывен. Обозначенные стадии последовательны и цикличны.

Безнадзорный *– несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц.*

Беспризорный *– безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.*

Несовершеннолетний*, находящийся в социально опасном положении, – лицо, которое вследствие безнадзорности или беспризорности находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия.*

Антиобщественные действия *– действия несовершеннолетнего, выражающиеся в систематическом употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции, занятии проституцией, бродяжничеством или попро-*

шайничеством, а также иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц.

***Семья, находящаяся в социально опасном положении**, – семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.*

Нормативно-правовые основы предупреждения детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ на территории России действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, которые имеют прямое действие, и это положение в полной мере относится к нормам международного права, регулирующим отношения в сфере предупреждения противоправного поведения несовершеннолетних.

Наиболее важными из них являются следующие.

1. Конвенция ООН «О правах ребенка» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 5 декабря 1989 г., ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г.)[1]. Конвенция признает ребенка носителем всех общечеловеческих прав с момента его рождения, и неотъемлемость этих прав приобретает силу нормы международного права. Впервые на межгосударственном уровне озвучены такие гуманистические понятия, как право ребенка на жизнь и право ребенка на родителей. К ведению правоохранительных органов государств – участников Конвенции отнесены вопросы предупреждения всех форм насилия в отношении детей, сексуальной эксплуатации, употребления наркотиков, нарушения их личных прав при отправлении правосудия (ст. 32–40).

[1] О правах ребенка: конвенция ООН от 5 дек. 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2. Всемирная Декларация «Об обеспечении выживания, защиты и развития детей»[1], утвердившая правовые аспекты защиты детства и новые принципы и программы реальных действий в пользу детей. Декларация определяет принципы образованности и грамотности, регулирует положение детей, находящихся в особо трудных условиях, т. е. сирот и инвалидов, формулирует принципы спасения детей во время вооруженных конфликтов, планируют снижение уровня нищеты, защиту от всех форм эксплуатации и применения наркотиков и рассматривает защиту окружающей среды применительно к охране детства.

3. Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»)[2], приняты Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1985 г. «Пекинские правила» – основополагающие нормы-принципы, принятые ООН, касающиеся минимальных стандартных правил отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Они регулируют процессуальную форму судебного разбирательства, определяют систему мер воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя, ориентируют на устранение причин и условий совершения преступления, ставят своей целью его исправление и перевоспитание.

4. Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Риядские принципы»)[3] приняты на Генеральной Ассамблее ООН в 1990 г. Принципы, разработанные на Международном совещании экспертов, предусматривают тесное сотрудничество между национальными, государственными, местными органами управления с участием частного сектора, а также учреждений, занимающихся вопросами труда, ухода за детьми, образования, социальными вопросами, правоохранительных и судебных учреждений в деле принятия

---

[1] Об обеспечении выживания, защиты и развития детей: всемирная декларация от 30 сент. 1990 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1985 г. № 40/33. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 дек. 1990 г. № 45/112. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

совместных мер для предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи.

Реализуя положения, закрепленные в ст. 4 Конвенции ООН «О правах ребенка» и ст. 62 Руководящих принципов, был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В нем определены подходы к решению проблемы предупреждения правонарушений и преступлений несовершеннолетних с учетом международно-правовых документов. В частности, существовавшая до принятия этого закона система предупреждения правонарушений и преступлений несовершеннолетних подверглась серьезной реконструкции.

Однако, несмотря на существенное значение данного нормативного акта для профилактики детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, сегодня он несколько устарел, а его нормы утратили то значение, которое они имели в конце XX в. Ряд положений спорен, а принципы нуждаются в изменении. Кроме того, можно уверенно сказать, что изменение должно коснуться и положений непосредственно связанных с ним нормативных и правовых актов: Семейного кодекса Российской Федерации[1], Жилищного кодекса РФ[2], Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления»[3] и ряда других. Вместе с тем следует усовершенствовать нормы УК РФ и КоАП РФ, предусматривающие ответственность родителей, законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в противоправное поведение.

Участковый при несении службы на административном участке принимает участие в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа

---

[1] Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ от 30 дек. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 № 188-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Об общих принципах местного самоуправления: федер. закон от 6 окт. 2003 № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»

органа управления образованием, а также уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства. Кроме того, он также обязан:

– участвовать в пределах компетенции в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 37.22);

– участвовать в пределах компетенции в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием (37.23);

– участвовать в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством.

Участковые в пределах компетенции принимают меры по пресечению преступлений и иных антиобщественных действий несовершеннолетних, информируют об указанных лицах заинтересованные подразделения полиции (37.24).

Выявляя несовершеннолетних, проживающих в ненадлежащих условиях, участковый информирует ПДН, а также ***самостоятельно проводит индивидуальную профилактическую работу со следующими состоящими на учете несовершеннолетними:***

– совершившими АПН против порядка управления и (или) АПН, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность ***при проведении*** *общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых* ***мероприятий****;*

– входящими в ***неформальные молодежные объединения противоправной направленности****, совершившими АПН против порядка управления и (или) АПН, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;*

– которым назначено административное наказание за незаконный оборот ***наркотических средств****, психотропных*

веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача.

Кроме этого, УУП участвуют в осуществлении контроля за поведением несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН. Однако наибольшую их роль следует признать в профилактике вовлечения несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество.

К мерам, необходимым для более успешной профилактики бродяжничества и попрошайничества, осуществляемым всей системой профилактики детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, можно отнести:

1) пристальный контроль за миграционными потоками из ближнего зарубежья;

2) профилактическое воздействие на родителей, усиление контроля за не исполняющими свои обязанности по воспитанию детей родителями, ответственность родителей, чьи дети занимаются бродяжничеством и попрошайничеством;

3) проведение разъяснительной работы в школах и иных образовательных организациях, вовлечение несовершеннолетних в позитивное времяпрепровождение.

4) проведение целевых профилактических мероприятий совместно с сотрудниками ПДН для выявления всех фактов бродяжничества и попрошайничества.

§ 3. Профилактическая работа участкового уполномоченного полиции с лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел, и лицами, в отношении которых установлен административный надзор

В действующем законодательстве, регламентирующем управление в сферах (отраслях), не проводится четкое разграничение терминов «контроль» и «административный надзор». В нормативных правовых актах распространены термины «контроль (надзор)», «контроль и надзор», «государственный контроль», «государственный надзор», «федеральный государствен-

ный надзор», «контрольно-надзорная деятельность», содержание которых не представляется возможным различить.

Одной из наиболее четко урегулированных с позиции закона разновидностей административного надзора в России является постпенитенциарный надзор. Основу нормативного регулирования в данной сфере образуют нормы Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Помимо того, в рамках производства по делам об административном постпенитенциарном надзоре реализуются нормы гл. 29 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ[1] и учитываются положения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2].

***Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы**, – это деятельность полиции по осуществлению наблюдения за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством.*

Обязанность осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них ограничений для полиции утверждена п. 26 ст. 12 Федерального закона «О полиции». В осуществлении административного надзора и проведении работы с лицами, подлежащи-

[1] Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ми учету, участвуют УУП, сотрудники уголовного розыска, строевых подразделений: ППС, ДПС ГИБДД, дежурных частей ТО МВД России, а также сотрудники полиции линейных органов МВД России на транспорте.

Кроме полиции, обязанность участвовать в административно-надзорной деятельности за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, лежит:

– на администрациях исправительных учреждений ФСИН Минюста России, действующих на основании ст. 173.1 Уголовно-исполнительного кодекса РФ[1];

– на ТО ФСИН РФ, уголовно-исполнительных инспекциях в части контрольных полномочий в отношении условно-досрочно освобожденных и иных осужденных, в отношении которых судом установлены ограничения.

Определяющее значение для осуществления административного надзора является деятельность суда, который устанавливает ограничения для освобожденного из места лишения свободы, изменяет (дополняет) перечень ограничений либо прекращает административный надзор по основаниям, установленным федеральным законодательством.

Прокуратура РФ в лице должностных лиц ее территориальных органов, согласно Федеральному закону «О прокуратуре»[2], надзирает как за соответствием деятельности должностных лиц полиции законодательству об административном надзоре, так и за соблюдением прав лиц, в отношении которых назначен административный надзор.

Административный надзор осуществляется территориальными органами путем *систематического наблюдения* за соблюдением поднадзорными лицами по месту жительства или пребывания установленных судом административных ограничений и выполнением ими предусмотренных Федеральным законом обязанностей. В соответствии с требованиями п. 5 приказа МВД России № 818 в осуществлении административного надзора участвуют: 1) УУП; 2) сотрудники строевых подразделений:

---

[1] Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ППСП, ДПС ГИБДД; 3) подразделений, уполномоченных осуществлять ОРД; 4) дежурных частей; 5) сотрудники полиции линейных органов МВД России на транспорте.

Участковые уполномоченные полиции в пределах своей компетенции *проводят профилактическую работу с лицами, подлежащими учету, формируют и ведут наблюдательные дела на данную категорию граждан*.

С лицами, в отношении которых судебным органом принято решение об установлении административного надзора, до момента вступления данного решения в законную силу, УУП проводят *еженедельные профилактические мероприятия*, направленные на недопущение совершения преступлений и административных правонарушений.

Участковые *осуществляют наблюдение за поднадзорными лицами* и ежемесячно докладывают рапортом начальнику территориального органа МВД России о соблюдении ими установленных судом административных ограничений и выполнении возложенных на них Федеральным законом № 64-ФЗ обязанностей, о возможности совершения ими преступлений и иных правонарушений, в том числе связанных с уклонением от административного надзора.

При проведении данной работы УУП дополнительно получают в устной или письменной форме объяснения от родственников и соседей о поведении поднадзорных по месту их жительства (пребывания). Проводят с поднадзорными лицами индивидуальную профилактическую работу, в ходе которой получают от них объяснения в устной или письменной форме и другие сведения по вопросам нарушения ими установленных судом административных ограничений и невыполнения возложенных на них Федеральным законом № 64-ФЗ обязанностей. Соответствующие материалы (рапорты, объяснения) докладываются начальнику территориального органа МВД России с последующей передачей для приобщения к делам административного надзора должностным лицам органов внутренних дел, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Понятие и содержание индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного полиции.
2. Категории лиц, находящихся на профилактических учетах участковых уполномоченных полиции. Работа УУП с лицами, находящимися на профилактических учетах.
3. Формы и методы индивидуальной профилактики в деятельности участкового уполномоченного полиции.
4. Особенности индивидуально-профилактической работы участкового уполномоченного полиции с несовершеннолетними.
5. Деятельность участкового уполномоченного полиции в области административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Рекомендуемая литература

1. Административная деятельность полиции: учеб. / под ред. Ю.Н. Демидова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 527 с.
2. Административная деятельность органов внутренних дел: учеб. / под ред. Л. Л. Попова. М., 1987. 294 с.
2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 4. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, совершаемых на почве семейно-бытовых отношений

§ 1. Понятие семейно-бытовой сферы

Задача по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, в соответствии с Федеральным законом «О полиции» возлагает на участковых уполномоченных полиции обязанности по проведению профилактической работы с использованием правовых средств, соответствующих запросам и структуре социальных ожиданий современного общества. Именно в работе участкового уполномоченного полиции во многом проявляется полицейская деятельность, значительное место в которой отводится противодействию правонарушениям, совершаемым в семейно-бытовой сфере.

Термин «семейно-бытовая сфера» имеет собирательную форму. В расширенном значении быт – это уклад будничной каждодневной жизни. В понимание быта включается не только и не столько совокупность вещей, а больше суждение о вещах, их связь с жизнью отдельного человека. Организация бытовой жизни может осуществляться через различные формы бытовой общности: группы сверстников (в общежитии), соседское общение (в населенном пункте), однако основной формой бытовой общности все же является семья.

Официальное определение понятия семьи представлено в ст. 1 Федерального закона от 24 октября 1997 г «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»[1]. Согласно тексту представленной нормы, «семья – это лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство». Типичными функциями семьи считаются:

1) демографическая (сохранение жизни, деторождение);

[1] О прожиточном минимуме в Российской Федерации: федер. закон от 24 окт. 1997 г. № 134-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2) экономическая (создание и поддержание определенной материальной базы для удовлетворения материальных потребностей человека);

3) социально-культурная (передача накопленного социального опыта и культуры от поколения к поколению).

Принципиальным в данном определении следует считать признак обязательной связи прав и обязанностей, определенных брачно-семейным законодательством. Его следует считать основным, так как он определяет способы и особенности охраны семейных отношений государством. Для реальной правовой охраны семейно-бытовых отношений в современной России очень важно не допустить в определении семьи стирания ее границ. Не может считаться семьей естественная близость мужчины и женщины, не закрепленная в правовом отношении и не связанная общностью быта и воспитания детей. Экономическое сотрудничество и взаимопомощь близких людей, если они не основаны на узах брака и родства, также не являются элементом семейных отношений, а только деловым партнерством.

Во всем разнообразии типов семей различаются семьи: полные и неполные; благополучные и неблагополучные; зарегистрированные в установленном законом порядке и основанные на «гражданском» браке; многодетные; приемные и т. д. Неблагополучной следует считать семью, где отдельные ее члены либо все имеют зависимость от алкоголя, наркотиков, не прикладывают усилия к зарабатыванию средств для материального обеспечения семьи, совершают противоправные поступки, бесчеловечно обращаются со своими родными и т. п. Но для административно-правовой охраны семейно-бытовых отношений важно не наличие морально-этических отклонений, а то, что в них позволяет получить юридическую оценку.

В любой семье, индивидуальной по своему составу (количество членов семьи, разный уровень кровной связи и т. п.), присутствует специфичность взаимных отношений между отдельными членами семьи, а именно наличие разных точек зрения, пререканий между собой и представителями других семей. Семейно-бытовые правоотношения весьма разнообразны, они взаимообусловлены и нередко обретают противоречия.

Для участкового уполномоченного полиции принципиально важно представлять пределы в балансе интересов любого члена семьи или их группы с правовыми интересами государства и общества в целом. Выявление и знание такого рода иерархии имеет важнейшее значение для эффективной профилактической работы. Через административные нормативно-правовые акты государственная власть вводит пределы для проявления субъективных интересов, на случай возникновения их противоречий с объективными интересами общества.

Участковый уполномоченный полиции должен понимать, что каждый член семьи – это личность, выражающая лишь ей присущие интересы. Но если говорить о семейно-бытовых отношениях, то объективно необходимым представляется взаимодействие между их участниками. Причины включения новых участников в семейно-бытовые отношения могут быть самые разные (в результате рождения или усыновления детей либо заключения брака). В результате каждый член включается и играет определенную социально-бытовую роль. Выполняя семейный образ мужа или жены, мужчины или женщины сообразно проводят в жизнь свои личные интересы, опосредованные интересами брачного союза. Дети взрослеют, и эволюционные периоды роста сменяются «революционными», требующими значительных перемен как в родительском статусе, так и семейно-бытовых отношениях в целом. Динамику брачно-семейных отношений нельзя интерпретировать как ненормальный процесс.

§ 2. Правовая основа профилактики административных правонарушений участковым уполномоченным полиции в семейно-бытовой сфере

Решая служебные задачи, участковый уполномоченный полиции обязан руководствоваться Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, законами субъектов РФ и подзаконными нормативными правовыми актами. Нормативно-правовая база административной деятельности

этой службы образует первичный ресурс роста эффективности профилактики административных правонарушений. Необходимо согласовывать служебные действия с конституционным требованием о неприкосновенности жилища и личности. Специальные нормы о пределах вмешательства полиции в семейные отношения и личную жизнь граждан в Федеральном законе «О полиции» отсутствуют.

В отличие от других государств, где имеются специальные службы или подразделения полиции по предупреждению правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере, в России специальных подразделений не создано, и вся тяжесть работы по указанному направлению ложится на плечи подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг., утвержденная Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761[1], была разработана с учетом Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка. В числе основных проблем защиты детства и семьи в Национальной стратегии определены распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми. Не умаляя значения международных документов, отражающих права детей, каждое государство регулирует вопросы защиты прав и интересов детей собственными нормативными правовыми решениями. В самом общем виде законодательство, регламентирующее административную деятельность участкового уполномоченного полиции по профилактике правонарушений в семейно-бытовой сфере, можно определить как совокупность взаимосвязанных нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих общественные отношения самого разнообразного характера.

В авангарде всего комплекса, следует рассматривать ставший основой формирования нового полицейского законодательства Федеральный закон «О полиции», в ч. 1 ст. 1 которого определено назначение (цель) деятельности полиции – противодействие преступности, а средством достижения данной цели явля-

[1] О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ется «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений».

Несомненно, к данному комплексу относятся также УК РФ и КоАП РФ, Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 21 марта 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[1]. В целях восстановления отечественного опыта профилактики правонарушений, определения и разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Данным законом установлена организационно-правовая основа системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики и лиц, в ней участвующих.

В приказе МВД России № 205 используется бланкетная связь с основными положениями Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[2] и др.

По вопросам противодействия правонарушениям, совершаемым в семейно-бытовой сфере, УУП руководствуется также законами субъектов РФ, на территории большинства которых приняты и действуют кодексы или региональные законы «Об административных правонарушениях». В качестве примера можно привести Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»[3] и Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об админи-

---

[1] Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 21 марта 2014 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21 нояб. 2007 г. № 45. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

стративных правонарушениях»[1]. Однако участковым уполномоченным полиции, необходимо учитывать, что органы внутренних дел обладают полномочиями по составлению протоколов о правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях, только по статьям, которые относятся к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Большинство вопросов организации и осуществления административной деятельности участкового уполномоченного полиции определены в Федеральном законе «О полиции», вместе с тем важнейшие аспекты в его полномочиях регулируются актами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ, правовыми актами МВД России.

В п. 33.3 утвержденной приказом МВД № 205 Инструкции определены категории состоящих на профилактическом учете граждан, с которыми необходимо проводить индивидуальную профилактическую работу по вопросам предупреждения совершения преступлений и АПН в семейно-бытовой сфере. В п. 36.2. Инструкции указывается на необходимость участия УУП, в пределах компетенции, в осуществлении контроля за поведением несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа.

Основания для надзорно-профилактической работы УУП с вышеуказанными категориями отражены в подпунктах «а»–«г» вышеуказанного пункта Инструкции, согласно которым:

а) основанием для проведения работы является сообщение подразделения по делам несовершеннолетних о постановке на учет указанных лиц;

б) участковый уполномоченный полиции посещает несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа, не реже одного раза в квартал;

[1] Об административных правонарушениях: закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в) результат проверки докладывается рапортом на имя заместителя начальника полиции территориального органа (по охране общественного порядка) или начальника отдела полиции и направляется в установленном порядке в подразделение по делам несовершеннолетних по местонахождению на учете контролируемого лица;

г) работа с несовершеннолетними, родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, состоящими на учете в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа, проводится до снятия с учета в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа.

§ 3. Административно-правовая характеристика правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере

В юридической литературе отмечается, что «в составах административных проступков и смежных с ними преступлений находят свое отражение одни и те же цепочки реально происходящих явлений. К какому виду правонарушений будет относиться та или иная цепочка, зависит от того, на каком звене она обрывается: на формальном нарушении правил; на создании общественно опасной обстановки, содержащей угрозу причинения вреда; на реализации этой угрозы»[1]. Семейно-бытовые правонарушения относятся к числу сложных социальных проблем. Несмотря на соседские, родственные отношения между людьми в семье и быту, именно эта сфера отношений наиболее подвержена конфликтам самого различного рода: от мелких правонарушений бытового плана до преступлений, направленных против жизни и здоровья.

Участковому уполномоченному полиции необходимо осознавать качественную неоднородность семейно-бытовых правоотношений. При определении основного критерия при квалификации такого рода административных правонарушений следует отталкиваться от первичного постулата, согласно которому се-

[1] Гаспарян В. А. Общая административно-правовая характеристика правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере // Вестн. Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4. С. 114–117.

мейно-бытовые конфликты преимущественно возможны между членами семьи, т. е. между лицами, находящимися в брачно-семейных отношениях, лицами, проживающими совместно в пределах индивидуального жилого дома, квартиры или иного жилого помещения, и между бывшими супругами. Потерпевшими при совершении административных правонарушений в семейно-бытовой сфере являются жены или сожительницы (48,1 %), несовершеннолетние дети (15,6 %) либо родители (14,2 %) правонарушителя. При этом различные АПН происходят в отношении мужей и сожителей (5,1 %), сестер и братьев (3,8 %). Каждое десятое семейно-бытовое правонарушение совершается в отношении несовершеннолетних членов семьи, из них в 53,3 % случаев – в отношении малолетних (до 14 лет) детей; 11,6 % – в отношении членов семьи в возрасте 51–60 лет.

К АПН, совершенным в семейно-бытовой сфере, относятся противоправные деяния, посягающие на здоровье, личную свободу, честь и достоинство людей, в основе которых лежат длящиеся неприязненные взаимоотношения либо внезапно возникшие конфликты между членами семьи либо с их участием. Наиболее типичными АПН в данной сфере являются следующие.

1. Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ). Субъектами рассматриваемого правонарушения являются родители (лица, записанные отцом или матерью ребенка), иные законные представители несовершеннолетних (усыновители, опекуны, попечители, приемные родители, должностные лица воспитательных, медицинских и иных учреждений).

2. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10 КоАП РФ). В ч. 2 данной статьи речь идет о действиях, совершенных родителями (опекунами, попечителями) несовершеннолетних, т. е. субъекты в составе данного правонарушения названы в самой статье.

3. Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака (ст. 6.23 КоАП РФ). В качестве специального субъекта выделяются родители и иные законные представители несовер-

шеннолетнего, оказывающие повышенное влияние на формирование ценностных установок и привычек несовершеннолетнего.

Кроме указанных выше правонарушений, составы которых принципиально созданы для защиты семейно-бытовых отношений, результаты правоприменительной практики позволяют выделить более универсальные составы, среди которых в первую очередь следует указать мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) и побои (ст. 6.1.1 КоАП РФ).

Объект административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ, − общественные отношения, обращенные на охрану прав и законных интересов несовершеннолетних. Родовым объектом данного состава административного правонарушения являются права и законные интересы несовершеннолетних, видовым объектом – права несовершеннолетних на достойное содержание и воспитание. Непосредственным объектом посягательства выступает право несовершеннолетних на содержание, воспитание, обучение, защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, а также право на общение с родителями и близкими родственниками.

Признаки объективной стороны состава, указанного в ст. 5.35 КоАП РФ, предопределили уникальность состава. Во-первых, диспозиция конструкции ст. 5.35 является бланкетной, что предполагает при ее применении обращаться к нормам семейного и гражданского законодательства, законодательству об опеке и попечительстве и иному законодательству, закрепляющему основные обязанности родителей и лиц, их заменяющих. Во-вторых, рассматриваемая административная норма имеет смежный состав, предусмотренный уголовным законодательством, т. е. ст. 156 УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего».

Объективную сторону АПН, предусматривающего ответственность за неисполнение обязанности родителей или лиц, их заменяющих, по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, характеризуют поступки в поведении указанных участников отношений и охватывают такие признаки, как незаконные действия либо бездействие, возникшие негативные последствия, причинно-следственная связь между поступком и возникшими негативными результатами. Подавляющий объем актов бездей-

ствия со стороны родителей сопровождаются поддержанием безнравственного стиля жизни, направленного на злоупотребление алкоголем, наркотиками и т. п.

Субъект неисполнения обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних является специальным, так как наделен особыми обязанностями, предусмотренными законодательством, и предполагает две категории. К первой категории, безусловно, относятся родители несовершеннолетнего, которые в соответствии с Семейным кодексом РФ признаны отцом и матерью детей и записаны в книге записей рождений по заявлению любого из них. Вторую категорию образуют законные представители несовершеннолетних.

Субъективная сторона состава АПН, предусмотренного ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, позволяет судить, что родители и законные представители не всегда осознают, что своим поведением выполняют состав административного правонарушения, посягающего на права родных детей или опекаемых. Соответственно, есть основания утверждать, что чаще данная категория дел является совершенной по неосторожности. В то же время характер действий родителей, предусмотренный в диспозиции ч. 2 ст. 5.35 КоАП РФ, позволяет говорить о том, что они совершаются умышленно.

Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ предусмотрено ст. 6.10 КоАП РФ и в качестве объекта предполагает здоровье населения. Предметом в данном противоправном поведении выступают алкогольная и спиртосодержащая продукция, понятие которой содержится Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»[1], одурманивающие вещества, перечень которых дан в Списке одурманивающих веществ, утвержденном протоколами Постоянного комитета по контролю наркотиков от 9 октября 1996 № 51/7-96.

[1] О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федер. закон от 22 нояб. 1995 г. № 171-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Объективная сторона данного состава правонарушения предполагает склонение несовершеннолетнего к употреблению таких напитков или веществ. Может выражаться в уговорах, угощении, обещании какой-либо выгоды, угрозе, обмане и т. д. В случае если имеет место вовлечение в систематическое употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ, деяние квалифицируется по ч. 1 ст. 151 УК РФ.

Субъект состава административного правонарушения по ч. 2 – специальный: родители (лица, их заменяющие), лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних. Субъективная сторона состава исследуемого правонарушения предполагает прямой умысел.

Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака – состав, предусмотренный ст. 6.23 КоАП РФ, в качестве объекта также содержит здоровье населения и получает официальное толкование в постановлении Правительства РФ от 18 марта 2014 г. № 200 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с применением Федерального закона “Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака”». Одной из обязанностей граждан в сфере охраны здоровья от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака является забота о формировании у детей отрицательного отношения к потреблению табака, а также о недопустимости их вовлечения в процесс потребления табака. Под потреблением табака понимается курение табака, сосание, жевание, нюханье табачных изделий. Одновременно ст. 20 Федерального закона от 23 февраля 2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»[1] устанавливает запрет продажи табачной продукции несовершеннолетним и несовершеннолетними, вовлечения детей в процесс потребления табака путем покупки для них либо передачи им табачных изделий или табачной продукции,

[1] Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака: федер. закон от 23 февр. 2013 г. № 15-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

предложения, требования употребить табачные изделия или табачную продукцию любым способом.

Общий субъект состава данного правонарушения предусмотрен в ч. 1 ст. 6.23 КоАП РФ, т. е. это вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста. В ч. 2 ст. 6.23 указано, что субъектами являются именно родители и лица, их заменяющие, которые в первую очередь должны закладывать негативное отношение детей к потреблению табака. Субъективная сторона выражается в форме умысла.

Внесение состава правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 «Мелкое хулиганство», в категорию универсальных неслучайно. Возможность привлечения отдельных членов семейных отношений к ответственности за правонарушения в семейно-бытовой сфере как за совершение мелкого хулиганства с практической точки зрения не всегда правомерно. Признаки состава мелкого хулиганства, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ, невозможно отождествить с юридически значимыми признаками, свойственными для семейно-бытовой сферы. Однако и сегодня и в прошлом органы внутренних дел, в частности участковые уполномоченные полиции, вынуждены реагировать на административные правонарушения в семейно-бытовой сфере. А за неимением какой-либо альтернативы в юридической квалификации «бытового хулигана» судьи считают допустимым выносить обвинительные решения по ст. 20.1 КоАП РФ в отношении участников семейно-бытовых скандалов[1].

Согласно ч. 1 ст. 20.1. КоАП РФ мелкое хулиганство есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества.

Понятие общественного порядка не дано в действующем законодательстве, однако, основываясь на мнение профессора Ю.Е. Аврутина, можно утверждать, что «с административно-правовой точки зрения общественный порядок – это правовой порядок, т. е. урегулированный административно-правовыми

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

нормами и находящийся под их охраной, порядок возникновения, изменения и прекращения социальных связей, складывающихся в общественных местах»[1].

В общем понимании нецензурная брань обычно выражается в таких действиях, как произнесение нецензурных слов. Суть рассматриваемого термина также не раскрывается в законодательстве. Поиск ответа на вопрос, что считать нецензурной бранью, приводит к незначительному перечню корневых слов, которые в основной своей сути сводятся к грубой интерпретации названия полового акта или половых органов[2].

В большей степени толкование оскорбительного приставания проистекает от природы термина «приставание». Субъекту противоправного поведения в семейно-бытовой сфере свойственны активные волевые поступки, направленные в сторону вероятного субъекта общественных отношений, обличенные такими негативными качествами, как дерзость, цинизм, навязчивость, они образуют модель оскорбительного приставания. По сути же оскорбительное приставание представляет собой форму обращения, не совместимую с моральными устоями другого участника семейно-бытовых отношений (потерпевшего).

Непосредственными субъектами состава данного правонарушения в семейно-бытовых конфликтах могут выступать родители, лица, их заменяющие, совершеннолетние дети, соседи, а также иные лица, имеющие с названными субъектами основанный на нормах морали общий кратковременный интерес. Субъективная сторона выражается в форме умысла.

К мелкому хулиганству в форме оскорбительного приставания также тесно примыкает такой состав правонарушения, как побои, довольно характерный для семейно-бытовой сферы. С 15 июля 2016 г. впервые введена административная ответственность за побои, которая предусмотрена в ст. 6.1.1 КоАП РФ. Объективная сторона правонарушения заключается в альтернативных действиях – побоях, т. е. в нанесении ударов потерпевшему, или в иных насильственных действиях, причинивших тому

[1] Аврутин Ю. Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 32–36.

[2] Труфанов М. Е. Проблемы квалификации мелкого хулиганства // Российский криминологический взгляд. 2013. № 3. С. 318.

физическую боль (щипание, сечение, выкручивание рук, термическое воздействие, нанесение повреждений тупыми и острыми предметами, использование для укусов животных и т. п.). В соответствии со ст. 116 УК РФ уголовная ответственность наступает за побои или иные насильственные действия, причинившие физическую боль, но не повлекшие последствий, указанных в ст. 115 УК РФ (причинение легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности), совершенные из хулиганских побуждений, а равно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Субъективную сторону преступления характеризует прямой умысел. В данном составе квалифицирующее значение имеет мотив, для правильного установления которого следует учитывать, в частности, длительность межличностных отношений правонарушителя с потерпевшим, наличие с ним конфликтов, не связанных с национальными, религиозными, идеологическими, политическими взглядами, принадлежностью к той или иной расе, социальной группе.

Повторный факт совершения административного правонарушения образует состав преступления, предусмотренного ст. 116.1 УК РФ.

§ 4. Предупреждение участковым уполномоченным полиции административных правонарушений в семейно-бытовой сфере

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» и приказом МВД России № 205 участковые уполномоченные полиции обладают компетенцией, позволяющей целенаправленно и позитивно воздействовать на значительную часть причин и условий совершения правонарушений в семейно-бытовой сфере. В п. 2 ст. 2 Федерального закона «О полиции» в перечне основных направлений ее деятельности указывается «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений», в п. 9.1. Инструкции содержится аналогичное направление

деятельности, направленное на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений.

Предупреждение административных правонарушений УУП в семейно-бытовой сфере представляет собой целенаправленную деятельность по недопущению их совершения путем обнаружения, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению. В значительной степени совершение АПН в рассматриваемой сфере обусловлено сугубо личным характером супружеских отношений и отношений с близкими родственниками. Вследствие этого нелегко увидеть тот предел, за которым административно-правовое предупредительное вмешательство в личную жизнь граждан является нарушением законности со стороны участкового уполномоченного полиции. Требуется согласовывать действия с конституционным требованием о неприкосновенности жилища и личности. Соответственно, специфика предупреждения семейно-бытовых правонарушений требует высокого профессионализма от участкового уполномоченного полиции, предполагает знание им основ психологии, педагогики и семейного права.

Большинство указанных административных правонарушений совершается по месту совместного жительства правонарушителя или потерпевшего: в изолированных квартирах (70 %), в общих квартирах (14 %), в общежитиях (6 %), на улице и в других общественных местах (10 %). В то же время для обследования мест совершения правонарушений, в том числе помещений, зданий, сооружений, участков местности участковый уполномоченный полиции основывается на полномочиях, предусмотренных пп. 1–5, 7, 8, 11, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 34, 36, 37 ч. 1 ст. 13, ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О полиции». Именно профилактический обход административного участка включает в себя посещение зданий, строений и сооружений; посещение лиц, состоящих на профилактическом учете органов внутренних дел; ознакомление с жильцами квартир.

Согласно п. 4 ст. 12 Федерального закона «О полиции», по формальному критерию индивидуальную профилактическую работу по признаку, отраженному в разделе V Инструкции, необходимо проводить с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере. Основанием для проведения индивидуаль-

ной профилактической работы в данном случае является привлечение лица к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ или уголовной ответственности по ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК РФ, а также принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25 и 25.1, ч. 1 и 5 ст. 319 УПК РФ, по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере.

Участковый уполномоченный полиции посещает лиц, допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал. Индивидуальная профилактическая работа с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере, проводится в течение одного года с момента принятия решения о ее проведении. Целью в данном направлении индивидуальной профилактической деятельности являются: снятие психологического напряжения в семейно-бытовых отношениях; предупреждение противоправного поведения; закрепление положительных результатов профилактической работы.

Инструкция по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке четкой модели действий при выявлении такого вида административных правонарушений не содержит. Ведомственным нормативным правовым актом определяются только формы проведения индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного полиции, а именно: проведение профилактических бесед с лицами, состоящими на профилактическом учете; наблюдение за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете, их образом жизни, кругом общения; опрос родственников лиц, состоящих на профилактическом учете и его соседей, а также применение мер административной ответственности к лицам, состоящим на профилактическом учете и совершающим административные правонарушения.

Постановка на учет лиц данной категории носит в большей степени ведомственный информативный характер и никаких репрессивных мер по законодательству России не предусматривает, поэтому постановка на профилактический учет проводится решением начальника территориального органа МВД России при

поступлении рапорта участкового уполномоченного полиции. Огромную роль в оценке степени опасности играет объем информации о лицах, участвующих в различных семейно-бытовых конфликтах на административном участке.

Со всеми обнаруженными несовершеннолетними правонарушителями в присутствии их законных представителей участковый уполномоченный полиции обязан провести профилактическую беседу, в ходе которой выяснить обстоятельства совершения правонарушения. Полученная информация анализируется, устанавливаются места, где допускается продажа несовершеннолетним алкогольной и спиртосодержащей продукции, взрослые, вовлекающие несовершеннолетних в распитие спиртных напитков, и организуются мероприятия по устранению причин и условий, способствовавших совершению несовершеннолетними правонарушений.

В неблагополучных семьях проблемы детей и родителей взаимосвязаны, поэтому работа ведется с ними одновременно. Выбор стратегий профилактики, коррекции семейного неблагополучия и девиаций в поведении детей зависит от причин семейного неблагополучия и факторов, ему способствующих, степени отклонений в поведении детей. Чаще всего именно в результате насилия в семье наблюдается разрушение нравственных основ семейного воспитания, прогрессирует детская безнадзорность и беспризорность, несовершеннолетние все активнее вовлекаются в потребление спиртных напитков, наркотиков или в проституцию. Побои, причиняемые супругами, также очень часто связаны с злоупотреблением алкоголем.

Очевидную проблему образует то, что данного вида правонарушения очень часто совершаются в результате нахождения в нетрезвом состоянии как правонарушителей, так и потерпевших, совместного употребления лицами спиртных напитков в квартирах, становящихся притонами, ревности одного из супругов или сожителей, стихийно возникающих ссор и драк, затяжных конфликтов между членами семей, соседями, родственниками и другими близкими лицами.

Для таких правонарушений симптоматично их совершение в рамках конфликта семьи с соседями. Административные правонарушения и основанные на их продолжении преступления в

сфере быта совершаются в основном в нерабочее время. Несколько больше правонарушений совершается в праздничные и выходные дни. Сведения о времени, месте и других обстоятельствах совершения правонарушений показывают, что профилактическая работа участковых уполномоченных полиции в жилом секторе должна активизироваться в вечернее время, а также в предвыходные, выходные и праздничные дни.

§ 5. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции административных правонарушений в семейно-бытовой сфере

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возлагается обязанность выявления причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, а также лиц, имеющих намерение совершить противоправные действия. Выявление указанной категории граждан участковым уполномоченным полиции является одним из основных методов устранения причин совершения правонарушений в семейно-бытовой сфере.

В работе УУП правонарушение считается выявленным с момента принятия процессуально-опосредованного решения в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Согласно п. 29 Инструкции УУП обязан принимать заявления, сообщения и иную информацию об АПН и происшествиях, а по прибытии на УПП либо в иное служебное помещение записывать полученную информацию в журнал учета приема граждан, их обращений и заявлений. Своевременное выявление АПН в семейно-бытовой сфере выступает одной из основных задач УУП. Для более точного прогноза развития ситуации в результате анализа полученной информации необходимо представлять, что ситуация конфликта находится на ранней стадии развития; ситуация конфликта носит затяжной характер; ситуация конфликта критическая и требует оперативного разрешения. Данный алгоритм позволяет выбрать наиболее эффективную форму и тактику воздействия на стороны семейно-бытового конфликта.

В каждом случае обнаружения признаков преступления или АПН участковый принимает необходимые меры по изобличению лица или лиц, виновных в его совершении. Выявленные признаки правонарушения нуждаются в документировании, т. е. процессуальном оформлении и закреплении информации об обстоятельствах совершения правонарушения в официальных документах, имеющих доказательственное значение при рассмотрении дела.

Признаки правонарушений могут быть выявлены путем наблюдения за поведением лиц, состоящих на профилактическом учете, их образом жизни, кругом общения. Информацию о фактах и лицах, совершающих АПН в семейно-бытовой сфере, возможно получить: из управляющих компаний, органов опеки и попечительства; из приговоров суда по лицам, осужденным за бытовые преступления условно или к мерам наказания, не связанным с лишением свободы; из материалов суда по делам о выселении за невозможностью совместного проживания; из постановлений о прекращении уголовных дел или об отказе в возбуждении их по фактам правонарушений бытового характера; из рапортов сотрудников различных служб полиции; из сообщений больниц, пунктов неотложной медицинской помощи, травматологических пунктов об обращении или доставлении туда лиц с травмами, полученными в семейно-бытовых конфликтах, и т. д.

Условиями, для которых требуется особое внимание УУП, выступают: пьянство; употребление наркотиков; увлечение лица азартными играми; глубокие разногласия по поводу форм и методов воспитания детей; возвращение одного из родителей (других лиц) в семью из мест отбывания наказания; грубое нарушение соседями ОП и т. п.

Участвуя в пределах компетенции в пресечении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, УУП обязан выявлять несовершеннолетних, самовольно ушедших из семьи или из специальных учебно-воспитательных учреждений органа управления образованием, а также участвовать в выявлении лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие бродяжничеством и попрошайничеством. Выявление несовершеннолетних,

проживающих в ненадлежащих условиях предполагает незамедлительное информирование об этом ПДН ТО МВД России.

Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закреплен термин «семья, находящаяся в социально опасном положении». Среди таких семей принято выделять семьи с открытой формой неблагополучия и со скрытой формой неблагополучия (внутренне неблагополучные). Семьи с открытой формой неблагополучия имеют низкий социальный статус в какой-либо из сфер жизнедеятельности или в нескольких одновременно, не справляются с возложенными на них функциями, родители ведут аморальный, противоправный образ жизни. Жилищно-бытовые условия такой семьи не отвечают элементарным санитарно-гигиеническим требованиям, а воспитанием детей, как правило, никто не занимается. Дети оказываются безнадзорными, становятся жертвами насилия как со стороны родителей, так и других лиц. К этой же категории относятся конфликтные семьи, которым присущи супружеские скандалы, грубость, взаимные угрозы, оскорбления, отсутствие уважения.

Второй тип неблагополучной семьи может попасть в поле зрения участкового уполномоченного полиции, скорее всего, при официальном обращении отдельных членов семьи или представителей образовательных учреждений по вопросам деструктивного влиянии на личностное формирование ребенка. Реальное отражение работы участкового уполномоченного полиции в семейно-бытовой сфере находится в состоянии оперативной обстановки на его административном участке, которая включает в себя предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, объективное и своевременное разрешение вопросов, содержащихся в обращениях членов неблагополучных семей.

Под административным пресечением в деятельности полиции принято понимать: «предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права юридические способы и средства психического или физического воздействия, применяемые сотрудниками полиции для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуе-

мых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства в действия (деятельность) правонарушителя»[1].

Подавляющее большинство противоправных деяний в семье совершается в условиях очевидности, им предшествуют длительные конфликты, хорошо известные окружающим и проявляющиеся в действиях, которые создают правовую основу для вмешательства сотрудников полиции. Еще до вхождения в квартиру или другое жилое помещение в целях соблюдения требований личной безопасности УУП, чтобы обладать предварительной информацией о происшествии, необходимо связаться с дежурной частью ТО МВД России, получить данные о зарегистрированных по указанному адресу лицах и по возможности заручиться поддержкой ближайшего наряда ППСП либо другого УУП. Информацию также возможно детализировать в паспорте на жилой дом, если участковый уполномоченный принял сигнал, находясь в своем участковом пункте полиции. Возможно, что кто-либо из участников семейно-бытового конфликта состоит у участкового уполномоченного полиции на профилактическом учете.

Участковый уполномоченный полиции, прибыв к месту семейно-бытового правонарушения, чаще всего это место жительства правонарушителя либо потерпевшего, имеет право потребовать прекращения противоправных действий. Императивность требования о прекращении семейно-бытового конфликта обеспечена административной ответственностью, предусмотренной ст. 19.3 КоАП РФ. Если же участковому уполномоченному полиции будет отказано в возможности пройти в жилое помещение, то согласно ст. 15 Федерального закона «О полиции», с учетом оценки обстоятельств и при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается преступление, в целях его пресечения он имеет право проникнуть в жилое помещение помимо воли проживающих там граждан.

Для пресечения административного правонарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия, в соответствии со ст. 27.3–27.6 КоАП РФ участковый может применить административное задержание лица, в действиях которого очевидны признаки АПН.

---

[1] Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 35.

Как только для УУП становится очевидным, в действиях какого участника семейно-бытового конфликта присутствуют признаки АПН, следует официально определить и зафиксировать его статус в качестве лица, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, что обладает сдерживающим и профилактическим эффектом.

Учитывая, что к числу АПН, совершаемых в сфере семейных и бытовых отношений, могут быть отнесены противоправные деяния, посягающие на жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан, являющиеся, как правило, результатом неправомерного разрешения возникающих на почве межличностных конфликтов, вызванных в основном неприязнью, местью, ревностью или хулиганскими побуждениями правонарушителя, действия по их пресечению являются одним из приоритетных направлений противодействия совершению преступлений, обеспечивающих нейтрализацию или блокирование причин их совершения. Целью пресечения выступает непосредственное прекращение противоправного деяния. Оно должно быть оперативным, а поэтому часто осуществляется в условиях дефицита информации об обстановке, характере противоправного деяния.

В случаях когда в ходе семейно-бытового конфликта правонарушитель не реагирует на требования УУП, продолжая насильственные действия, то с соблюдением требований ст. 19, на основании ст. 20 и (или) ст. 21 Федерального закона «О полиции» он имеет право применить физическую силу и специальные средства, которые относятся к административно-правовым средствам пресечения. Физическая сила и специальные средства должны применяться с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, характера и силы оказываемого ими сопротивления. Применение указанных средств необходимо прекратить, как только поставленная цель пресечения правонарушения будет достигнута.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение семейно-бытовой сфере. В чем специфика этой сферы правоотношений?

2. Перечислите основные нормативные правовые акты, образующие правовую основу деятельности участкового упол-

номоченного полиции по профилактике правонарушений в семейно-бытовой сфере.

3. Перечислите и разберите по составу административные правонарушения, совершаемые в семейно-бытовой сфере

Рекомендуемая литература

1. Аврутин Ю. Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 32–36.

2. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 35.

3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

4. Труфанов М. Е. Проблемы квалификации мелкого хулиганства // Российский криминологический взгляд. 2013. № 3. С. 318.

РАЗДЕЛ III
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ, СВЯЗАННАЯ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОХРАНОЙ ПРАВ ГРАЖДАН, СОБСТВЕННОСТИ И КОНТРОЛЕМ ЗА ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ

Глава 5. Деятельность участкового уполномоченного полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности

§ 1. Правовые подходы к определению сущности и содержания общественной безопасности и общественного порядка

В Конституции Российской Федерации термин «безопасность» употребляется несколько раз. Так, в ч. 5 ст. 13 запрещается «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства», в ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 речь идет об условиях допустимости ограничения прав и свобод человека, среди которых называются безопасность государства и граждан. Статья 72 основного закона относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обеспечение общественной и экологической безопасности (п. «б» и «д»), в ст. 83 закреплены полномочия главы государства, среди которых – полномочие по формированию и руководству Советом Безопасности РФ. Пункт «д» ст. 114 относит осуществление мер по обеспечению государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью к ведению Правительства РФ. Охрана общественного порядка отнесена также к полномочиям местного самоуправления, которые они вправе осуществлять самостоятельно (ст. 132).

В Федеральном законе «О безопасности» сам термин «безопасность» не раскрывается. Согласно данному нормативному акту деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;

2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;

3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства.

Из вышеперечисленного следует что, в российском законодательстве выделяется три уровня безопасности: личная, общественная и государственная и, кроме того, упоминается безопасность национальная.

В качестве объектов безопасности следует указать:

1) личность – ее права и свободы;

2) общество – его материальные и духовные ценности;

3) государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

К основным объектам безопасности относятся: права и свободы личности; материальные и духовные ценности общества; конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства. В связи с этим различают безопасность личности, общественную и государственную безопасность.

В юридической литературе наряду с безопасностью исследуются также понятия «общественный порядок» и «правопорядок». Конституция РФ относит обеспечение правопорядка к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Глава 20 КоАП РФ и раздел IX УК РФ содержат нормы, устанавливающие ответственность за противоправные деяния, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, однако четких критериев разделения этих понятий в них нет.

Сходство понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» определяется тем, что они имеют сложную социальную природу, представляют собой наиболее существенные и многочисленные связи в сфере общественной жизни. Кроме того, содержание этих понятий составляют однородные общественные отношения.

Общественная безопасность *– состояние общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми и технико-юридическими нормами при использовании объектов, представляющих повышенную опасность для обще-*

ства, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами.

Общественный порядок *– это регламентируемая социальными нормами система общественных отношений, складывающаяся в общественных местах в процессе общения людей, неприкосновенность которой гарантирована государством в целях:*

– обеспечения безопасности личности;

– охраны нравственности, чести и достоинства;

– создания нормальных условий для труда и отдыха;

– обеспечения нормального функционирования органов власти, общественных объединений и организаций.

Охрана общественного порядка *– осуществляемая преимущественно в общественных местах деятельность по надзору за соблюдением действующего законодательства и защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных, административно наказуемых посягательств и общественно опасных событий.*

В отличие от правопорядка общественный порядок образуется под воздействием не только правовых, но и иных социальных норм: морали, обычаев, корпоративных, религиозных норм и т. д.[1]

Поскольку рассматриваемые понятия общественной безопасности и общественного порядка связаны с местом, где складываются общественные отношения между людьми, то возникает вопрос о том, что следует понимать под общественным местом.

В юридической литературе и во многих нормативных актах можно встретить термин «общественное место». В то же время законодательное закрепление в нормативных правовых актах понятия «общественное место» отсутствует.

[1] Перевалова В. Д. Теория государства и права. М., 2005. С. 456.

В законодательстве об административной ответственности в ряде статей «общественное место» является обязательным элементом состава правонарушения. Так, в ст. 20.1 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за мелкое хулиганство, конкретно указано на то, что действия подпадают под признаки данного состава правонарушения лишь в случаях, когда они совершаются в общественных местах. В ст. 20.20 КоАП РФ установлена административная ответственность за распитие алкогольной продукции либо за потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах. В данной административно-правовой норме приводится перечень некоторых видов общественных мест, а именно: улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования. Однако по смыслу этой нормы перечень видов общественных мест в законодательстве приводится не совсем полный, поскольку в диспозиции содержится оговорка: «в других общественных местах». В ст. 20.21 КоАП РФ речь идет об ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Статья 20.22 КоАП РФ предусматривает ответственность за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических или психотропных веществ.

В действующем законодательстве не дано определения понятия «общественное место». По мнению В. С. Егорова, под общественным местом следует понимать место, постоянно или временно открытое для посещения широкого круга лиц в соответствии с его культурным, социально-бытовым или производственным назначением. Главным признаком общественного места является возможность нахождения в нем широкого круга лиц, т. е. общества. В.С. Егоров полагает, что только в таком случае можно назвать его общественным[1]. Критериями признания места общественным выступают: а) возможность свободного доступа для посещения; б) предназначенность данного места для удовле-

[1] Егоров В.С. Уголовная ответственность за хулиганство: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 17.

творения различных потребностей в формах и способах, не запрещенных законом.

*Под **общественными местами** следует понимать места общего пользования, в том числе: улицы, парки, скверы; транспортные магистрали, аэропорты, вокзалы, пристани, прилегающие к ним территории; транспорт общего пользования городского и пригородного сообщения, остановки общественного транспорта; жилые микрорайоны, места общего пользования в жилых домах (подъезды, лестницы, лестничные площадки, лифты жилых домов, крыши, чердаки, технические этажи, подвалы и иные места); территории, прилегающие к жилым домам, в том числе детские площадки, спортивные сооружения; детские, образовательные и медицинские организации, организации культуры, физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения; места, предназначенные для использования в сфере развлечения, досуга, торговли, отдыха; места общественного питания; места в период проведения культурно-массовых, спортивно-массовых, театрально-зрелищных и иных массовых мероприятий; иные места, которые независимо от их формы собственности постоянно, временно или эпизодически открытые для свободного доступа неограниченного круга лиц, в том числе места, предполагающие возможность появления (нахождения) в них неопределенного круга лиц.*

Классификацию общественных мест на виды можно проводить по различным критериям.

1. По времени использования общественные места делятся следующим образом:

1) общественные места постоянного использования – места в пределах населенного пункта с открытым свободным доступом в любое время года и суток: а) улицы, площади, проспекты, бульвары, набережные, мосты, подземные переходы, путепроводы, эстакады, остановки; б) парки, скверы, переулки, тупики, дворы (за исключением частных владений), пустыри, нежилые помещения с открытым доступом (развалины), неогороженные стройки;

в) лесопарковые зоны, специально оборудованные пляжи (за исключением ведомственных и закрывающихся на определенные срок), берега открытых водоемов, непосредственно водоемы, а также прилегающие к ним зоны отдыха и зеленых насаждений;

2) общественные места периодического использования – помещения и территории учреждений, предприятий, организаций, предназначенных для обслуживания населения в установленные часы работы: а) зрелищные предприятия (музеи, выставочные залы, картинные галереи, казино, дискотеки, ипподромы, кинотеатры, театры и т. п.); б) городской транспорт (включая метрополитен), а также железнодорожный, водный и воздушный транспорт; в) предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания: рынки, магазины, другие торговые точки, рестораны, бары, дома отдыха, санатории, пансионаты, отделения связи, общественные туалеты, аптеки, ателье, парикмахерские, бани, химчистки, библиотеки и т. п.; г) спортивные сооружения, спортзалы, стадионы, бассейны и т. п.; д) территории, находящиеся вне пределов населенного пункта, во время проведения на них массовых мероприятий (слет, фестиваль, спортивные соревнования и т. п.).

2. По наличию охраны общественные места делятся так: без охраны; охраняемые МВД России, вневедомственной охраной Росгвардии; частными охранными организациями.

3. По доступности общественные места делятся следующим образом: со свободным доступом; с количественным ограничением числа участников; с ограничением доступа по другим основаниям.

Отдельного внимания заслуживает пространство, относящееся к территориям в пределах населенного пункта, вне зданий, которые в узком понимании не относятся к местам общего пользования и проведения досуга гражданами. К таким местам относятся: тупики, дворы (за исключением частных владений), пустыри, нежилые помещения с открытым доступом (развалины), неогороженные стройки, отдаленные лесопарковые зоны, берега открытых водоемов, непосредственно водоемы, а также прилегающие к ним зоны зеленых насаждений. Данные территории находятся в пределах населенного пункта, поэтому рядом имеются жилые и нежилые помещения с высокой плотностью населения, что обуславливает высокую вероятность появления в ука-

занных местах посторонних лиц. Ввиду близости от жилищ они могут использоваться гражданами для удовлетворения своих потребностей, не запрещенных законом (например, выгул собак на пустыре, игра детей на развалинах, занятия спортом в лесопосадках и т. д.).

Уличное пространство является общественным местом постоянного использования в пределах населенного пункта с открытым свободным доступом в любое время года и суток. К уличному пространству, помимо улиц в традиционном понимании, относятся: площади, проспекты, бульвары, набережные, мосты, подземные переходы, путепроводы, эстакады, остановки, парки, скверы, переулки, тупики, дворы (за исключением частных владений), пустыри, нежилые помещения с открытым доступом (развалины), неогороженные стройки и т. д.

Предлагается не считать общественными следующие места:

1) территории с ограниченным доступом, для посещения которых необходимы специальные разрешения, пропуска или разрешение владельца территории или объекта.

2) территории и объекты со свободным доступом, если они находятся вне пределов населенного пункта (т. е. возможность появления посторонних лиц в данных местах незначительно мала), специально не оборудованы и не предназначены для массового удовлетворения различных потребностей граждан, выполнения работ или оказания услуг.

К данным территориям относятся:

а) общественные места периодического использования в неустановленные часы работы, например закрытый на ремонт магазин, метрополитен в ночное время и т. п.;

б) жилища граждан (под жилищем понимаются индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное для временного проживания);

в) производственные помещения (нахождение на производстве посторонних лиц без соответствующих документов и разрешений, подтверждающих принадлежность к данному производ-

ственному коллективу, практически невозможно, так как производственные организации осуществляют контрольно-пропускной режим на свою территорию);

г) чердаки и подвалы, не оборудованные для общего пользования граждан (спортивных, зрелищных и иных мероприятий); в некоторых случаях в подвалах и чердаках домов оборудуются, например, тренажерные залы, в этих случаях их следует признавать общественным местом;

д) территории частных владений и территории охраняемых объектов (как правило, такие территории огорожены, имеют охранные системы и пропускной режим, закрыты для свободного посещения, поэтому не могут признаваться общественным местом);

е) транспортные средства.

В определенных случаях в данных местах проводятся массовые мероприятия со свободным посещением указанных мест любыми желающими (например, проведение собрания жильцов в подъезде дома; фестиваль бардовской песни в лесу). В случае когда в месте, не относящемся к общественным, проводится законная массовая акция граждан с привлечением всех желающих, логично данное место считать общественным и обеспечить охрану общественного порядка.

§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О полиции» предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по делам об административных правонарушениях, а также охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются основными направлениями деятельности органов внутренних дел. Анализ правоприменительной практики и статистических данных показывает, что нарушения общественного порядка и общественной безопасности относятся не только к наиболее часто совершаемым, но и самым распространенным и разнообразным по форме проявлениям адми-

нистративных правонарушений. Среди органов исполнительной власти, обладающих юрисдикционными полномочиями в рассматриваемой сфере, органы внутренних дел занимают главенствующее положение.

Для понимания сущности деятельности органов внутренних дел и службы участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, важно определить понятие и объект названных правонарушений.

Основываясь на анализе признаков административного правонарушения, содержащихся в ст. 2.1 КоАП РФ, административными правонарушениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность, следует признавать противоправные, виновные и наказуемые деяния, посягающие на общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотрены в гл. 20 КоАП РФ.

Родовые объекты данных правонарушений – общественный порядок и общественная безопасность.

Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, относятся к числу наиболее распространенных правонарушений. Существенно, что по своему характеру административные правонарушения приближаются к преступлениям, одни из них имеют с преступлениями сходные составы (например, мелкое хулиганство – ст. 20.1 КоАП РФ, хулиганство – ст. 213 УК РФ), другие предшествуют либо способствуют совершению преступлений (в частности, нарушения антиалкогольного законодательства – ст. 20.20, 20.21 КоАП РФ). В подтверждение этого обстоятельства обратим внимание на то, что гл. 20 КоАП РФ называется «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», а раздел IX УК РФ – «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка».

Сложный, комплексный характер сфер общественного порядка и общественной безопасности обусловливает необходимость различных способов их охраны.

Охрана общественного порядка как административно-правовая деятельность органов внутренних дел – это упорядочение системы общественных отношений, функционирование которой обеспечивает личную и общественную безопасность, поддержание ритмичности наиболее значимых социальных процессов в рамках правового государства, создание обстановки общественного спокойствия, соблюдение уважения к гражданскому обществу, чести, национальному равноправию и достоинству личности в соответствии с международными стандартами прав и свобод человека и гражданина, посредством реализации организационных и правовых норм.

Охрана общественного порядка как административно-правовая деятельность органов внутренних дел включает следующее:

– упорядочение системы общественных отношений, функционирование которой обеспечивает личную и общественную безопасность;

– поддержание ритмичности наиболее значимых социальных процессов в рамках правового государства;

– создание обстановки общественного спокойствия;

– соблюдение уважения к гражданскому обществу, чести, национальному равноправию и достоинству личности в соответствии с международными стандартами прав и свобод человека и гражданина посредством реализации организационных и правовых норм.

В зависимости от специфики правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере и характера мер, посредством которых охраняются общественный порядок и общественная безопасность, различают следующие способы охраны: административно-правовой, оперативно-розыскной, уголовно-правовой и гражданско-правовой.

Одним из правовых средств охраны общественного порядка и общественной безопасности является институт административной ответственности.

Участковые уполномоченные полиции в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ вправе рассматривать дела за нарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 20.1, ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ.

Самый распространенный вид правонарушений, совершаемых в общественных местах, – мелкое хулиганство. Проявляется оно в гипертрофированном желании самовыразиться, зачастую противопоставляя себя обществу, окружающим людям.

Формы проявления хулиганских действий чрезвычайно разнообразны. Это умышленные действия, при которых нарушитель сознает антиобщественный характер своего поведения, сознательно желая или допуская нарушения общественного порядка и спокойствия. Примерами нарушения общественного порядка служат: повреждение оборудования в общественном транспорте; нанесение нецензурных надписей в местах общего пользования; демонстрирование непристойных жестов; оскорбительное приставание к гражданам.

Нецензурная брань – одна из грубых форм неуважения, проявляемая нарушителем норм общественной нравственности. Используемый филологами термин «ненормативная лексика» подразумевает циничные слова, фразы, речь в грубой форме, обозначающие сферу сексуальных отношений. Нецензурная брань нарушает общепризнанные нормы, и ее можно признать правонарушением. Произнесение нецензурных слов, судя по составу ст. 20.1 КоАП РФ, совершается с умыслом, т. е. лицо сознает неправомерность своих действий, произносит слова достаточно громко, знает о неприемлемости такой речи именно в этом общественном месте. Следует отличать нецензурную брань от грубой, а также от оскорбления, т. е. сознательного унижения достоинства конкретных людей (ст. 5.61 КоАП РФ).

Оскорбительное приставание к гражданам – поведение, унижающее достоинство и содержащее высказывания, действия оскорбительного характера в форме издевательства, грубости. Оскорбительное приставание следует отличать от назойливого приставания.

При мелком хулиганстве возможно причинение материального ущерба путем уничтожения или повреждения чужого иму-

щества. Под уничтожением чужого имущества следует понимать такое внешнее воздействие на предметы, в результате которого они прекращают свое существование либо приводятся в полную непригодность для использования по целевому назначению. Повреждение имущества ~ причинение вещи такого вреда, в результате которого она без восстановительных работ не может быть использована по целевому назначению. При этом размер ущерба должен быть незначительным, в противном случае виновный может быть привлечен к ответственности по ст. 167 УК РФ. При оценке ущерба учитываются не только стоимость, но и материальное положение потерпевшего, значение уничтоженного или поврежденного имущества для потерпевшего, возможность его восстановления.

Мелкое хулиганство, как правило, совершается в присутствии граждан, однако признак публичности обязателен не всегда (например, при написании непристойных фраз в ночное время на заборе в общественном месте).

Квалифицирующим видом мелкого хулиганства служит совершение тех же действий, сопряженное с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка. Неповиновение предполагает не только пассивное поведение (отказ проследовать в орган внутренних дел, неподчинение требованиям о прекращении хулиганских действий), но не исключает и активного поведения правонарушителя, которое следует отличать от сопротивления, выражающегося в активном физическом противодействии.

Объективная сторона является критерием отграничения мелкого хулиганства от уголовно наказуемых действий, ответственность за которые предусмотрена ст. 213 УК РФ (хулиганство). Грубые нарушения общественного порядка, выражающие явное неуважение к обществу, сопровождающиеся применением оружия либо предметов, используемых в качестве оружия, являются преступлением, а не административным правонарушением. При этом необходимо учитывать не только место и степень нарушения общественного порядка, но и способ, интенсивность, продолжительность совершения противоправных действий.

Субъективная сторона представляет собой внутреннее отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и характеризуется в большинстве случаев виной в форме умысла.

Субъектом мелкого хулиганства может быть физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Административные правонарушения, предусматривающие ответственность за распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах и появление в общественном месте в состоянии опьянения, являются не только самыми распространенными, но и оказывают наибольшее негативное влияние на развитие личности, общества и государства в целом.

Статьей 20.20 КоАП РФ предусмотрена ответственность за распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах. Объектом данного правонарушения является общественный порядок, общественная нравственность, а также здоровье населения.

С объективной стороны противоправные действия выражаются в распитии пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах; потреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потреблении иных одурманивающих веществ в общественных местах. Понятие и виды алкогольной и спиртосодержащей продукции определяет Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». При этом под пивом и напитками, изготавливаемыми на его основе, законодатель понимает продукцию с содержанием этилового спирта менее 12 % объема готовой продукции, а под алкогольной и спиртосодержащей продукцией – продукцию с объемом содержания этилового спирта более 12 %.

Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»[1] устанавливается запрет на потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача. Правонарушение, связанное с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, посягает на законный оборот наркотических средств и психотропных веществ и здоровье населения.

Для привлечения граждан к административной ответственности за рассматриваемое правонарушение достаточно самого факта распития пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах (кроме организаций торговли и общественного питания, в которых разрешена продажа алкогольной продукции на розлив), а также потребления наркотических средств, психотропных веществ, иных одурманивающих веществ.

Правонарушение считается оконченным не только тогда, когда спиртные напитки или часть их уже распиты, а наркотическое средство употреблено, но и когда они подготовлены к употреблению.

Субъектом правонарушения может быть вменяемый гражданин, достигший 16-летнего возраста. С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Статья 20.21 КоАП РФ предусматривает ответственность за появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Объектом правонарушения являются общественный порядок, общественная нравственность, человеческое достоинство. С объективной стороны противоправные действия выражаются в появлении в общественных местах в состоянии опьянения. При этом для квалификации данного правонарушения не имеет значения, где употреблялась алкогольная, спиртосодержащая продукция. В случае если указанная продукция распивалась или употреблялась в общественном месте, сотрудникам полиции необхо-

[1] О наркотических средствах и психотропных веществах: федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

димо учитывать, что в действиях граждан имеет место и правонарушение, предусмотренное ст. 20.20 КоАП РФ.

Особенность объективной стороны рассматриваемого состава заключается в том, что гражданин находится в общественном месте в такой степени опьянения, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность (неприятный, вызывающий брезгливость и отвращение внешний вид, грязная, мокрая одежда; неустойчивая, шаткая походка; пребывание в общественном месте в бесчувственном (лежачем) состоянии, наличие рвотных масс на одежде и т. п.).

Субъектом правонарушения может быть гражданин, достигший 16-летнего возраста. С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Статья 20.22 КоАП РФ предусматривает ответственность за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Объектом правонарушения является общественный порядок, человеческое достоинство, общественная нравственность, здоровье и нравственное воспитание несовершеннолетних.

С объективной стороны ответственность законных представителей несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет наступает в случае, когда он, находясь в общественном месте, появляется в состоянии опьянения; распивает пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; потребляет наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, иные одурманивающие вещества.

Таким образом, объективной стороной данного правонарушения являются действия (бездействие) законных представителей, послужившие причиной подобного поведения несовершеннолетнего.

Субъектом правонарушения являются родители или иные законные представители (усыновители, опекуны, попечители) несовершеннолетних. С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ участковый уполномоченный полиции вправе возбуждать дела за нарушения, предусмотренные гл. 20 КоАП РФ: ч. 3–5 ст. 20.1, ст. 20.2, 20.2.2, 20.2.3, 20.3, 20.5, 20.6, ч. 4, 4.1, 4.2 и 6 ст. 20.8, ст. 20.9, 20.10, 20.12, 20.13, 20.15, 20.18, 20.19, ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22, ч. 2 ст. 20.23, ст. 20.24 (в отношении частных детективов, охранников), ч. 2, 3 и 5 ст. 20.25, ст. 20.28, 20.29, 20.31, 20.32, 20.35.

§ 3. Особенности предупреждения и пресечения административных правонарушений

Противодействие правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, возложена на ОВД, которые должны обеспечивать надежную охрану общественного порядка, прав и законных интересов граждан от преступных и иных антиобщественных действий, быстро и полно их раскрывать, выявлять и всемерно содействовать устранению причин и условий, способствующих совершению противоправных действий. В соответствии с этим ОВД обеспечивают систематический надзор за исполнением гражданами и должностными лицами решений органов государственной власти и управления по вопросам противодействия данным видам административных правонарушений, задержание лиц, совершающих противоправные действия, и принятие к ним мер воздействия, установленных действующим законодательством. Кроме того, они осуществляют широкий комплекс мероприятий по профилактике хулиганства, пьянства и других правонарушений, взаимодействуя с другими государственными органами и общественными организациями.

Практика показывает, что большинство административных правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности совершается на улицах и в других общественных местах. Поэтому большой объем работы по их предупреждению и пресечению осуществляют аппараты и подразделения полиции охраны общественного порядка, в частности службы участковых уполномоченных полиции.

Одна из главных задач, возложенных на подразделения полиции, – организация борьбы с хулиганством и пьянством на

улицах и в общественных местах городов и населенных пунктов силами ППСП, нарядами ДПС ГИБДД, УУП, а также обеспечение взаимодействия в этой работе с другими полицейскими подразделениями.

Несмотря на большое разнообразие административных деликтов, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, тактика их пресечения представляет собой строго определенную последовательность действий участковых уполномоченных. При этом необходимо отметить, что применяемая сотрудниками полиции совокупность средств, приемов и способов носит универсальный характер и позволяет достигать поставленной цели (пресечения правонарушения) вне зависимости от совершаемого проступка. Так, УУП при выявлении правонарушения: 1) принимают меры по немедленному его прекращению; 2) фиксируют факт противоправного деяния; 3) устанавливают личность правонарушителя; 4) устанавливают и записывают данные о свидетелях.

К тактическим методам, приемам и способам предупреждения и пресечения мелкого хулиганства, нарушения антиалкогольного законодательства можно отнести: наблюдение за выполнением гражданами и должностными лицами правил поведения; выставление постов и организацию патрулирования в местах концентрации хулиганов и пьяниц; предъявление требования о прекращении противоправных действий; предупреждение лиц, ведущих себя недостойно, если их действия не влекут за собой применения мер административного воздействия.

Кроме того, при невыполнении лицом предъявленных к нему требований о прекращении мелкого хулиганства, а также с учетом иных обстоятельств содеянного, невозможности произвести разбирательство на месте сотрудник полиции в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ доставляет правонарушителя в орган внутренних дел в целях составления протокола об административном правонарушении. При этом действия участкового уполномоченного полиции должны быть тактически продуманы и обоснованы, лишены самонадеянности и грубости, но одновременно должны носить убедительный характер и завершаться вынесением конкретного решения: ограничиться методами убеждения или, учитывая тяжесть проступка, составить протокол на месте его со-

вершения либо доставить правонарушителя в орган внутренних дел или участковый пункт полиции.

При привлечении к административной ответственности лица, совершившего мелкое хулиганство, важно обеспечить доказательственную базу. С этой целью УУП протоколирует действия нарушителя, выявляет и производит опрос очевидцев, документирует их сообщения и сведения о них.

Для привлечения к административной ответственности за нарушения антиалкогольного законодательства сотруднику полиции необходимо пресечь правонарушение, удалить из общественного места лиц, находящихся в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, изъять приобретенные спиртные напитки. Для этого следует применять предусмотренные законом меры административного принуждения.

Административное задержание применяется в целях пресечения совершаемых правонарушений, когда другими средствами невозможно добиться желаемого результата, а также если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Согласно ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица. Об административном задержании составляется протокол. По просьбе задержанного о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются его родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. О задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или законные представители.

Срок административного задержания не может превышать 3 часов. Он начинается с момента доставления нарушителя для составления протокола в ОВД, а если нарушитель находится в состоянии опьянения – со времени его вытрезвления, но не должен превышать 48 часов. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, влекущем в качестве одной из мер наказания административный арест, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Перечисленные методы, приемы и способы борьбы с правонарушениями, посягающими на ОП и ОБ, находят свое конкретное проявление в следующих организационно-тактических формах:

– на основе анализа информации оптимальная расстановка сил и средств полиции и организация их взаимодействия с другими государственными органами и общественными формированиями;

– координация деятельности всех служб, органов и подразделений, разработка и осуществление комплексных мероприятий;

– повышение уровня работы специальных учреждений полиции, укрепление их материально-технической базы;

– вынесение вопросов на рассмотрение коллегий, оперативных совещаний;

– изучение, обобщение и внедрение передового опыта.

Оптимальная расстановка имеющихся сил и средств в соответствии с реально складывающейся на обслуживаемой территории обстановкой, оперативное управление ими с учетом происходящих изменений и постоянный контроль за их работой – важные формы борьбы с правонарушениями, посягающими на ОП и ОБ, и в то же время один из путей последовательного улучшения ООП и повышения эффективности работы по предупреждению и пресечению данных проявлений.

Таким образом, пресечение правонарушений, посягающих на ОП и ОБ включает целый комплекс действий, от правильности осуществления которого зависит уровень правопорядка на АУ, обслуживаемых УУП.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие основные нормативные правовые акты регламентируют охрану общественного порядка и общественной безопасности?

2. Что означает термин «безопасность»?

3. Что является общественным порядком?

4. Какие уровни безопасности выделены в российском законодательстве?

5. Какие элементы выделяют в определении ОП и ОБ?

Рекомендуемая литература

1. Журавлев Р. А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Российский следователь. 2012. № 9.

2. Казак Б. Б., Михайлова Н. В., Столяренко В. М. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2012. № 2.

3. Конин В. Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. 2013. № 1.

4. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

РАЗДЕЛ IV
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Глава 6. Сущность административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции

§ 1. Понятие и признаки административной юрисдикционной деятельности

Функция административной юрисдикции вытекает из основных направлений деятельности полиции. Термин «юрисдикция» образован от сочетания латинских слов «jus» и «dicere» и переводится как разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил.

Юрисдикционная деятельность полиции носит административно-деликтный характер и основными ее моментами являются:

– широкая подведомственность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых во внесудебном порядке;

– сочетание исключительной и альтернативной подведомственности дел об административных правонарушениях;

– внутриведомственная специализация при возбуждении дел об административных правонарушениях;

– широкий круг должностных лиц, наделенных административными юрисдикционными полномочиями (в том числе участковый уполномоченный полиции);

– полномочия сотрудников полиции на применение мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях;

– право сотрудников полиции осуществлять упрощенное производство по делу об административном правонарушении без составления протокола и вынесения постановления по делу без участия лица, в отношении которого возбуждено дело;

– единоличный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях;

– осуществление сотрудниками полиции административных юрисдикционных полномочий как в строгом соответствии с установленными законом и иными нормативными правовыми актами процедурами, так и в порядке усмотрения[1].

В содержание административной юрисдикционной деятельности полиции преимущественно закладывается производство по делам об административных правонарушениях, которое определяется как «нормативно установленные порядок и юридические формы процессуальных действий, осуществляемые в связи с совершением административных правонарушений, а также юридические формы результатов указанных действий»[2].

Основным законом, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях, выступает КоАП РФ, в котором определены основополагающие требования к производству по делу об административном правонарушении и предоставлены участковому уполномоченному полиции обширные юрисдикционные полномочия. Осуществляя производство по делам об административных правонарушениях, УУП обязан в полном объеме реализовать все задачи, стоящие перед производством по делу, в частности всесторонне, полно и объективно выяснить все обстоятельства каждого дела, разрешить дело об административном правонарушении в соответствии с законом и обеспечить исполнение вынесенного по делу постановления.

Согласно п. 9.1. Инструкции УУП может составить протокол об АПН, а в случае необходимости применить меры обеспечения производства по делам об АПН, предусмотренные в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ. Кроме того, УУП может проводить административное расследование в порядке, установленном ст. 28.7 КоАП РФ, а также выносить постановление об административном наказании в виде предупреждения или административного штрафа.

---

[1] Денисенко В. В. Правовые основы и особенности административно-деликтной юрисдикционной деятельности российской полиции // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. С. 16–22.

[2] 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.

§ 2. Основные стадии производств по делу об административном правонарушении, осуществляемые участковым уполномоченным полиции

2.1. Возбуждение дела об административном правонарушении

Логическая последовательность административной юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции предполагает выделение стадий в производстве по делу об административном правонарушении, под которыми принято понимать отдельные части производства, имеющие индивидуальные, присущие только им задачи, включающие в себя совокупность определенных процессуальных действий, выполняемых в установленные законом сроки, имеющие самостоятельный круг субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями, и завершающиеся принятием соответствующего правоприменительного акта.

Первая стадия «Возбуждение дела об административном правонарушении» характеризуется наличием нескольких вариантов возбуждения дела. С учетом того, что поводами к возбуждению дела участковым уполномоченным полиции выступает определенная ст. 28.1 КоАП РФ информация, указывающая на наличие события административного правонарушения, первым этапом на данной стадии является рассмотрение указанной информации, его и следует считать основным в стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Этому этапу предшествует получение или обнаружение данных, предусмотренных в пп. 1–3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, после чего происходит переход к этапу принятия и процессуального оформления решения по результатам исследования полученной информации. На данном этапе возникает особый комплекс правоотношений между участковым уполномоченным полиции и физическим или юридическим лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Его специфика определяется характером принимаемого решения:

– о возбуждении дела, когда участковый уполномоченный полиции составляет протокол об административном правонару-

шении; его предметная компетенция определяется в соответствии с ч. 2 ст. 23.3, ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ и приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685[1];

– об отказе начала производства по делу, когда согласно ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Возбуждение дела об АПН регламентировано гл. 28 КоАП РФ и характеризуется рядом особенностей. Во-первых, фактическим выявлением события административного правонарушения, которое обозначено в поводах возбуждения дела, а именно:

– непосредственное обнаружение участковым уполномоченным полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

– поступившие из правоохранительных органов, из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (например, рапорт оперативного уполномоченного уголовного розыска);

– сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (например, полученные участковым уполномоченным полиции в процессе обхода административного участка или во время осуществления приема граждан в участковом пункте полиции). Дело об административном правонарушении может быть возбуждено участковым уполномоченным полиции только при наличии хотя бы одного из вышеуказанных поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Во-вторых, процессуальным оформлением факта выявления события административного правонарушения, к которому относятся моменты, с которых дело считается возбужденным. Первый момент возбуждения дела об административном правонарушении –

[1] О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 авг. 2017 № 685. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

составление первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ (например, протокол о доставлении, протокол личного досмотра либо протокол досмотра вещей, находящихся при физическом лице).

Детальной регламентации требует вариант возбуждения дела при проведении административного расследования, которое предусмотрено ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ в тех случаях, когда после выявления определенного административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. В тексте постановления Пленума Верховного Суда РФ под административным расследованием предписано понимать «комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление». Кроме этого, 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»[1].

Экспертиза как процессуальное действие 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. Например, УУП требует уточнить или дополнить сведения о месте работы участника бытового конфликта, который является потерпевшим либо лицом, в отношении которого ведется производство по делу об АПН. Значительных временных затрат может потребовать получение документов, подтверждающих ненадлежащее исполнение родительских обязанностей в отношении несовершеннолетнего. Это может быть справка об успеваемости и посещаемости учащегося, решение педагогического совета, наличие

[1] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

предупреждений родителей различными органами (комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, полицией, администрацией школы).

В случае когда УУП проводилось административное расследование согласно ст. 28.7 КоАП РФ, дело об АПН рассматривается судьей районного суда.

Не менее значимым моментом в возбуждении дела об АПН является процессуально-правовое и процедурное значение протокола об АПН. Без этого процессуального документа невозможно завершение производства по делу об АПН, независимо от того, составлен ли он как первичный акт по факту обнаружения деяния, имеющего признаки АПН, либо как итоговый акт – документ, составленный по результатам административного расследования (ч. 1 ст. 28.2, ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ), т. е. составление протокола об АПН предопределяет центральное место данного процессуального акта при возбуждении дела об АПН.

Очевидная сложность обусловлена тем, что не всегда соблюдается дифференциация правомочий федеральных и региональных органов законодательной власти, в ведении которых находится законопроектная деятельность в области административного и административно-процессуального законодательства в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. В соответствии с ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ участковый уполномоченный полиции вправе возбуждать дела об АПН, предусмотренные законами субъектов РФ, если ему предоставлены полномочия по составлению протоколов на основании соглашения между МВД России и региональным органом исполнительной власти. Данное положение распространяется только на АПН, посягающие на ОП и ОБ[1].

Участковый уполномоченный полиции после выявления на территории АУ противоправного деяния обязан немедленно составить протокол об АПН, при этом, если требуется дополнительное выяснение каких-либо обстоятельств или данных о лице, совершившем АПН, протокол может быть составлен в течение двух суток с момента его выявления. Вместе с тем при возбуждении дела об АПН участковый не должен упустить из внимания

[1] О внесении изменений в ст. 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

обстоятельства, исключающие производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ), к которым относятся:

– отсутствие события АПН;

– отсутствие состава АПН;

– действия лица в состоянии крайней необходимости;

– издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

– отмена закона, установившего административную ответственность;

– истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

– наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об АПН, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

– смерть физического лица, привлекаемого к административной ответственности.

Стадия возбуждения дела об АПН заканчивается сбором всех доказательств по делу, обозначенных в ст. 26.1 КоАП РФ «Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении» и ст. 26.2 КоАП РФ «Доказательства». При этом доказательствами по делу об административном правонарушении следует считать любые данные, на основании которых участковый уполномоченный полиции устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для справедливого разрешения дела.

Для сбора и фиксации таких данных УУП может применять меры обеспечения производства по делу об АПН, среди которых наиболее типичными являются: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, изъятие вещей и документов, медицинское освидетельствование на состояние опьянения. При этом доставление в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ – это принудительное препровождение физического лица в целях составления протоко-

ла об АПН при невозможности его составления на месте выявления АПН, если составление протокола является обязательным. Если за основу определения брать не только цель, то доставление обеспечивается путем психического воздействия, заключающегося в устном указании УУП следовать к месту проведения процессуальных действий, в особо обозначенное место (ТО МВД России или УПП). Если УУП сталкиваются с отказом доставляемых лиц двигаться в определенном направлении или оказанием сопротивления, данная мера может быть реализована с применения физической силы и специальных средств в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О полиции».

Основной целью доставления является составление протокола об АПН, в обязательном порядке она должна быть отражена в протоколе доставления. Вместе с тем невозможно надлежащим образом оформить протокол об АПН без получения точных сведений о лице, совершившем его. Это позволяет сделать вывод еще об одном целевом назначении доставления, а именно об установлении данных о личности нарушителя. Например, при применении доставления участника семейно-бытового конфликта важно определить непосредственные причины, обусловливающие невозможность составить протокол об административном правонарушении на месте его выявления. Правоприменительная практика показывает, что к таковым относится:

1) отсутствие документов у лица, в отношении которого может быть возбуждено дело об АПН;

2) отсутствие у указанного лица постоянного места регистрации;

3) поведение лица, в отношении которого ведется производство, препятствующее нормальному осуществлению необходимых процессуальных действий;

4) необходимость процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения АПН невозможно.

В соответствии с КоАП РФ доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Учитывая, что законодатель не определил конкретный срок, необходимый для доставления лица, совершившего АПН, в ТО МВД России или в УПП, следует ориентироваться на время, необходимое для препровождения лица к вышеуказанным местам.

В большинстве случаев выполнению доставления и административного задержания предшествует личный досмотр. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, в соответствии со ст. 27.7 КоАП РФ, представляет собой обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов АПН. Необходимость проведения личного досмотра и досмотра вещей определяется прежде всего признаками совершенного АПН, послужившего поводом к возбуждению дела об АПН, и имеет важное процессуальное значение с возможными серьезными правовыми последствиями, так как сопряжено с фактическим нарушением конституционных прав и свобод граждан. Например, ситуация, когда на физическом лице почти нет одежды и оно находится в состояние сильного алкогольного опьянения, может восприниматься как обладающая признаками хищения. Проблему образует отсутствие каких-либо документов, т. е. установить личность до вытрезвления невозможно, а после вытрезвления лица, оказавшиеся в таком положении, склонны писать жалобы на действия УУП или заявления о совершенном в отношении их преступлении. Оптимальный прием для того, чтобы исключить такого рода противоречия, – это обязательное проведение досмотра в присутствии понятых.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым лицом в присутствии двух понятых того же пола. При этом должны быть обеспечены безопасность и здоровье, личное достоинство, сохранность полученных сведений, касающихся личности досматриваемого лица. Чтобы получить согласие двух физических лиц на присутствие в роли понятых, требуется подробно объяснить, с какой целью, куда и на какое время необходимо отвлечься от своих личных дел. Кроме этого, во втором абзаце ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ определено, что досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. В то же время в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице нахо-

дятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. Данный протокол подписывается УУП, его составившим, и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, а также понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола, УУП делается об этом соответствующая запись в протоколе досмотра. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

Осуществление административного задержания УУП возможно в пределах полномочий, установленных правовыми актами МВД России. Под административным задержанием, согласно ст. 27.3 КоАП РФ, понимается кратковременное ограничение свободы физического лица. Данная мера может быть применена в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об АПН, исполнения постановления по делу об АПН. Кроме этого, административное задержание применяется с целью пресечения и прекращения административного правонарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия в отношении нарушителя. Исключительность, указанная в определении, может проявляться в следующих ситуациях: отсутствие у правонарушителя документов, удостоверяющих личность; сомнения в подлинности и достоверности представляемых документов; оказание неповиновения законному распоряжению УУП; нежелание доставленного в специальное помещение правонарушителя отвечать на поставленные вопросы; предоставление лицом недостоверных сведений; попытки ввести УУП в заблуждение и т. п.

Согласно ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ по просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также его защитник (в качестве такового может выступать не только адвокат, но и любое лицо, полномочия которого удостоверены оформленной в соответствии с законом доверенностью). В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции» УУП имеет право задерживать лиц, в отношении которых ведется производство по делам об АПН, по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены КоАП РФ.

В КоАП РФ приняты два новых состава, предусмотренных ст. 20.8. Это в очередной раз расширило объем задач УУП. В ч. 4.1 ст. 20.8 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения. Вполне типичная ситуация, но только при условии, если такое поведение не образует состава преступления. По ч. 4.2 установлена административная ответственность за невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, что обеспечивает процессуальные полномочия участкового уполномоченного полиции по медицинскому освидетельствованию такого правонарушителя.

Процедура прохождения медицинского освидетельствования определена в Правилах направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения, утвержденных постановлением Правительства РФ[1]. Для направления лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, на медицинское освидетельствование составляется соответствующий протокол. Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу, а его копия вручается лицу, в отношении которого он был составлен.

[1] Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: постановление Правительства РФ от 23 янв. 2015 г. № 37. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в 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, постановление о прекращении производства по делу может быть обжаловано. Согласно ч. 4 ст. 30.1 определение об отказе в возбуждении дела также может быть обжаловано.

2.2. Рассмотрение дела об административном правонарушении

Процессуальное значение данной стадии юрисдикционной деятельности УУП состоит в том, что в ней заложен комплекс административно-процессуальных действий, предопределяемый требованиями закона о необходимости правильного установления объекта и предмета АПН, подведомственности рассмотрения данного дела, проверки полноты имеющихся по делу доказательств и достаточности их для вынесения обоснованного, объективного и законного постановления либо определения.

Рассмотрение дела об АПН в зависимости от характера процессуально-правовых и процедурных действий участников процесса, юридической квалификации правонарушения и санкций, предусмотренных за его совершение, предполагает три этапа: подготовку дела к рассмотрению; непосредственное рассмотрение дела; вынесение итогового акта – постановления либо определения. Во многом процессуальные действия, вошедшие в данную стадию, для деятельности УУП являются типичными, независимо от условий, в которых он выполняет служебные задачи. В то же время активная фаза юрисдикционных полномочий УУП по конкретному делу не прекращается. На первом этапе второй стадии, который в своем содержании направлен на подготовку дела к рассмотрению судьей, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав либо руководителем ТО МВД России, на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ может быть принято решение о возврате к стадии возбуждения дела и вынесено определение о возвращении протокола об АПН и других материалов дела УУП, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела.

Рассмотрение дела характеризуется рядом особенностей. Порядок рассмотрения дела об АПН участковым может осуществляться по двум направлениям: первый – упрощенный порядок привлечения виновного лица к административной ответственности, второй – общий.

Упрощенный порядок привлечения к административной ответственности применяется УУП в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ, т. е. если непосредственно на месте совершения физическим лицом АПН ему назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об АПН не составляется, а выносится постановление по делу об АПН в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ, и вручается лицу, в отношении которого было возбуждено дело об АПН. Следовательно, физическое лицо привлекается к административной ответственности в «упрощенном порядке», без составления протокола об АПН, что существенно сокращает временные затраты УУП на выяснение всех обстоятельств дела на месте выявления противоправного деяния, а также исключает возможность уклонения лица, совершившего АПН, от административной ответственности. При этом обязательным условием совершения таких действий является назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа и лицо, совершившее правонарушение, не оспаривает факта противоправного поведения, т. е. для назначения административного наказания без составления протокола об АПН гражданин, привлекаемый к юридической ответственности, должен согласиться с событием АПН, признать свою вину, иметь при себе документ, удостоверяющий личность (паспорт) и получить копию постановления по делу об АПН под расписку для его последующего исполнения в установленный законом срок.

Граждане, как правило, оспаривают не только назначенные им административные наказания, но и само событие, а также непосредственную причастность к таким правонарушениям в целях уклонения от административной ответственности. В данном случае УУП в соответствии с ч. 2 ст. 28.6 КоАП РФ обязан составить протокол об АПН с соблюдением требований, установленных законодательством, и приобщить его к вынесенному ранее постановлению. Такое рассмотрение допустимо при совершении

АПН, причинивших незначительный вред (например, ст. 6.24 КоАП РФ «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах»).

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления постановления в законную силу (ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ).

Статья 28.2 КоАП РФ «Общий порядок рассмотрения дела об административном правонарушении» предусматривает такие этапы, как подготовка к рассмотрению дела, разрешение дела по существу, принятие по нему решения и оглашение постановления по делу об административном правонарушении. При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении участковый уполномоченный полиции должен рассмотреть следующие вопросы.

1. Подведомственно ли рассмотрение дела об административном правонарушении данному сотруднику полиции (ст. 23.3 КоАП РФ)?

2. Нет ли обстоятельств, исключающих рассмотрение дела (ст. 29.2, 29.3 КоАП РФ)?

3. Нет ли обстоятельств, исключающих производство по делу об АПН (ст. 24.5 КоАП РФ)?

4. Правильно ли составлены протокол об АПН и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ (ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ)?

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу?

6. Имеются ли ходатайства или отводы у лиц, участников производства по делу (лица, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя)?

Практически значимую проблему образует юридическая квалификация АПН. В ходе расследования АПН в зависимости от ситуации информация может быть обращена к объекту, объективной стороне, субъекту или субъективной стороне. При совершении очевидного АПН обычно в первую очередь выделяются юридически значимые признаки объективной стороны. О них

можно судить по способу совершения правонарушения, по наступившим или возможным последствиям. В практической деятельности у УУП уже на этой стадии имеются предположения о правовой норме, по которой возможно квалифицировать АПН.

В случае если дело об АПН неподведомственно для рассмотрения УУП, то он выносит определение о передаче дела об АПН по подведомственности и направляет материалы дела в течение 3 дней, а если санкцией за совершенное АПН предусмотрен административный арест, обязательные работы или административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан или лиц без гражданства – немедленно, после составления протокола об АПН, юрисдикционному органу, который уполномочен рассмотреть дело.

Кроме этого, при подготовке к рассмотрению дела об АПН участковый должен обратить внимание на основания, исключающие рассмотрение дела об АПН, обозначенные в ст. 29.2 КоАП РФ. Так, должностное лицо не может рассмотреть дело и разрешить его по существу в следующих случаях: если он является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя; если оно лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

При наличии хотя бы одного из вышеназванных обстоятельств УУП необходимо направить вышестоящему должностному лицу определение об отложении рассмотрения дела об АПН с указанием причины. Кроме того, вопрос о достаточности имеющихся материалов по делу позволяет УУП разрешить задачу всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела, обозначенного в ст. 24.1 КоАП РФ, а в случае необходимости истребовать дополнительные материалы по делу вынесением мотивированного определения. Вместе с тем в ходе подготовки к рассмотрению дела об АПН необходимо определить, имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу об АПН, предусмотренные ст. 24.5 КоАП РФ. При наличии хотя бы одного из обстоятельств данной статьи УУП должен вынести постановление о прекращении производства по делу об АПН.

Чтобы не оказаться в положении, когда необходимо откладывать рассмотрение дела в связи с неявкой без уважительной причины лиц, в отношении которых ведется производство, что препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, УУП должен обстоятельно разъяснять данным лицам положения, предусмотренные ст. 29.5. КоАП РФ. Согласно ч. 1 указанной нормы по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об АПН, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Если такое ходатайство поступило при составлении протокола об АПН, оно должно быть записано в протокол об АПН.

В ходе рассмотрения дела об АПН участковый уполномоченный полиции должен уделить особое внимание срокам его рассмотрения. Так, общий срок рассмотрения дела об АПН не должен превышать 15 дней со дня составления протокола об АПН. При этом в случае поступления ходатайств от участников производства по делу об АПН либо в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела этот срок может быть продлен, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока УУП выносит мотивированное определение. Исключение составляет срок рассмотрения дел об АПН, санкцией за которые предусмотрен административный арест. Этот срок регламентирован ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ и представляет собой рассмотрение дела об АПН в день поступления (или составления) протокола об АПН и иных материалов дела.

Стадия рассмотрения дела завершается вынесением постановления:

– о назначении административного наказания;

– о замене административного наказания дисциплинарной ответственностью (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ);

– об объявлении устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ;

– о прекращении производства по делу.

В тех случаях, когда в деянии обнаружены признаки преступления, материалы передаются в орган предварительного расследования.

Постановление по делу об АПН, согласно ст. 29.11 КоАП РФ, объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления по делу об АПН вручается под расписку физическому лицу, в отношении которого оно вынесено, или его законному представителю, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение 3 дней со дня вынесения указанного постановления.

Постановление по делу об АПН – это правоприменительный акт, который должен состоять из четырех частей.

Первая часть – вводная, включает в себя название документа; дату, место, время, рассмотрения дела; должность лица, вынесшего постановление; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело.

Вторая часть – описательная (начинается со слова «Установил»), включает в себя дату, место, время совершения АПН; описание события АПН; статью КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за совершенное АПН либо основания прекращения производства по делу об административном правонарушении. Кроме того, в данной части необходимо указать доказательства виновности или невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности, чтобы не допустить при обжаловании вынесенного постановления его отмены в соответствии с п. 3 или 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ «Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении».

Третья часть – мотивировочная, она представляет собой юридическое основание законности, всесторонности, полноты и объективности в вынесении меры административного наказания и определение ее размера. Данная часть обычно начинается со слов «Учитывая характер административного правонарушения и руководствуясь статьями: 3.1, 3.5 (3.4), 4.1, 4.2, 4.3, 23.3, 26.11, 29.10» (статьей КоАП РФ, по которой квалифицируется АПН).

Четвертая часть – резолютивная. Она включает в себя признание лица виновным или невиновным в совершении АПН, предусмотренного КоАП РФ, а также название меры административного наказания и ее размер.

2.3. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении

Исполнение постановления по делу об АПН является заключительной стадией производства по делу. Своевременное и правильное исполнение постановлений о назначении административных наказаний играет исключительно важную роль в привлечении к административной ответственности лица, совершившего АПН. По общему правилу, обозначенному ст. 31.1 КоАП РФ, исполнение постановления о наложении административного наказания начинается с момента вступления его в законную силу. Так, постановление по делу об АПН вступает в законную силу:

– после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об АПН (10 дней – ст. 30.3 КоАП РФ), если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

– после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту (ст. 30.9 КоАП РФ), если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

– немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Кроме этого, в ходе исполнения постановления по делу об АПН участковым могут быть осуществлены такие процессуальные действия, как отсрочка и рассрочка в назначении административного наказания. Данные процессуальные действия применимы к административному штрафу. В частности, при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, УУП, вынесший постановление, может отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца (ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ). В то же время с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев (ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ).

Относительно исполнения УУП назначенных административных наказаний в виде предупреждения или административного штрафа необходимо отметить следующее:

– постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется путем вручения постановления или направления его копии лицу, привлеченному к административной ответственности, в течение трех дней (ст. 32.1 КоАП РФ);

– постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении данной меры наказания в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, а при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении шестидесяти дней, участковый уполномоченный полиции, вынесший постановление, направляет в течение 10 суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Кроме этого, УУП составляет протокол об АПН, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в отношении лица, не уплатившего административный штраф. В случае если УУП назначается административное наказание за АПН, совершенное в области дорожного движения по ст. 12.1 (за исключением ч. 1.1), ч. 1 и 2 ст. 12.2, ч. 1, 2, 3 ст. 12.3, ст. 12.22, 12.23, 12.28, ч. 1 и 2 ст. 12.29, ч. 1 ст. 12.30 КоАП РФ, то при уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 20 дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа он может быть уплачен в размере половины суммы наложенного штрафа.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте понятие и признаки административной юрисдикционной деятельности полиции (органов внутренних дел).

2. Перечислите основные стадии производства по делам об административных правонарушениях. В чем специфика реализации этих стадий должностными лицами полиции?

3. Дайте развернутую характеристику полномочий участкового уполномоченного полиции по возбуждению дел об административных правонарушениях.

4. Развернуто охарактеризуйте полномочия участкового уполномоченного полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Рекомендуемая литература

1. Денисенко В. В. Правовые основы и особенности административно-деликтной юрисдикционной деятельности российской полиции // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф.. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. С. 16–22.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

3. 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.

Глава 7. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности

§ 1. Предупреждение и профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности

Одним из основных направлений деятельности, определенных в ст. 2 Федерального закона «О полиции», и ключевых задач деятельности участковых уполномоченных полиции, закрепленных в п. 9 Инструкции, выступает принятие мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, осуществление превентивных мер по снижению риска совершения преступлений лицами, имеющими непогашенную (неснятую) судимость, выявление и раскрытие преступлений, осуществление производства по делам об административных правонарушениях. Эти направления деятельности полиции и задачи, стоящие перед участковыми уполномоченными полиции, решаются и в сфере предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, посягающих на отношения собственности. *Объектом противоправного посягательства* в этом случае является субъективное отношение собственности, т. е. юридически обеспеченная возможность собственника владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащей ему вещью. *Преступные посягательства* против собственности характеризуются хищением объектов, находящихся в собственности. Под хищением, по смыслу примечания к ст. 158 УК РФ, понимаются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества. *Административно-противоправные посягательства* куда более многообразны и характеризуются не только корыстной направленностью противоправного поведения правонарушителя, но и нарушением установленного порядка использования объектов собственности, неумышленным причинением вреда объекту собственности (например, ст. 7.3 КоАП РФ

«Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов» или ст. 7.2 КоАП РФ «Уничтожение или повреждение специальных знаков»).

По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, половину всех зарегистрированных преступлений составляют хищения чужого имущества, совершенные путем кражи, мошенничества, грабежа и разбоя. Каждая четвертая кража, каждый двадцать третий грабеж и каждое девятое разбойное нападение были сопряжены с незаконным проникновением в жилище, помещение или иное хранилище. Каждое тридцать восьмое зарегистрированное преступление – квартирная кража. В январе – декабре 2018 г. их число сократилось на 16 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года[1]. За январь – октябрь 2019 г. 53,0 % совершенных в Российской Федерации преступлений составили хищения чужого имущества. Между тем преступления, совершенные путем кражи, составили 653,4 тыс. преступлений; мошенничества – 214,8 тыс.; грабежа – 38,9 тыс.; разбоя – 5,6 тыс.[2]

В целях предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений в области охраны собственности на обслуживаемом административном участке участковый уполномоченный осуществляет комплекс мероприятий профилактической направленности, предусмотренных ст. 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», а именно: 1) правовое просвещение и правовое информирование; 2) профилактическая беседа; 3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; 4) профилактический учет; 5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; 6) профилактический надзор и др. Эти мероприятия должны быть направлены на предупреждение и пресечение администра-

[1] Состояние преступности в России за январь – декабрь 2018 г. М.: Главный информационно-аналитический центр, 2019. С. 3–4.

[2] Состояние преступности в России за январь – октябрь 2019 г. Там же. С. 3.

тивных правонарушений и преступлений, предусмотренных в ст. 7.1, 7.2 КоАП РФ (в части уничтожения или повреждения скважин государственной опорной наблюдательной сети, наблюдательных режимных створов на водных объектах, специальных информационных знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря РФ, знаков, информирующих граждан об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования), ст. 7.3–7.6, 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), ст. 7.9, 7.11–7.15.1, 7.17, 7.19, 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), ст. 7.27, 7.27.1 КоАП РФ и ст. 158–168 УК РФ.

Предупреждение и пресечение правонарушений против собственности на АУ осуществляется в рамках основных форм несения службы УУП: *профилактического обхода административного участка; рассмотрения обращений граждан; индивидуальной профилактической работы; приема граждан; проведения отчета перед населением о проделанной работе.*

В ходе ***профилактического обхода административного участка*** УУП может сочетать свою деятельность с такими формами своей деятельности, как *рассмотрение обращений граждан* и *ИПР.* Осуществляя *профилактический обход административного участка*, участковый уполномоченный полиции посещает здания, строения и сооружения, расположенные на территории АУ (объекты), в том числе важные, особо важные объекты и объекты жизнеобеспечения, обследует подъезды, чердачные и подвальные помещения объектов с целью выявления причин и условий, способствующих совершению хищения объектов собственности, выявления и обнаружения скрытого похищенного имущества.

Участковый уполномоченный полиции в ходе профилактического обхода АУ посещает жилые помещения в целях общения и установления взаимного доверия с их собственниками и иными гражданами, проживающими в них, для профилактики правонарушений против собственности, взаимодействует с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на территории АУ, в целях предупреждения и пресечения правонарушений против собственности. С целью получения

информации и поддержания связи с лицами и представителями организаций вручает им визитные карточки. Во время профилактического обхода административного участка участковый уполномоченный полиции особое внимание уделяет информации о совершенных и готовящихся правонарушениях против собственности, полученной в том числе путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений о лицах, склонных к совершению правонарушений против собственности, страдающих наркоманией и алкоголизмом, склонных к хищению собственности, о лицах, пострадавших от преступлений и административных правонарушений против собственности или подверженных риску стать субъектами противоправного посягательства.

В случае выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушения против собственности, УУП докладывает непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению данного вида правонарушения. Порядок внесения представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения против собственности, а также перечни категорий должностных лиц, уполномоченных вносить указанное представление, устанавливаются ст. 22 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и ст. 2 Федерального закона «О полиции». Основаниями внесения (направления) представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, могут являться:

а) установленные факты нарушения законов, выразившиеся в совершении действий, не предусмотренных или противоречащих требованиям закона, а также в неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний закона;

б) наличие достаточных оснований, выявленных в процессе оперативно-служебной деятельности УУП и указывающих на причины и условия, способствующие совершению правонарушения;

в) наличие причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и ОБ, совершению преступлений и АПН;

г) собранные в процессе расследования фактические данные о причинах и условиях, способствовующих совершению преступлений и др.[1]

Орган или организация обязаны в месячный срок рассмотреть адресованное им представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения против собственности, и сообщить в письменной форме о принятых мерах субъекту профилактики правонарушений, внесшему указанное представление, в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 22 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

В ходе ***рассмотрения обращений и приема граждан*** УУП действует в соответствии с требованиями Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в ТО МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736[2] и Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707[3].

При поступлении УУП обращения, заявления и сообщения о преступлениях и АПН против собственности, о иных происшествиях поступившая информация передается в дежурную часть ТО МВД России для их регистрации в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об АПН, о происшествиях в порядке определенном пп. 8–22 приказа МВД России № 736. При этом

---

[1] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ (постатейный) / А. Н. Жеребцов, Ю. В. Помогалова, М. В. Смоляров. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] 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 авг. 2014 г. № 736. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сент. 2013 г. № 707. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

непосредственное рассмотрение обращения, заявления или сообщения УУП осуществляет после соответствующего поручения начальника подразделения УУП.

В целях предупреждения и пресечения правонарушений против собственности УУП при ***проведении ИПР*** должен обращать внимание на лиц, находящихся под административным надзором и отвечающих требованиям ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», совершивших правонарушения (преступления и АПН), посягающие на отношения собственности. Участковый уполномоченный полиции в ходе решения задач, возложенных на него, осуществляет наблюдение за соблюдением лицами, состоящими под АН, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими предусмотренных Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязанностей. Эта задача реализуется УУП в соответствии с Порядком осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818. Выполнение всех приведенных требований в отношении поднадзорных лиц будет способствовать профилактике правонарушений против собственности граждан и юридических лиц.

Проведение ИПР участковым с поднадзорными лицами, склонными к совершению правонарушений, посягающих на отношения собственности, может осуществляться в формах, определенных в ст. 17 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Рассмотрим наиболее значимые формы такой индивидуальной профилактической работы.

1. *Правовое просвещение и правовое информирование* заключается в совершении действий по правовому просвещению и правовому информированию лиц, определенных в п. 33 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России № 205, путем доведения до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и

гражданина, общества и государства от противоправных посягательств на объекты собственности.

2. *Профилактическая беседа* заключается 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.

3. *Объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения* выступает принудительной мерой воспитательного характера[1]. Официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения объявляется лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и должно содержать обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. Официальное предостережение (предостережение) вправе вносить УУП в соответствии с п. 35.3 приказа МВД России № 205. При этом в случае неисполнения требования УУП, изложенного в официальном предостережении (предостережении) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений против собственности, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с законодательством РФ. Ответственность за неповиновение законному распоряжению УУП закрепляется ст. 19.3 КоАП РФ.

4. *Профилактический учет* – это наблюдение за поведением лица, в отношении которого принято решение об осуществлении профилактического учета в целях недопущения совершения им правонарушений и оказания на него профилактического воздей-

[1] Трунцевский Ю. В. Понятие, содержание и виды мер уголовно-правового и административного воздействия // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 554–562.

ствия. Профилактический учет заключается в регистрации лиц, склонных к совершению правонарушений против собственности, проведении профилактических мероприятий по склонению к отказу от противоправных намерений и создании условий, при которых у лица отсутствует возможность совершения противоправных действий[1]. Он осуществляется в отношении субъектов, определенных в п. 33 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, реализуется участковым уполномоченным полиции посредством постановки, продления и снятия лиц с профилактического учета по решению начальника территориального органа, его заместителя – начальника полиции либо начальника отдела полиции.

5. *Административный надзор,* осуществляемый участковым уполномоченным полиции, заключается в наблюдении за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей. Административный надзор в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, отбывавших наказание за преступления, посягающие на отношения собственности, преследует цель предупреждения совершения указанными поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, посягающих на отношения собственности, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов в сфере экономики и предпринимательской деятельности. Участковый уполномоченный полиции при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, после отбывания ими наказания за преступления, посягающие на отношения собственности, реализует полномочия, закрепленные в п. 8 Порядка, утвержденного приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818, а именно:

а) осуществляет наблюдение за поднадзорными лицами, ежемесячно докладывает рапортом начальнику ТО МВД России о

[1] Шапоренко А. А. Профилактический учет как средство предупреждения правонарушений в исправительном учреждении // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 3. С. 24–25.

соблюдении ими установленных судом административных ограничений и выполнении возложенных на них обязанностей, возможности совершения ими преступлений и иных правонарушений, в том числе связанных с уклонением от административного надзора;

б) проводит с поднадзорными лицами ИПР, в ходе которой получает от них объяснения в устной или письменной форме и другие сведения по вопросам нарушения ими установленных судом административных ограничений и невыполнения возложенных на них обязанностей;

в) запрашивает в целях получения сведений о поведении поднадзорного лица информацию по месту работы и (или) месту его жительства (пребывания или фактического нахождения);

г) посещает 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;

д) осуществляет иные полномочия, определенные отмеченным нормативным правовым актом.

§ 2. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны собственности

Важной формой предупреждения и пресечения УУП правонарушений в области охраны собственности является осуществление принципа *неотвратимости наказания* за совершение АПН, посягающего на отношения собственности. Реализация данного принципа должна преследовать соблюдение требований нормы ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административное наказание назначается в целях предупреждения совершения новых АПН как самим правонарушителем, так и другими лицами (частная и общая превенция административных правонарушений).

В соответствии с приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонару-

шениях и осуществлять административное задержание» старшие УУП, УУП и должностные лица подразделений организации деятельности участковых уполномоченных полиции наделяются правом составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на отношения собственности, предусмотренных п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, а именно: ст. 7.2. КоАП РФ «Уничтожение или повреждение специальных знаков»; ст. 7.5 КоАП РФ «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней»; ст. 7.6 КоАП РФ «Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий»; ст. 7.7 КоАП РФ «Повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения»; ст. 7.17 КоАП РФ «Уничтожение или повреждение чужого имущества»; ст. 7.19 КоАП РФ «Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа»; ст. 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение» и др. Объектом административно-правовой охраны в приведенных составах АПН являются отношения собственности (*родовой объект административно-правовой охраны*), непосредственный объект характеризуется особенностями, отраженными в конструкции состава АПН, предусмотренного гл. 7 КоАП РФ. Наиболее распространенными составами АПН, находящихся в производстве старших УУП, УУП и должностных лиц подразделений организации деятельности УУП, являются составы, закрепленные в ст. 7.17 и 7.27 КоАП РФ.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны общественных отношений, предусмотренных ст. 7.17 КоАП РФ, выступают общественные отношения частной, государственной и муниципальной форм собственности. *Предметом* противоправного посягательства выступает *чужое имущество,* под которым понимается имущество, не находящееся в пользовании и (или) владении, в собственности лица, причинившего ущерб любому чужому имуществу.

Объективная сторона состава АПН, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ, находит выражение в противоправных действиях, приведших к уничтожению или повреждению чужого имущества, если они не повлекли причинение *значительного*

ущерба. В соответствии с п. 2 примечания к ст. 158 УК РФ *значительным ущербом* признается ущерб, определенный с учетом имущественного положения лица, но не может составлять менее пяти тысяч рублей. Это означает, что незначительным ущербом следует признать ущерб имуществу лица, не превышающий в любом случае суммы в пять тысяч рублей. Характер ущерба позволяет разграничить рассматриваемый состав АПН от преступления, установленного ст. 167 УК РФ. *Противоправным уничтожением* чужого имущества является такое поведение правонарушителя, в результате которого он приводит имущество в полную негодность, не позволяющую его использовать по назначению. В свою очередь, под *противоправным повреждением* имущества понимается уменьшение его хозяйственной целостности, которая может быть восстановлена в результате ремонта (реставрации) поврежденного имущества.

Субъектом административного правонарушения, закрепленного в ст. 7.17 КоАП РФ, является физическое лицо (гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства), достигшее 16-летнего возраста.

Субъективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ, характеризуется *прямым умыслом*, что подтверждается и судебной практикой. АПН признается совершенным с прямым умыслом, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий.

Устанавливая элементы состава АПН, предусмотренного в ст. 7.17 КоАП РФ, необходимо ориентироваться на нормы ст. 26.1 КоАП РФ, определяющие предмет доказывания по делу об АПН, который включает в себя данные характеризующие: наличие события АПН; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие); виновность лица в совершении АПН; обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, причиненного АПН; обстоятельства, исключающие производство по делу об АПН, предусмотренные ст. 24.5 КоАП РФ; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия, способствующие совершению АПН.

Элементы предмета доказывания по рассматриваемому делу об АПН могут быть установлены доказательствами, виды которых определяются нормами гл. 26 КоАП РФ: протоколом об АПН; показаниями потерпевшего и свидетелей; рапортом УУП; актом оценки причиненного ущерба объекту собственности, заключением экспертизы при проведении административного расследования и иными материалами дела об АПН.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны, нормой ст. 7.27 КоАП РФ, выступают общественные отношения собственности. В административно-правовой науке отмечается, что «предметом мелкого хищения может быть любое имущество, участвующее в гражданском обороте. Мелким хищением признается хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при следующих условиях: 1) если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей; 2) если отсутствуют признаки преступлений, перечисленных в ст. 7.27 КоАП РФ и устанавливающих ответственность за его совершение»[1]. Кроме этого, в науке и судебной практике имеет место неоднозначная позиция при разграничении состава административно наказуемого мелкого хищения, имеющего квалифицирующие признаки преступления, от преступлений, предусмотренных ст. 158–160 УК РФ. В связи с этим в науке справедливо отмечается, что «органы предварительного расследования, прокуратуры, а также суды некоторых субъектов Федерации (например, Иркутской, Томской, Оренбургской областей, Республики Бурятия, Республики Алтай, Красноярского края) при решении вопроса о разграничении мелкого и уголовно наказуемого хищения по-прежнему опираются только на размер совершенной кражи, мошенничества, присвоения или растраты, правда, с учетом мнения потерпевшей стороны и надзирающего прокурора. В этих регионах отмечается практика вынесения оправдательных приговоров, прекращения уголовных дел либо отказа в их возбуждении за отсутствием в деянии состава преступления, если размер похищенного не превышает одной тысячи рублей, несмотря на то, что в действиях похитителя наличествуют

[1] Филиппов О. Ю., Юрицин А. Е. Мелкое хищение: проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования // Вестн. Омской юридической академии. 2016. № 4. С. 128.

квалифицирующие признаки уголовно наказуемых форм хищения. Обычно такие решения обосновываются малозначительностью содеянного (ч. 2 ст. 14 УК)»[1].

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ, характеризуется в противоправных деяниях (действиях или бездействии), совершенных в таких формах, как кража, мошенничество, присвоение или растрата имущества. *Кражей* является тайное, не только для потерпевшего, но и для других лиц, похищение чужого имущества. *Мошенничество* заключается в хищении чужого имущества или приобретении права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием. *Присвоение* чужого имущества представляет собой удержание чужого имущества, вверенного виновному, с намерением обратить его в свою пользу. *Растрата* чужого имущества заключается в потреблении, отчуждении чужого имущества, вверенного виновному лицу собственником или иным владельцем. Хищение чужого имущества является оконченным в момент, когда лицо, совершившее хищение, может распорядиться или определить иным образом правовую судьбу похищенного имущества. Хищение не признается административно наказуемым, если имеются признаки преступлений, предусмотренных ст. 158–160 УК РФ.

Субъективная сторона мелкого хищения характеризуется прямым умыслом и корыстной целью совершения противоправного деяния. При этом следует признать, что изъятие чужого имущества с целью его уничтожения, например по мотиву мести, которое не повлекло причинения значительного ущерба потерпевшему, рассматривается как административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.17 КоАП РФ (умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества). Административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 и 2 ст. 7.27 КоАП РФ, совершается как с прямым, так и с косвенным умыслом. При этом, как отмечается в судебной практике, для квалификации преступления и административного правонарушения, совершенного в форме кражи, имеет значение направленность умысла лица, со-

[1] Шарапов Р. Д. Квалификация мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом // Законность. 2013. № 7. С. 31.

вершившего противоправное деяние. Так, например, если карманный вор вместо бумажника вытащил у потерпевшего старую записную книжку, не представляющую материальной ценности, его действия следует квалифицировать как покушение на кражу по ч. 3 ст. 30 и ч. 1 ст. 158 УК РФ.

Субъектом мелкого хищения может быть любое физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите и разберите по составу основные административные правонарушения против собственности.

2. Что такое «административная преюдиция»? Для каких правонарушений против собственности она характерна?

2. Охарактеризуйте административно-юрисдикционные полномочия участкового уполномоченного полиции в сфере охраны собственности.

Рекомендуемая литература

1. Жеребцов А. Н., Помогалова Ю. В., Смоляров М. В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

3. Филиппов О. Ю., Юрицин А. Е. Мелкое хищение: проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования // Вестн. Омской юридической академии. 2016. № 4. С. 127–131.

4. Шапоренко А. А. Профилактический учет как средство предупреждения правонарушений в исправительном учреждении // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 3. С. 24–25.

5. Шарапов Р. Д. Квалификация мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом // Законность. 2013. № 7. С. 29–35.

Глава 8. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в сфере миграции

§ 1. Общая характеристика миграционного законодательства и миграционных процессов в Российской Федерации

Миграционные процессы являются необходимыми и неизбежно присущими проявлениями горизонтальной мобильности любой социальной общности. При этом лишь наиболее значимые миграционные процессы, затрагивающие публичные интересы, нуждаются в правовом регулировании. В настоящее время сформировалось обширное федеральное миграционное законодательство. Базовым в системе этих законов выступает Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[1], который определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также осуществляет административно-правовое регулирование отношений между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающих в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории РФ трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной деятельности. Кроме указанного Закона, миграционно-правовые отношения регулируют и иные законы, например: законы РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах РФ»; от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»; федеральные законы от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных

[1] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О беженцах”»; от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и некоторые другие.

Необходимо признать, что существуют федеральные законы, которые непосредственно миграционно-правовыми не являются, а регламентируют эти отношения лишь в связи с основным предметом правового регулирования этого закона (например, федеральные законы от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»).

В настоящее время Российская Федерация участвует в обширном круге универсальных, региональных и партикулярных международных договоров в сфере миграции населения, которые выступают при этом формой правового регулирования миграционных отношений, а именно:

– *в сфере внешней миграции населения* – Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утвержденная резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 г. и др.;

– *в сфере вынужденной миграции населения* – Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.; Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г.; Устав Управления верховного комиссара по делам беженцев от 14 декабря 1950 г.; Декларация о территориальном убежище, утвержденная резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 г. и др.

Выступая в качестве формы миграционного права, международные договоры подлежат непосредственному применению. Непосредственное применение международного договора Российской Федерацией возможно, если договор не требует издания внутригосударственного акта для применения, и, наоборот, признаком, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерацией, является, в частности, содержащееся в договоре указание на обязательность государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

Деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению правонарушений в сфере миграции населения касается практически всех видов миграции: *внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной миграции населения.* Его деятельность направлена на предупреждение и пресечение *незаконной миграции* населения как особого вида миграционного потока.

В ***сфере внутренней (социально-экономической) миграции*** участковый уполномоченный осуществляет деятельность по предупреждению и пресечению АПН граждан России в сфере функционирования паспортно-регистрационной системы. Паспортно-регистрационная система в Российской Федерации *представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок выдачи, обмена, изъятия паспортов, а также правила регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства на территории РФ.* Паспортно-регистрационная система играет существенную роль в деле учета населения, в реализации прав и обязанностей граждан, в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, в деле борьбы с преступностью, в профилактике различных правонарушений, в розыске лиц, совершивших правонарушение или пропавших без вести, и т. п. Паспортно-регистрационная система включает в себя следующие административно-правовые режимы:

а) административно-правовой режим паспортизации населения РФ;

б) административно-правовой режим регистрации граждан РФ по месту пребывания на территории РФ;

в) административно-правовой режим регистрации граждан РФ по месту жительства на территории РФ[1].

Контроль за функционированием указанных административно-правовых режимов осуществляется должностными лицами Главного управления по вопросам миграции МВД России и его территориальных подразделений. Немаловажную роль в обеспечении соблюдения законодательства в сфере внутренней (социально-экономической) миграции выполняют участковые уполно-

[1] Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. М.: Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 138–146.

моченные полиции, которые действуют в соответствии с Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России № 205.

В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828[1], паспорт гражданина РФ является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории России. Паспорт обязаны иметь все граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ. Отметим, что обязанность иметь паспорт не означает необходимость иметь его всегда при себе. Такое требование, по сути дела, является ограничением прав и свобод граждан, а следовательно, может устанавливаться лишь федеральным законом в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и общественной и государственной безопасности (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Так, например, в условиях ЧП, согласно Закону «О чрезвычайном положении»[2], уполномоченные на то органы исполнительной власти могут вводить комендантский час (т. е. запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выдаваемых пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан).

В паспорт гражданина РФ вносятся сведения и производятся отметки, установленные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации. При выдаче нового паспорта в него могут быть внесены также сведения о ранее выданном паспорте. Другие сведения, отметки и записи вносить в паспорт запрещается. Срок действия паспорта гражданина: от 14 лет – до достижения 20-летнего возраста; от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста; от 45 лет – бессрочно. По достижении гражданином 20- и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. Замена паспорта осуществляется и при изменении гражданином фамилии, имени,

---

[1] Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

отчества, сведений о дате или месте рождения; изменении пола; непригодности паспорта для использования вследствие износа, повреждения; обнаружении неточностей или ошибок в записях, произведенных в паспорте. Выдача и замена паспортов входит в функции территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России по месту жительства граждан. Паспорт умершего гражданина сдается в органы записи актов гражданского состояния по месту регистрации смерти.

Другими административно-правовыми режимами паспортно-регистрационной системы является регистрация граждан РФ по месту пребывания и регистрация по месту жительства на территории Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст. 27). Однако в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[1] и Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713[2] в России установлен административно-правовой режим регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации.

Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а

---

[1] О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, являются территориальные органы Главного управления по вопросам миграции МВД России, в остальных населенных пунктах – органы местного самоуправления.

К документам, удостоверяющим личность гражданина РФ и необходимым для осуществления регистрационного учета, относятся: паспорт; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста; заграничный паспорт – для постоянно проживающих за границей граждан, которые временно находятся на территории РФ; удостоверение личности – для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов); военный билет – для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту; справка об освобождении из мест лишения свободы – для лиц, освободившихся из мест лишения свободы; иные выдаваемые органами внутренних дел документы, удостоверяющие личность гражданина.

Граждане Российской Федерации, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении указанного срока зарегистрироваться по месту пребывания. Регистрация граждан РФ по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению: с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда; с собственниками жилых помещений; с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений. Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе производится по их прибытии администрацией этих учреждений.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают сле-

дующие документы: а) документ, удостоверяющий личность; б) заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания; в) документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

По желанию гражданина РФ свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено органом регистрационного учета по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении о регистрации по месту пребывания. Собственнику (нанимателю) жилого помещения направляется в 3-дневный срок уведомление о регистрации этого гражданина. Регистрация несовершеннолетних детей осуществляется по месту пребывания родителей (усыновителей, опекунов). Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе, а также в ином подобном учреждении осуществляется по их прибытии администрацией этих учреждений на основании документов, удостоверяющих личность. Регистрация граждан РФ по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к соответствующим должностным лицам миграционного органа для регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации. При этом он должен представить: документ, удостоверяющий личность; заявление о регистрации по месту жительства; документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение.

К основаниям снятия гражданина РФ с регистрационного учета по месту жительства закон относит: изменение места жительства; призыв на военную службу; осуждение к лишению свободы; признание безвестно отсутствующим; смерть или объявление решением суда умершим; выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением; обнаружение не соответствующих действи-

тельности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации гражданина по месту жительства.

В целях обеспечения безопасности граждан РФ, предотвращения угрозы их жизни и здоровью, охраны государственных тайн, обеспечения режима Государственной границы РФ, права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в соответствии с федеральными законами могут быть ограничены. Так, например, право граждан на регистрацию по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации может быть ограничено в пограничной полосе, в закрытых военных городках и административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территории действия режима чрезвычайного положения, а также на территориях, на которых в случае опасности распространения инфекционных и неинфекционных массовых заболеваний людей.

В ***сфере внешней миграции населения*** осуществляется правовое регулирование порядка въезда, выезда, пребывания и транзитного следования через территорию РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, что образует систему миграционных административно-правовых режимов. Миграционные административно-правовые режимы состоят из: административно-правового режима въезда иностранных граждан (лиц без гражданства) на территорию РФ; административно-правового режима выезда иностранных граждан (лиц без гражданства) с территории РФ; административно-правового режима пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории РФ; административно-правового режима регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания; административно-правового режима регистрации иностранных граждан (лиц без гражданства) по месту жительства на территории РФ; административно-правового режима транзитного проезда иностранных гражданин (лица без гражданства).

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской

Федерации»[1], Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[2], «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[3], «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[4] и другими подзаконными нормативными правовыми актами, прежде всего административными регламентами МВД России по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в сфере внешней миграции.

Порядок въезда в РФ и выезда из РФ иностранных граждан и лиц без гражданства установлен Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно этому закону иностранные граждане могут въезжать в Россию и выезжать из России при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. Эти требования касаются и лиц без гражданства.

Основанием для оформления въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ. В случае если иностранные граждане или лица без гражданства намерены въехать в Россию по приглашению российского физического или юридического лица, порядок оформления такого приглашения устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере иностранных дел. Основанием для оформления въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства является также надлежащим образом оформленный договор о тури-

---

[1] О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[4] О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 янв. 2007 г. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

стической поездке. Въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам или лицам без гражданства *может быть не разрешен*, если они:

а) при обращении за российской визой не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории России и выезда из России или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ[1];

б) в пункте пропуска через Государственную границу РФ нарушили правила ее пересечения, таможенные правила, санитарные нормы – до устранения нарушения;

в) сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения.

Федеральным законом от 18 июля 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусматривается, что въезд в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства *не разрешается* в случае, если:

а) это необходимо в целях обеспечения безопасности государства;

б) в период своего предыдущего пребывания в России они были осуждены в соответствии с российским законодательством за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо в период предыдущего пребывания были выдворены за пределы России в принудительном порядке, – в течение пяти лет после отбытия наказания за совершенное преступление или в течение одного года со дня выдворения в принудительном порядке;

в) они не предъявили документы, необходимые для получения российской визы в соответствии с законодательством РФ, – до их представления;

г) они ходатайствовали о российской визе на срок более трех месяцев и не представили сертификат об отсутствии у них ВИЧ-инфекции, – до представления такого сертификата.

---

[1] О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Законом предусмотрено ограничение выезда из Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства. *Ограничение* может быть применено, если они:

а) в соответствии с российским законодательством задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, – до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;

б) осуждены за совершение преступления на территории РФ, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

в) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

г) не выполнили предусмотренные российским законодательством обязательства по уплате налогов, – до выполнения этих обязательств.

Законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определен порядок проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию России, что является содержанием административно-правового режима транзитного следования иностранных граждан (лиц без гражданства). Транзитный проезд осуществляется, как правило, без права на остановку. Проезд в государство назначения всеми видами пассажирского транспорта разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Россией по маршруту следования государство, либо визы государства назначения и действительных для выезда из России проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

Транзитный проезд без визы разрешается иностранному гражданину или лицу без гражданства в случаях, если они:

а) совершают беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

б) следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории России и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэро-

порта пересадки на территории России в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки;

в) проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

Вынужденной остановкой признается пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие наступления следующих обстоятельств: стихийных бедствий, задерживающих движение поездов, автотранспортного средства, судна или самолета; необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия; болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья; непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане (лица без гражданства) могут въезжать на территорию РФ в безвизовом порядке, если это предусмотрено международным договором РФ, на основании разрешения на временное проживание, вида на жительство, удостоверения беженца и других документов, предусмотренных указанным законом или международным договором (например, в порядке реадмиссии).

Въезд на территорию Российской Федерации производится через пункты пропуска на Государственной границе РФ. Прибывшие на территорию России иностранные граждане обязаны кратчайшим путем следовать по установленному маршруту проезда в пункт, указанный во въездной визе, свидетельстве (телеграмме) о приглашении либо в другом документе, подтверждающем цель поездки. Лица, которым предоставлено право на безвизовый въезд, следуют в пункт, названный ими представителям пограничных войск при пересечении Государственной границы согласно цели поездки.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и по месту жительства есть вид административно-правового режима, включающий в себя режим

регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и режим регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства. Миграционно-правовой режим *регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания в РФ* осуществляется в отношении временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих иностранных граждан и лиц без гражданства, причем две последние категории иностранных граждан и лиц без гражданства подлежат регистрации по месту пребывания, если они изменили место своего проживания. Режим регистрации по месту пребывания указанных категорий мигрантов реализуется посредством оценки следующих фактических обстоятельств:

а) фактическое пребывание иностранного гражданина или лица без гражданства в месте пребывания;

б) наличие документа, удостоверяющего личность, а при временном пребывании на территории РФ наличие миграционной карты;

в) уведомление принимающей стороны о прибытии иностранного гражданина и лица без гражданства;

г) отсутствие постоянного места проживания и фактическое пребывание в местах, предназначенных для временного пребывания;

д) соблюдение сроков постановки на учет: для постоянно проживающих иностранных граждан и лиц без гражданства – в течение 7 рабочих дней; для временно проживающих – 3 рабочих дней;

е) принимающая сторона (если она есть) в течение суток должна уведомить миграционный орган о прибытии.

Миграционно-правовой режим *регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства на территории РФ* характеризуется следующей спецификой. К числу фактических обстоятельств, необходимых для принятия административного правоприменительного решения о регистрации, следует отнести:

а) наличие обращения иностранного гражданина или лица без гражданства в территориальный или местный миграционный орган по месту нахождения жилища, где данное лицо подлежит регистрации;

б) наличие фактов, подтверждающих его личность, документами, признаваемыми в РФ в качестве документов, удостоверяющих личность;

в) наличие вида на жительство или разрешения на временное проживание на территории РФ;

г) наличие законных оснований для проживания в жилом помещении в соответствии с российским законодательством.

Статьей 14 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» закрепляется общее правило, предусматривающее обязанность иностранных граждан регистрироваться по адресу места нахождения жилого помещения, в отношении которого он обладает правом пользоваться. Правомочие иностранного гражданина или лица без гражданства в отношении жилого помещения может основываться на праве собственности иностранного гражданина на указанное жилое помещение, праве аренды, субаренды, найма, поднайма, договора пожизненного наследуемого владения, ренты и т. п. Это правило распространяется не на всех иностранных граждан и лиц без гражданства, а лишь на тех, которые обладают правом постоянного или временного проживания на территории РФ. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранным гражданином, имеющим право на временное проживание на территории РФ, является лицо, получившее в пределах квоты, устанавливаемой Правительством РФ, разрешение на временное проживание, которое выдается на три года. Вне пределов квоты, установленной Правительством РФ, разрешение на временное проживание предоставляется:

а) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории РФ;

б) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве РФ;

в) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве РФ;

г) состоящему в браке с гражданином РФ, имеющим место жительства в РФ;

д) осуществившему инвестиции в РФ в размере, установленном Правительством РФ;

е) поступившему на военную службу, на срок его военной службы;

ж) являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в РФ;

з) имеющему ребенка, состоящего в гражданстве РФ;

и) имеющему сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, состоящих в гражданстве РФ, и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности;

к) не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином;

л) не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина РФ;

м) достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином, получившим в РФ разрешение на временное проживание;

н) достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина РФ;

о) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 25 июля 2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин приобретает право на постоянное проживание при условии получения им вида на жительство, которое выдается, если лицо проживало на терри-

тории РФ не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

При подаче иностранным гражданином или лицом без гражданства заявления о регистрации по месту жительства должностному лицу органа миграционного учета предъявляются: 1) постоянно или временно проживающим в РФ иностранным гражданином: а) документ, удостоверяющий его личность и признаваемый РФ в этом качестве; б) вид на жительство или разрешение на временное проживание; в) документы, подтверждающие право пользования жилым помещением; 2) постоянно или временно проживающим в РФ лицом без гражданства: а) вид на жительство или разрешение на временное проживание; б) документы, подтверждающие право пользования жилым помещением.

Орган миграционного учета, осуществляющий регистрацию иностранного гражданина (лиц без гражданства) по месту жительства, при предъявлении данным иностранным гражданином (лицом без гражданства) заявления о регистрации по месту жительства и необходимых документов в тот же день проставляет соответствующую отметку в виде на жительство или в разрешении на временное проживание данного иностранного гражданина и не позднее следующего рабочего дня фиксирует сведения о месте жительства данного иностранного гражданина (лица без гражданства) в своих учетных документах и в государственной информационной системе миграционного учета.

Снятие иностранного гражданина (лица без гражданства) с регистрационного учета по месту жительства осуществляется в случае:

1) регистрации иностранного гражданина (лица без гражданства) по иному месту жительства;

2) прекращения у иностранного гражданина (лица без гражданства) права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным законодательством РФ;

3) прекращения у иностранного гражданина (лица без гражданства) права на постоянное или временное проживание в РФ;

4) вступления в законную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной;

5) смерти иностранного гражданина (лица без гражданства) в РФ либо вступления в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина (лица без гражданства), находившегося в РФ, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

Снятие иностранного гражданина (лица без гражданства) с регистрации по месту жительства включает в себя внесение соответствующих сведений в вид на жительство или в разрешение на временное проживание данного иностранного гражданина (лица без гражданства), а также в учетные документы органа миграционного учета и государственную информационную систему миграционного учета.

§ 2. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере внутренней (социально-экономической) миграции населения в Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом «О полиции», приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, приказом МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения МВД России, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами РФ, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ», участковый уполномоченный полиции наделяется полномочиями по контролю за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами, предоставляющими гражданам РФ жилые помещения, принадлежащие им на праве собственности или по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда,

правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ. Кроме этого, участковые уполномоченные обладают административно-юрисдикционными полномочиями по возбуждению, рассмотрению и принятию решения по делу об административном правонарушении в сфере внутренней (социально-экономической) миграции.

Объектами проверки соблюдения указанных правил являются граждане РФ и должностные лица, предоставляющие гражданам РФ жилые помещения, принадлежащие им на праве собственности или по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда. *Предметом контроля и надзора* участковыми уполномоченными в данной сфере государственной деятельности является соблюдение гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ. Участковый уполномоченный полиции осуществляет контроль (надзор) за соблюдением правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, руководствуется требованиями Конституции РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и Перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

В ходе несения службы участковый уполномоченный полиции использует все предоставленные ему формы, необходимые для предупреждения и пресечения административных правонарушений в сфере внутренней (социально-экономической) миграции: профилактический обход АУ; рассмотрение обращений граждан; ИПР; прием граждан.

В ходе профилактического обхода административного участка в соответствии с п. 25 Инструкции участковый уполномоченный полиции особое внимание уделяет информации, полученной в том числе путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений о гражданах РФ, проживающих в жилых помещениях с нарушением правил регистрации, об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории РФ с нарушением правил въезда либо режима пребывания (проживания) в РФ.

Участковый уполномоченный полиции при осуществлении функций по контролю за соблюдением правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, военными комиссариатами, жилищно-эксплуатационными организациями, юридическими лицами, предоставляющими гражданам принадлежащие им на праве собственности или на праве оперативного управления жилые помещения для проживания и пребывания, а в пограничной зоне с подразделениями и частями органов пограничной службы ФСБ России. В результате осуществления указанных функций должны быть достигнуты следующие цели:

а) обеспечение выполнения требований законодательства РФ в сфере регистрационного учета граждан РФ;

б) выявление АПН в сфере регистрационного учета;

в) привлечение лиц, виновных в совершении АПН в сфере регистрационного учета, к ответственности;

г) обеспечение прав и законных интересов граждан РФ и должностных лиц;

д) выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений в сфере регистрационного учета.

Взаимодействие УУП с другими правоохранительными органами, государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, военными комиссариатами, жилищно-эксплуатационными организациями, юридическими

лицами, а в пограничной зоне с подразделениями органов пограничной службы ФСБ России выражается в следующем:

а) при выявлении лиц, проживающих без документов (с недействительными документами), удостоверяющих их личность, без регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства, а также физических и должностных лиц, допускающих проживание в принадлежащих им жилых помещениях либо иных помещениях граждан РФ без регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства, в целях обеспечения профилактической работы информируют о них органы внутренних дел по месту их нахождения;

б) в письменной форме в установленном порядке уведомляют заинтересованные службы ОВД о лицах, которые могут представлять для них интерес;

в) принимают участие в инструктажах и совещаниях, проводимых с личным составом ТО МВД России и их структурными подразделениями.

Участковый уполномоченный полиции участвует в проводимых должностными лицами подразделений по вопросам миграции проверках соблюдения миграционного законодательства в сфере внутренней (социально-экономической) миграции. При планировании мероприятий по контролю за соблюдением правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ органы внутренних дел должны включать:

а) проверку жилых и нежилых помещений, где могут проживать граждане РФ без документов (с недействительными документами), удостоверяющих личность, без регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства или у которых истек срок регистрации по месту пребывания;

б) проверку соблюдения правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ должностными лицами, ответственными за регистрацию, физическими и юридическими лицами, предоставляющими принадлежащие им на праве собственности или на праве оперативного управления жилые помещения для проживания другим гражданам.

Основаниями проведения указанных проверок являются:

1) поступившие из правоохранительных органов, государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, от общественных организаций и объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, посягающие на правоотношения в сфере внутренней (социально-экономической) миграции;

2) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, посягающие на правоотношения в сфере внутренней (социально-экономической) миграции;

3) непосредственное выявление участковым уполномоченным полиции или иным сотрудником ОВД в процессе исполнения ими своих должностных обязанностей факта нарушения гражданином РФ либо должностным лицом законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Участковый уполномоченный полиции при проведении проверки соблюдения правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ в праве совершать следующие действия: а) выезжать по адресу проживания (пребывания) объекта проверки; б) объявлять распоряжение о проведении проверки объекту проверки; в) знакомить объекта проверки с его правами и обязанностями при проведении проверки; г) вручать копии распоряжения о проведении проверки объекту проверки (в случае отказа объекта проверки от получения копии распоряжения о проведении проверки в оригинале распоряжения о проведении проверки об этом производится запись); д) проверять соблюдение объектом проверки законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и делать запись в акте проверки (при проверке может использоваться фото- и (или) видеосъемка; в случае выявления административного правонарушения на каждого правонарушителя в установленном порядке составляется протокол об административном правонарушении, и в акте проверки производится соответствующая запись); е) изучать документы, сведения и инфор-

мацию, полученные в ходе проверки объекта; ж) передавать запросы о предоставлении дополнительной информации либо информации, для подготовки которой необходимо время; з) изучать предоставленные по запросам документы; и) получать объяснения от объекта проверки; к) истребовать у проверяемого объекта, иных организаций и органов государственной власти, органов местного самоуправления дополнительные документы и информацию; л) фиксировать в установленном порядке выявленные факты нарушения законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и жительства в пределах РФ.

При проведении проверки участковый уполномоченный полиции имеет право требовать от объекта проверки: а) документы, удостоверяющие их личность, и документы, подтверждающие законность их нахождения в месте проверки; б) документы и сведения, установленные законодательством РФ, подтверждающие надлежащее исполнение гражданами и (или) должностными лицами законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

По результатам проверки могут быть приняты следующие виды решений:

1) прекращение проверки в связи с отсутствием нарушений законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ со стороны объекта проверки;

2) назначение проверки в отношении иного объекта проверки в связи с поступлением в ходе проводимой проверки информации о нарушениях положений законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ со стороны данного объекта;

3) прекращение проверки и направление материалов данной проверки в соответствующие органы государственной власти в связи с выявлением признаков состава преступления или административного правонарушения;

4) продление срока проведения проверки;

5) составление протокола об АПН и (или) возбуждение дела об АПН.

Основанием для составления протокола об АПН и возбуждения дела об АПН в сфере внутренней (социально-экономической) миграции является:

а) проживание или пребывание гражданина РФ, обязанного иметь удостоверение личности (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства;

б) допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина РФ без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

§ 3. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере внешней и внутренней трудовой миграции населения в Российской Федерации

Наибольшую актуальность в настоящее время приобретает деятельность ОВД за соблюдением иностранными гражданами (лицами без гражданства) миграционно-правовых режимов въезда в РФ, выезда из РФ, регистрации по месту пребывания или по месту жительства иностранных граждан (лиц без гражданства), их пребывания и трудовой деятельности на территории РФ. Важную роль в данной деятельности занимают участковые уполномоченные полиции, которые действуют как самостоятельно, так и с иными подразделениями и службами органа внутренних дел и иных правоохранительных органов.

Управления по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел совместно с иными подразделениями и службами ОВД осуществляют в соответствии с предоставленной им компетенцией:

а) проверки соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил въезда в РФ, выезда из РФ, режима пребывания (проживания) в РФ, правил миграционного учета, порядка осуществления трудовой деятельности, транзитного проезда через территорию РФ, а также соблюдения юридическими лицами и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в РФ и (или) пребыванием его на территории РФ, правил и (или) порядка исполнения указанных обязанностей;

б) проверки в отношении юридических лиц вне зависимости от форм собственности (включая иностранные компании, их филиалы и представительства) и индивидуальных предпринимателей, привлекающих к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующих труд иностранных граждан, в целях контроля соответствия правоотношений, возникающих между иностранными гражданами и указанными организациями либо индивидуальными предпринимателями, требованиям законодательства РФ в сфере миграции;

в) проверки соблюдения физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями и привлекающими к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующими труд иностранных граждан, требований законодательства РФ в сфере миграции.

Участковые уполномоченные полиции при осуществлении *контроля за соблюдением иностранными гражданами (лицами без гражданства) миграционных правил* должны основываться на следующих принципах: а) приоритет прав и свобод человека и гражданина; б) законность; в) гласность при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны; г) независимость и самостоятельность в реализации собственных полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Участковый уполномоченный полиции при осуществлении контроля за соблюдением миграционных правил руководствуется Конституцией РФ, Федеральным законом «О полиции», Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральным законом «О ли-

цензировании отдельных видов деятельности»[1], Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[2], Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, приказом ФМС России и МВД России «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников»[3].

Участковый уполномоченный полиции осуществляет предупреждение и пресечение правонарушений в сфере внешней и внешней трудовой миграции иностранных граждан (лиц без гражданства), лиц, приглашающих и выступающих принимающей стороной в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства), привлекающих иностранных граждан (лиц без гражданства) к трудовой деятельности на территории РФ, посредством:

1) несения в установленной форме службы на административном участке;

---

[1] О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников: приказ ФМС России и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2) проведения мероприятий по контролю и надзору за соблюдением миграционного законодательства РФ совместно с должностными лицами подразделений ОВД по вопросам миграции.

В соответствии с п. 22 Инструкции участковый уполномоченный полиции в целях предупреждения и пресечения АПН в сфере внешней и внутренней трудовой миграции применяет различные формы несения службы на АУ. В ходе профилактического обхода участковый особое внимание уделяет информации, полученной путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории РФ с нарушением правил въезда либо режима пребывания (проживания), о лицах без определенного места жительства и занятий, находящихся на территории обслуживаемого АУ. В случае выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушения, УУП докладывает непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, посягающего на правоотношения в сфере внешней и внешней трудовой миграции.

Рассмотрение обращений и прием граждан участковый уполномоченный полиции проводит в соответствии с требованиями инструкций, утвержденных приказами МВД России № 736 и 707. При поступлении УУП обращения, заявления и сообщения о преступлениях, посягающих на миграционные правоотношения, об АПН, посягающих на миграционно-правовые отношения, о иных происшествиях поступившая информация передается в дежурную часть ТО МВД России для их регистрации в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в порядке определенном пп. 8–22 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. При этом непосредственное рассмотрение обращения, заявления или сообщения об указанных преступлениях, АПН, о происшествиях УУП осуществляет после соответ-

ствующего поручения начальника подразделения УУП. В ходе рассмотрения обращений и приема граждан на административном участке УУП должен знать, что уголовная ответственность за преступления в сфере миграции предусмотрена: ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», ст. 322.2 УК РФ «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации», ст. 322.3 УК РФ «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации». Ответственность за административные правонарушения предусмотрена:

– в сфере внутренней (социально-экономической) миграции – ст. 19.8.3, 19.15–19.18 КоАП РФ;

– в сфере внешней и внешней трудовой миграции – ст. 18.8–18.20, 19.27 КоАП РФ.

В ходе *проведения индивидуальной профилактической работы* УУП осуществляет правовое информирование, профилактические беседы, объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения и профилактический учет граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Индивидуальная профилактическая работа проводится УУП со следующими категориями лиц:

– в отношении которых установлен административный надзор;

– освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;

– допустивших правонарушения в семейно-бытовой сфере;

– больных алкоголизмом, состоящих на учете в медицинской организации, которые в течение года два и более раза привлекались к административной ответственности за совершение АПН в состоянии алкогольного опьянения, а также по ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ;

– больных наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации, которым в течение года два и более раза назначено административное наказание за совершение АПН, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ;

– совершивших АПН, посягающие на ОП и ОБ, при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий.

При *проведении мероприятий по контролю и надзору за соблюдением миграционного законодательства РФ совместно с должностными лицами подразделений ОВД по вопросам миграции участковый уполномоченный полиции обязан*: а) знать действующее миграционное законодательство РФ; б) владеть информацией об административном участке, его особенностях, предприятиях, находящихся на его территории; в) знать и использовать формы и методы предупреждения и пресечения преступлений и АПН, определенных в Инструкции УУП.

Объектами проверки соблюдения миграционных правил являются физическое лицо (иностранный гражданин или лицо без гражданства), а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, заказчик работ (услуг), транспортное средство, включая транспортные маршруты международных направлений автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта, место пребывания (проживания) иностранных граждан (лиц без гражданства).

Предметом контроля и надзора участковым уполномоченным полиции самостоятельно или совместно с должностными лицами территориальных подразделений по вопросам миграции за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами (лицами без гражданства) является соблюдение иностранным гражданином (лицом без гражданства):

а) правил въезда на территорию РФ;

б) режима пребывания (проживания) на территории РФ;

в) правил миграционного учета, достоверности предоставляемой им при этом информации;

г) правил передвижения и порядка выбора места пребывания или жительства на территории РФ лицами, выступающими в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства) принимающей стороной, правил миграционного учета по месту пребывания и надлежащего исполнения ими обязанностей принимающей стороны, достоверности предоставляемой ими информации об иностранных гражданах (лицах без гражданства), подлежащих миграционному учету;

д) порядка транзитного проезда через территорию РФ;

е) правил постановки на миграционный учет по месту пребывания в РФ в случаях, установленных законодательством РФ;

ж) установленного срока и порядка выезда за пределы территории РФ;

з) ограничений в соответствии с разрешенной (заявленной) целью въезда в РФ в период пребывания в РФ;

и) установленной процедуры идентификации личности.

к) условий осуществления трудовой деятельности в РФ и ограничений на занятие отдельными видами деятельности;

л) установленного порядка медицинского освидетельствования;

м) обязанности проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом по вопросам миграции для временного пребывания, а равно соблюдение правил проживания в указанных местах;

н) иных требований российского миграционного законодательства.

В ходе несения службы на административном участке и в процессе осуществления государственных функций контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами (лицами без гражданства) и за соблюдением правил привлечения в Российскую Федерацию работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных граждан (лиц без гражданства) должны быть достигнуты следующие цели:

1) обеспечение выполнения требований законодательства РФ в сфере миграции;

2) выявление преступлений и административных правонарушений в сфере миграции;

3) привлечение лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере миграции, к ответственности;

4) обеспечение прав и законных интересов иностранных граждан (лиц без гражданства);

5) выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в сфере миграции.

Во время несения службы на административном участке и при проведении проверки участковый уполномоченный полиции имеет право требовать у лиц, находящихся по месту расположения проверяемого объекта, документы, удостоверяющие их личность, и документы, подтверждающие законность их пребывания на территории РФ, а при необходимости документы, подтверждающие право на осуществление ими трудовой деятельности; документы о государственной регистрации проверяемого объекта и иные сведения, установленные законодательством РФ; сведения об иных юридических и физических лицах, осуществляющих деятельность на проверяемом объекте, и всю необходимую информацию, позволяющую определить, в чьих интересах и по поручению кого на объекте проверки осуществляется трудовая деятельность иностранными гражданами (лицами без гражданства), с ведома кого они проживают (находятся) по данному адресу; документы и сведения, установленные законодательством РФ, подтверждающие надлежащее исполнение положений миграционного законодательства РФ в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства) и иностранных работников; иные документы и сведения, необходимые для целей проверки.

По результатам проведенной проверки должностное лицо территориального органа по вопросам миграции и участковым уполномоченным полиции принимаются следующие виды решений:

а) о прекращении проверки в связи с отсутствием сведений и информации, указывающих на нарушения положений миграционного законодательства РФ со стороны проверяемого объекта;

б) о назначении проверки в отношении иного объекта проверки в связи с поступлением в ходе проводимой проверки информации о нарушениях положений миграционного законодательства РФ со стороны данного объекта;

в) о прекращении проверки и направлении ее материалов в органы Прокуратуры РФ, МЧС России, Минздрава России, ФСБ России, ФТС России и иные органы государственной власти в соответствии с их компетенцией в связи с выявлением признаков составов преступлений и административных правонарушений на проверяемом объекте;

г) о продлении срока проведения проверки соблюдения миграционного законодательства РФ;

д) о составлении протокола об административном правонарушении или возбуждении дела об административном правонарушении.

Эффективная деятельность участковых уполномоченных полиции по контролю и надзору за соблюдением иностранными гражданами (лицами без гражданства) миграционного законодательства РФ будет способствовать повышению уровня защиты прав и свобод человека и гражданина, предотвращению преступлений и иных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства.

§ 4. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны миграционно-правовых отношений

Участковый уполномоченный полиции в соответствии с положениями п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ обладает полномочиями по возбуждению дела об АПН и составлению протокола об АПН, посягающем на миграционные правоотношения. К таковым составам законодатель относит: ч. 1.1, 3.1, 4 и 5 ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.9, ч. 2 и 3 ст. 18.10, ст. 18.11, 18.12, 18.13, 18.14, ч. 1, 3 и 4 ст. 18.18, ч. 2 и 3 ст. 18.19, 19.15, 19.15.1, 19.15.2, 19.16 и 19.17 КоАП РФ. Анализ составов АПН, посягающих на миграционно-правовые отношения, подробно дан в современных научно-

практических пособиях[1]. Остановимся на наиболее распространенных составах АПН, которые могут находиться в производстве участкового уполномоченного полиции.

Административная ответственность за правонарушения, совершенные в сфере внутренней (социально-экономической) миграции, может быть дифференцирована в зависимости от вида миграционно-правового режима, требования которого нарушены, а именно: паспортный режим и режим регистрации граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства на территории РФ.

За нарушение требований паспортного режима административная ответственность закрепляется в ст. 19.15, 19.16, 19.17 и 19.18 КоАП РФ. Одновременно за нарушение установленных правил регистрации граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства на территории РФ устанавливается административная ответственность ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ.

Объектом приведенных посягательств выступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления (*родовой объект). Видовым объектом* рассматриваемого правонарушения являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением паспортного миграционно-правового режима. *Непосредственным объектом* состава АПН, предусмотренного в ст. 19.15 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в связи с идентификацией личности гражданина РФ.

Объективная сторона данного правонарушения заключается в проживании по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина РФ, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт): а) без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта); б) по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту). В соответствии с пп. 6 и 7 Положения о паспорте гражданина РФ паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина РФ, является недействительным. Кроме этого, паспорт гражданина РФ является недействительным если срок его

[1] Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Административная ответственность в миграционном праве: материальный и процессуальный аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019. 252 с.

действия истек в соответствии с п. 7 Положения о паспорте гражданина РФ. Согласно п. 1 Положения паспорт обязаны иметь все граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ. Все эти граждане РФ выступают *субъектом* административной ответственности за нарушение приведенной обязанности, но при условии достижения ими 16-летнего возраста (ст. 2.3 КоАП РФ). Данное правонарушение может быть совершенно умышленно и неосторожно.

Часть 2 ст. 19.15 КоАП РФ предусматривает состав АПН, посягающий на общественные отношения, возникающие в сфере паспортного режима, содержащий квалифицирующий признак объективной стороны – место совершения АПН. Таковым является совершение АПН в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге. Особенностью данного состава также является повышенный размер административного штрафа, налагаемый в размере от 3 000 до 5 000 рублей. Отграничение состава АПН, предусмотренного ч. 2 ст. 19.15 КоАП РФ, производится по обязательному признаку объективной стороны – *месту совершения правонарушения* – в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге.

Непосредственным объектом административного правонарушения, состав которого предусмотрен в ст. 19.16 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в связи с порядком хранения и использования удостоверения личности гражданина РФ (паспорта).

Объективная сторона этого административного правонарушения состоит в совершении следующих действий или бездействии, которые привели к утрате документа, удостоверяющего личность гражданина РФ (паспорта), а именно: уничтожение документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта); порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта); небрежное хранение (непринятие необходимых действий, направленных на сохранность) документа, удостоверяющего личность гражданина. При этом факт обнаружения паспорта впоследствии не свидетельствует об отсутствии события правонарушения и не является основанием для освобождения виновного лица от административной ответственности. В ходе рассмотрения подобных дел необходимо устанавливать, при каких обстоятель-

ствах была допущена утрата паспорта, где он хранился, какие меры принимались для его сохранности, мог ли кто-то совершить противоправные действия (хищение паспорта) и т. д.

Субъектом правонарушения является гражданин РФ, которому выдан в установленном законом порядке паспорт.

Субъективная сторона правонарушения состоит как в форме умысла при порче документа, удостоверяющего личность гражданина РФ, так и в неосторожности при утрате документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта).

Непосредственным объектом состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.17 КоАП РФ, выступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением порядка использования и обращения удостоверения личности гражданина РФ (паспорта).

В соответствии с п. 22 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828, по общему правилу, запрещается изъятие у гражданина РФ паспорта. Между тем законодательством РФ может быть предусмотрены случаи правомерного изъятия паспорта гражданина Российской Федерации, а именно:

1) в соответствии со ст. 18 ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» в случае, если выезд из РФ гражданина РФ ограничен (паспорт гражданина РФ подлежит изъятию судом, следственными органами Следственного комитета РФ, органами внутренних дел, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами, пограничными органами федеральной службы безопасности и таможенными органами, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации и направляется в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта);

2) в соответствии с положениями приказа ФМС России от 11 марта 2014 г. № 178 «Об организации деятельности территориальных органов ФМС России по изъятию паспортов граждан РФ, удостоверяющих личность граждан РФ на территории РФ, и предоставлению информации о паспортах граждан РФ, удостоверяющих личность граждан РФ на территории РФ» (паспорт вы-

дан в нарушение установленного порядка и оформлен с нарушением требований: оформлен на основании недостоверных сведений, указанных заявителем; оформлен на основании поддельных документов, представленных заявителем для выдачи или замены паспорта; выдан лицу, в отношении которого территориальным органом ГУВМ МВД России установлен факт отсутствия гражданства РФ; выдан лицу, в отношении которого решение о приобретении гражданства РФ отменено уполномоченным органом на основании судебного постановления об установлении факта использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений при приобретении гражданства РФ; выдан лицу, у которого имеется действительный паспорт);

3) законодательством РФ могут быть предусмотрены иные случаи правомерного изъятия удостоверения личности гражданина РФ (паспорта), например: поступление на военную службу, участие в боевых операциях, помещение в психиатрический стационар.

Объективная сторона административного правонарушения заключается в противоправных действиях, выразившихся в изъятии должностным лицом паспорта в нарушение закона, предусматривающего случаи и порядок изъятия паспорта.

Субъектами данного правонарушения являются должностные лица. *Субъективная сторона* правонарушения характеризуется умыслом.

Часть 2 ст. 19.17 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за принятие документа, удостоверяющего личность гражданина РФ (паспорта), в залог. Под залогом понимается способ обеспечения обязательства, при котором кредитор-залогодержатель приобретает право в случае неисполнения должником обязательства получить удовлетворение за счет заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами за изъятиями, предусмотренными законом. По смыслу ст. 336 ГК РФ паспорт гражданина РФ не может быть предметом залога.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 19.17 КоАП РФ, могут быть граждане РФ, должностные и юридические лица, принявшие в залог паспорт гражданина РФ. *Субъективная сторона* данного административного правонарушения характеризуется умыслом.

Статья 19.18 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина РФ (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство РФ. *Непосредственным объектом* данного административного правонарушения выступают общественные отношения, возникающие в результате использования и обращения удостоверения личности гражданина РФ (паспорта), порядка выдачи и получения документа, удостоверяющего личность гражданина РФ (паспорта), в том числе заграничного паспорта, либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство РФ.

Для получения паспорта гражданина РФ или установления гражданства РФ заявитель должен предоставить документы, определенные в соответствующем административном регламенте. Предоставление заведомо ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации (паспорта), в том числе заграничного паспорта, либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство Российской Федерации, образует *объективную сторону* данного состава административного правонарушения. *Субъектами* административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.18 КоАП РФ, являются граждане Российской Федерации и должностные лица. *Субъективная сторона* административного правонарушения выражается в умысле.

Статьи 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ устанавливают административную ответственность за правонарушения, посягающие на общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления (*родовой объект*) и в связи с осуществлением миграционно-правового режима регистрации по месту пребывания и жительства на территории Российской Федерации (*видовой объект*).

Статья 19.15.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации на территории Российской Федерации. *Непосредственным объектом* данного административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в связи с исполнением обязанности регистрации по месту

пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации на территории Российской Федерации.

Объективную сторону данного состава образуют действия:

– по проживанию гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации (ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ);

– по допущению такого проживания нанимателем или собственником жилого помещения свыше установленных законом сроков (ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ);

– по проживанию гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации или по допущению такого проживания нанимателем или собственником жилого помещения свыше установленных законом сроков в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге (ч. 2 ст. 19.15.1 КоАП РФ).

В соответствии с приложением к ст. 19.15.1 КоАП РФ граждане Российской Федерации подлежат освобождению от административной ответственности за указанные административные правонарушения в случае:

1) проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации;

2) проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области;

3) проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального

значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области;

4) проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым;

5) если они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками нанимателя (собственника) жилого помещения, имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении;

6) если проживающие совместно с нанимателем или собственником жилого помещения лица являются по отношению к нему супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.15.1 КоАП РФ, являются граждане Российской Федерации, наниматели, собственники жилого помещения (физические лица); юридические лица.

Субъективная сторона данных административных правонарушений может выражаться как в умысле, так и в неосторожности.

Статья 19.15.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении на территории Российской Федерации. *Непосредственным объектом* данного состава административного правонарушения выступают общественные отношения, возникающие в связи с регистрацией гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении на территории Российской Федерации.

Объективная сторона заключается в деяниях (действиях или бездействии), выражающихся:

1) в нарушении правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении,

если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1 ст. 19.15.2 КоАП РФ);

2) в нарушении без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину РФ, установленных законодательством РФ сроков (3 рабочих дней) уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации (ч. 3 ст. 19.15.2 КоАП РФ);

3) в представлении в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 3 ст. 19.15.2 КоАП РФ);

4) в нарушении лицом, ответственным за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, установленных законодательством РФ сроков (трех рабочий дней) представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан РФ (ч. 5 ст. 19.15.2 КоАП РФ);

5) в представлении в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации гражданина РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 5 ст. 19.15.2 КоАП РФ);

6) в предусмотренных выше противоправных деяниях, совершенных в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге (ч. 2 и 4 ст. 19.15 КоАП РФ).

При привлечении субъекта к административной ответственности по ст. 19.15.2 КоАП РФ следует учитывать, что указанные противоправные деяния могут выражаться в фиктивной регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в РФ и фиктивной регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в РФ, под которой понимается регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо их регистрация по месту жительства без их намерения проживать в соответствующем жилом помещении, либо их регистрация по

месту жительства без намерения нанимателя (собственника) соответствующего жилого помещения предоставить им это жилое помещение для проживания. Указанная фиктивная регистрация образует состав преступления, предусмотренный ст. 322.2 УК РФ.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.15.2 КоАП РФ, являются граждане РФ, наниматели, собственники жилого помещения (физические лица); должностные лица и юридические лица.

В примечании к ст. 19.15.2 КоАП РФ отмечается, что граждане РФ освобождаются от административной ответственности за нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в случае представления документированной информации о том, что они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками, внуками нанимателей (собственников) жилого помещения, имеющих регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении. Наниматель (собственник) жилого помещения освобождается от административной ответственности за нарушение установленных законодательством РФ сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина РФ в указанном жилом помещении без регистрации в случае: а) представления таким гражданином документированной информации о его регистрации по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации; б) проживания гражданина РФ в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области; в) проживания гражданина РФ в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области; г) проживания гражданина РФ в жилом поме-

щении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым.

Субъективная сторона административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.15.2 КоАП РФ, может выражаться как в умысле, так и в неосторожности.

Административные правонарушения в сфере внешней миграции населения характеризуются достаточно обширной системой составов, закрепленных в гл. 18 КоАП РФ. При этом следует отметить, что *родовым объектом* данных составов выступают общественные отношения, возникающие в сфере эмиграции и иммиграции лиц. К числу *видовых объектов* данных правонарушений относятся общественные отношения, возникающие в сфере пересечения Государственной границы гражданами РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства и соблюдения режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также общественные отношения, связанные с осуществлением правил пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

По общему правилу субъектами административной ответственности являются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 16 лет, вменяемые. Кроме этого, субъектами административной ответственности за правонарушения в сфере внешней миграции населения являются должностные лица в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей и с учетом положений ст. 2.6 КоАП РФ и юридические лица в случаях, предусмотренных нормами гл. 18 КоАП РФ и с учетом требований ст. 2.10 КоАП РФ.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны в соответствии со ст. 18.8 КоАП РФ выступают общественные отношения, возникающие в результате реализации правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ.

Объективную сторону закрепленных в ст. 18.8 КоАП РФ составов административных правонарушений образуют противоправные деяния (действия или бездействие), а именно:

– нарушение правил въезда в РФ (ч. 1);

– нарушение режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в РФ, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию РФ, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в РФ (ч. 1);

– нарушение режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1.1);

– нарушение правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в РФ фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в РФ деятельности или роду занятий (ч. 2);

– совершение указанных выше противоправных деяний, совершенных в г. Москве и Санкт-Петербурге (ч. 3 и 3.1);

– повторное в течение одного года совершение указанных выше деяний (ч. 4 и 5).

Субъектами административного правонарушения выступают иностранные граждане и лица без гражданства.

Субъективная сторона составов административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ, характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны в соответствии со ст. 18.9 КоАП РФ выступают общественные отношения, возникающие в ходе осуществления правил пребывания в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.

Объективная сторона составов административных правонарушений, закрепленных в ст. 18.9 КоАП РФ, заключается в противоправных деяниях, выразившихся в нарушении или неисполнении:

– установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ,

их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в РФ и выезда за ее пределы (ч. 1);

– мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы РФ по истечении определенного срока пребывания в РФ (ч. 2);

– в предоставлении жилого помещения или транспортного средства либо оказании иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в РФ с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию (ч. 3);

– принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета (ч. 4);

– приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в РФ (ч. 5);

– в предоставлении приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в РФ указанного иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 6).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ, являются:

– должностные лица и юридические лица (ч. 1, 5 и 6);

– гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства (ч. 2);

– гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства, должностное лицо или юридическое лицо (ч. 3 и 4);

– обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в РФ или транзитного проезда через территорию РФ иностранных граждан или лиц без гражданства (ч. 1).

Субъективная сторона составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ, характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны согласно нормам ст. 18.11 КоАП РФ выступают общественные отношения, возникающие в связи реализацией имми-

грационных правил иностранными гражданами или лицами без гражданства.

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 и 2 ст. 18.11 КоАП РФ, характеризуется:

– уклонением иммигранта от прохождения иммиграционного контроля (ч. 1);

– уклонением медицинского освидетельствования (ч. 1);

– уклонением от идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом в сфере миграции, для временного пребывания (ч. 1);

– нарушением правил проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом в сфере миграции (ч. 1);

– уклонением от представления сведений во время определения статуса иммигранта в РФ (ч. 1);

– представлением недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в РФ (ч. 1);

– непредставлением по требованию федерального органа в сфере миграции либо его территориального органа установленных законодательством РФ документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль (ч. 2);

– несвоевременным представлением по требованию федерального органа в сфере миграции либо его территориального органа установленных законодательством РФ документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль (ч. 2).

Субъектами административной ответственности по ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ являются иностранные граждане и лица без гражданства, а по ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ еще и должностные и юридические лица.

Субъективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ, характе-

ризуется умышленной формой вины, а по ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ умышленной и неосторожной формами вины.

Наиболее распространенным административным правонарушением в сфере внешней трудовой миграции населения является состав, закрепленный в ст. 18.10 КоАП РФ.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны в составах административных правонарушений, предусмотренных в ст. 18.10 КоАП РФ, выступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ в нарушение порядка, установленного законодательством о правовом положении иностранных граждан.

Объективная сторона, выраженная в ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ, заключается в следующих противоправных деяниях:

– осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ без разрешения на работу при въезде в РФ на основании визы;

– осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ без патента при въезде в РФ в порядке, не требующем получения визы;

– осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу;

– осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в патенте;

– осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину (лицу без гражданства) выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание.

Объективная сторона, закрепленная в ч. 2 рассматриваемой статьи, заключается в тех же противоправных действиях, что и в ч. 1, но квалифицирующим объективным признаком данного состава выступает место совершения административного правона-

рушения. Им является совершение указанных противоправных деяний в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области.

Объективная сторона, предусмотренная в ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ, заключается в тех же противоправных действиях, что и в ч. 1 рассматриваемой статьи, но квалифицирующим признаком этого состава является *повторность в течение одного года* совершения противоправных деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ. Здесь следует отметить, что административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из РФ не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за АПН, предусмотренное рассматриваемым составом АПН. Административное выдворение за совершение АПН, предусмотренного ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ, осуществляется в виде административного выдворения за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства в форме официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется.

Объективная сторона, предусмотренная в ч. 4 ст. 18.10 КоАП РФ, заключается в следующем:

– нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, в соответствии с ч. 11 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае возникновения необходимости внесения изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте (обязан обратиться в территориальный миграционный орган не позднее семи дней с момента въезда в РФ или возникновения факта, влекущего такие изменения);

– необращение иностранного гражданина или лица без гражданства за внесением указанных изменений, если такое обращение требуется в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ (ч. 11 ст. 13), устанавливает обязанность обратиться в

территориальный миграционный орган с заявлением о внесении изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте (неисполнение данной обязанности образует приведенную объективную сторону данного состава административного правонарушения).

Субъектами данного правонарушения являются иностранные граждане (лица без гражданства), осуществляющие трудовую деятельность на территории РФ и не исполнившие приведенную в диспозиции нормы обязанность, в том числе в установленные сроки.

Субъективная сторона заключается в умышленной или неосторожной форме вины вне зависимости от преследуемых лицом целей и побудивших его мотивов.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите нормативные акты, образующие основу миграционного законодательства.

2. Назовите основные меры государственного принуждения, применяемые участковым уполномоченным полиции в сфере предупреждения и пресечения правонарушений в сфере внутренней (социально-экономической) миграции.

3. Назовите основные меры государственного принуждения, применяемые участковым уполномоченным полиции в сфере предупреждения и пресечения правонарушений в сфере внешней и внешней трудовой миграции.

Рекомендуемая литература

1. Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Миграционное право России: учеб. для вузов / под ред. А. Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019. 437 с.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 9. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ

§ 1. Предупреждение и профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ

Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров, а также инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, является важной задачей всего государственного механизма, субъектов, осуществляющих профилактику правонарушений в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[1]. Значимое место в системе предупреждения и пресечения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, занимают органы внутренних дел, которые осуществляют эту деятельность в качестве основного их направления, определенного в ст. 2 Федерального закона «О полиции».

Деятельность по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров, а также инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, осуществляет и участковый уполномоченный полиции в рамках несения службы на вверенном ему административном участке. Задачи участкового уполномоченного полиции

[1] Жеребцов А. Н., Помогалова Ю. В., Смоляров М. В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

изложены в п. 9 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, в котором предусмотрена необходимость принятия мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений в соответствии с распределением обязанностей, установленных нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими вопросы деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений. Участковый уполномоченный осуществляет производство по делам об административных правонарушениях, предпринимает превентивные меры по снижению риска совершения преступлений лицами, имеющими непогашенную (не снятую) судимость, проводит индивидуальную профилактическую работу с лицами, состоящими на профилактическом учете, осуществляет прием граждан. Решение приведенных задач участковым уполномоченным полиции способствует предупреждению рассматриваемых видов правонарушений.

Для успешного решения *задач предупреждения и пресечения правонарушений,* связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, участковый уполномоченный полиции должен обладать знаниями правовых основ регламентации сферы оборота наркотических и психотропных веществ и их прекурсоров. В настоящее время законодательство РФ в данной сфере сформировано на основе основных международно-правовых актов: 1) Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года; 2) Конвенции о психотропных веществах 1971 года; 3) Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года. В развитие указанных международно-правовых обязательств государств в РФ принят Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», который определяет: *наркотические средства* как вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ, в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 года;

психотропные вещества как вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ, в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 года; *прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ* как вещества, часто используемые при производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ, в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ, в том числе Конвенцией ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года; *аналоги наркотических средств и психотропных веществ* как запрещенные для оборота в РФ вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят. Кроме этого, УУП должен знать, что в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» *незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ* следует признать совершение действий в нарушение установленного порядка по разработке, производству, изготовлению, переработке, хранению, перевозке, пересылке, отпуску, реализации, распределении, приобретении, использовании, ввозу на территорию РФ, вывозу с территории РФ, уничтожению наркотических средств и психотропных веществ. Кроме этого, противоправными действиями в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров, а также инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, являются их пропаганда (реклама), немедицинское потребление, склонение к потреблению несовершеннолетних, уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и

(или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и т. п.

В целях предупреждения и пресечения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, участковым уполномоченным полиции применяются основные формы несения службы, определенные в п. 22 Инструкции: профилактический обход АУ; рассмотрение обращений граждан; индивидуальная профилактическая работа; прием граждан. Все эти формы несения службы УУП позволяют эффективно проводить профилактические мероприятия в отношении правонарушений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

При ***профилактическом обходе административного участка*** УУП посещает здания, строения и сооружения, расположенные на территории, в том числе важные, особо важные объекты и объекты жизнеобеспечения, при необходимости обследует подъезды, чердачные и подвальные помещения объектов с целью выявления лиц, употребляющих, продающих или хранящих наркотические средства и психотропные вещества, совершает иные противоправные действия, связанные с незаконным оборотом указанных средств, их прекурсоров, оборудования для производства, выращивания. Участковый уполномоченный полиции посещает жилые помещения в целях общения и установления взаимного доверия с их собственниками и иными гражданами, проживающими в них, с целью получения информации о лицах, совершающих противоправные действия, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Участковый уполномоченный полиции должен взаимодействовать с собственниками или представителями собственников объектов, расположенных на территории административного участка, в целях недопущения противоправных действий, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Во время профилактического обхода административного участка УУП должен особое внимание уделять информации, полученной путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений о лицах, страдающих наркоманией и алко-

голизмом, о лицах без определенного места жительства и занятий, находящихся на территории обслуживаемого АУ. В случае выявления в ходе профилактического обхода причин и условий, способствующих совершению правонарушения, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, УУП докладывает непосредственному руководителю (начальнику) о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению данных видов правонарушений.

При проведении ***индивидуальной профилактической работы*** УУП получает информацию от медицинских организаций о лицах, состоящих на учете в наркологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма или наркомании. Эта информация дает основание УУП посещать лиц, больных алкоголизмом и наркоманией, по месту их жительства или пребывания не реже одного раза в квартал, при этом индивидуальная профилактическая работа с лицами, больными алкоголизмом и наркоманией, проводится в течение одного года с даты принятия решения о ее проведении;

В случае совершения лицом, больным алкоголизмом, повторного административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения, а также предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, участковый уполномоченный полиции должен продлить индивидуальную профилактическую работу с данным лицом в течение следующего года. Индивидуальная профилактическая работа в обязательном порядке осуществляется в отношении больных наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации, которым в течение года 2 и более раза назначено административное наказание за совершение АПН, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ.

Участковый уполномоченный полиции, проводя ИПР, осуществляет АН за лицами, совершившими преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в отношении которых судом принято решение об установлении такого надзора по основаниям, определенным в ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из

мест лишения свободы». Участковый в пределах компетенции участвует в осуществлении контроля (административного надзора) за соблюдением указанными лицами установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением ими возложенных обязанностей. При этом компетенция УУП по осуществлению АН устанавливается приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Участковый уполномоченный полиции принимает участие и в иных мероприятиях по профилактике правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Он принимает участие в пределах компетенции в осуществлении контроля за поведением осужденных за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно. Участковый должен посещать осужденных за совершение указанных преступлений до снятия их с учета в уголовно-исполнительной инспекции.

§ 2. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны общественных отношений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ

В настоящее время к полномочиям участкового уполномоченного полиции по возбуждению дела об АПН, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров, а также инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, и составлению протокола об указанных АПН относятся составы АПН, содержащиеся в ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, 6.10, 6.13, 6.15, 6.16, 6.16.1, 20.20 и 20.22 КоАП РФ.

Наиболее распространенные составы АПН, связанные с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержатся в ст. 6.8, 6.9, 6.9.1 и 20.20 КоАП РФ.

Статья 6.8 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозку растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества. *Родовым объектом* административно-правовой охраны выступают правоотношения, связанные с охраной здоровья граждан. *Непосредственным объектом* административно-правовой охраны выступают правоотношения, возникающие в связи с оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. *Предметом,* рассматриваемого АПН, выступают наркотические средства, психотропные вещества и их аналоги, которые определены постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.8 КоАП РФ, характеризуется противоправными действиями по незаконному приобретению, хранению, перевозке, изготовлению, переработке без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Объективная сторона данного состава, предусмотренного в ч. 1 рассматриваемой статьи, также заключается в противоправных действиях, выразившихся в незаконном приобретении, хранении, перевозке без цели сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества. В соответствии с положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» под *незаконным приобретением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества,* надлежит считать их получение любым способом, в том числе покупку, получение в дар, а также в качестве средства взаимо-

расчета за проделанную работу, оказанную услугу или в уплату долга, в обмен на другие товары и вещи, присвоение найденного, сбор дикорастущих растений или их частей, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ (в том числе на землях сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных участках граждан, если эти растения не высевались и не выращивались), сбор остатков, находящихся на неохраняемых полях посевов указанных растений после завершения их уборки.

Под *незаконным хранением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества*, следует понимать действия лица, связанные с незаконным владением этими средствами или веществами, в том числе для личного потребления (содержание при себе, в помещении, тайнике и других местах). При этом не имеет значения, в течение какого времени лицо незаконно хранило наркотическое средство, психотропное вещество или их аналоги, растение, содержащее наркотические средства или психотропные вещества, либо его части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества. Иными словами, это фактическое обладание указанными предметами лицом, не имеющим на это права, независимо от места их нахождения и продолжительности времени хранения. Ответственность за хранение должно нести также лицо, принявшее на сохранение указанные предметы от другого лица.

Изготовление наркотических средств и психотропных веществ представляет собой действия, в результате которых на основе наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров получены готовые к использованию и потреблению формы наркотических средств, психотропных веществ или содержащие их лекарственные средства. Незаконно наркотические средства чаще всего изготавливаются путем переработки их из природного сырья либо посредством соединения ряда веществ любыми способами.

Незаконная перевозка наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содер-

жащих наркотические средства или психотропные вещества, заключается в их перемещении из одного места в другое, в том числе в пределах одного и того же населенного пункта, совершенном с использованием любого вида транспорта или какого-либо объекта, применяемого в виде перевозочного средства, а также в нарушение общего порядка перевозки указанных средств и веществ, установленного ст. 21 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». При этом следует иметь в виду, что незаконная перевозка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, может быть осуществлена с их сокрытием, в том числе в специально оборудованных тайниках в транспортном средстве, багаже, одежде, а также в полостях тела человека или животного и т. п.

Перевозка может осуществляться не только собственниками перечисленных предметов, но и другими лицами, получившими их на временное хранение. Под *незаконным сбытом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества,* либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, следует понимать любые способы их возмездной либо безвозмездной передачи другим лицам (продажу, дарение, обмен, уплату долга, дачу взаймы и т. д.), а также иные способы реализации, например путем введения инъекций. При этом не может квалифицироваться как незаконный сбыт введение одним лицом другому лицу инъекций наркотического средства или психотропного вещества, если указанное средство или вещество принадлежит самому потребителю и инъекция вводится по его просьбе либо совместно приобретено потребителем и лицом, производящим инъекцию, для совместного потребления, либо наркотическое средство или психотропное вещество вводится в соответствии с медицинскими показаниями.

Часть 2 ст. 6.8 КоАП РФ содержит идентичную объективную сторону АПН, предусмотренную ч. 1 ст. 6.8 КоАП РФ.

Субъектом АПН в составе ч. 1 ст. 6.8 КоАП РФ является вменяемый гражданин РФ, достигший возраста 16 лет. По ч. 2

рассматриваемой статьи субъектом АПН являются вменяемые иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 16 лет (ст. 2.6 КоАП РФ).

Субъективная сторона рассматриваемых АПН характеризуется только умышленной виной. Виновный в совершении данного правонарушения должен сознавать, что он осуществляет противоправные действия, предвидит их вредные последствия и желает наступления таких последствий или сознательно их допускает либо относится к ним безразлично.

Непосредственным объектом административно-правовой охраны общественных отношений, закрепленных в составе ст. 6.9 КоАП РФ, выступают отношения по медицинскому потреблению наркотических средств и психотропных веществ.

Объективная сторона рассматриваемого состава АПН заключается в противоправных действиях, выразившихся, *во-первых*, в потреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Данная объективная сторона также включает потребление новых потенциально опасных психоактивных веществ. Противоправность как признак объективной стороны, закрепленной в данном составе, идентична составам, предусмотренным ч. 2 ст. 20.20 и ст. 20.22 КоАП РФ. Между тем следует разграничивать состав ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ с рассматриваемым составом АПН по признаку места совершения АПН (общественное место). В свою очередь, ст. 20.22 КоАП РФ разграничивается с рассматриваемым составом по субъекту, совершившему АПН (им является несовершеннолетний, не достигший шестнадцатилетнего возраста).

Субъектом АПН выступает по ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ вменяемый гражданин РФ, достигший шестнадцатилетнего возраста, по ч. 2 указанной статьи – вменяемые иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

Субъективная сторона рассматриваемых составов административных правонарушений характеризуется исключительно умышленной формой вины, т. е. лицо должно осознавать противоправный характер своего деяния, предвидеть вредные последствия и желать их наступления либо сознательно допускать. При этом следует учитывать положения примечания к ст. 6.9 КоАП РФ, в котором предусмотрено, что лицо, добровольно обра-

тившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Кроме этого, лицо, признанное больным наркоманией, в порядке, определенном ст. 44 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах», может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ. Эти положения распространяются и на административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

Непосредственным объектом состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.9.1 КоАП РФ, выступают правоотношения по прохождению диагностики, профилактических мероприятий, лечению от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. Данные правоотношения в настоящее время регламентируются Правилами контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании, утвержденными постановлением Правительства РФ от 28 мая 2014 г. № 484.

Объективная сторона рассматриваемого состава административного правонарушения выражается в противоправных деяниях по уклонению:

– от прохождения лечения от наркомании;

– от медицинской и (или) социальной реабилитации лицом, освобожденным от административной ответственности;

– от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании лицом, на которое судьей возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ;

– от прохождения медицинской и (или) социальной реабилитации лицом, на которое судьей возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

При этом, в соответствии с примечанием к ст. 6.9.1 КоАП РФ, лицо считается уклоняющимся от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, если оно не посещает или самовольно покинуло медицинскую организацию или учреждение социальной реабилитации либо не выполнило более двух раз предписания лечащего врача.

Субъектом ответственности является физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет (гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства).

Субъективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.9.1 КоАП РФ, характеризуется исключительно умышленной формой вины в виде прямого или косвенного умыслов.

Родовым объектом административно-правовой охраны правонарушения, предусмотренного ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ, являются общественные отношения в сфере общественного порядка. *Непосредственным объектом* выступают отношения, устанавливающие запрет нахождения и потребления наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах.

Объективная сторона рассматриваемого состава административного правонарушения характеризуется противоправным действием, выражающемся в потреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потреблении иных одурманивающих веществ в общественных местах. *Общественное место* является квалифицирующим признаком

объективной стороны данного состава и заключается в совершении указанных действий на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах. В отечественной юридической науке признается, что общественное место может быть постоянным и периодическим. «Общественные места *постоянного пользования* – это места с открытым свободным доступом в любое время года и суток. *Общественные места периодического пользования* – это помещения и территории учреждений, предприятий, организаций, предназначенных для обслуживания населения в установленные часы работы (зрелищные предприятия, городской транспорт, предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания, спортивные учреждения, лесопарковые зоны, берега открытых водоемов (озера, пруды, водохранилища), непосредственно водоемы и прилегающие к ним зоны отдыха и зеленых насаждений в черте городов и населенных пунктов, а также используемые во время проведения санкционированных массовых мероприятий территории, находящиеся за чертой населенного пункта)»[1].

Субъектом административной ответственности является вменяемое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Субъективная сторона рассматриваемого состава административного правонарушения характеризуется умышленной формой вины (с прямым и косвенным умыслом).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В каких нормативных актах определяется перечень и размер наркотических средств и психотропных веществ, незаконный оборот которых является наказуемым в административном и уголовном порядке?

2. Что такое «новое потенциально опасное психоактивное вещество», чем оно отличается от наркотических средств и психотропных веществ?

[1] Трунцевский Ю. В., Полтарыгин Р. В. Нормативно-правовое определение общественного места объектов транспортной инфраструктуры как места совершения преступления // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 77–78.

3. В чем специфика производства участкового уполномоченного полиции по делам об административных правонарушениях, связанных с употреблением и незаконным оборотом наркотиков?

Рекомендуемая литература

1. Жеребцов А. Н., Помогалова Ю. В., Смоляров М. В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

3. Трунцевский Ю. В., Полтарыгин Р. В. Нормативно-правовое определение общественного места объектов транспортной инфраструктуры как места совершения преступления // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 77–78.

Глава 10. Деятельность участкового уполномоченного полиции, связанная с нарушениями антиалкогольного законодательства

§ 1. Пресечение участковыми уполномоченными полиции фактов употребления алкогольной продукции

Распитие алкогольных напитков в общественных местах является административным правонарушением. Подобного рода действия нарушают общественный порядок, причиняют вред общественной нравственности, общепринятым нормам морали, правам и свободам человека и гражданина, нередко способствуют возникновению умысла на совершение целого ряда противоправных деяний (хулиганство, оскорбление и др.).

В пресечении фактов распития алкогольных напитков участковым уполномоченным полиции приходится сталкиваться с различными правонарушениями.

Рассмотрим потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом (ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ). К алкогольной продукции относятся водка, коньяк, вино, винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха. Более содержательное определение понятию «алкогольная продукция» дается в п. 7 ст. 2 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». В этом же законе закреплен перечень мест, где запрещено потребление (распитие) алкогольной продукции, а именно:

1) в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, находящихся во владении, распоряжении и (или) пользовании:

– образовательных организаций;

– индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность, и (или) организаций, осуществляющих обучение;

– юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих в

качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством РФ, а также юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих наряду с основной (уставной) деятельностью медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством РФ;

– юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области культуры;

2) на спортивных сооружениях, которые являются объектами недвижимости и права на которые зарегистрированы в установленном порядке;

3) на оптовых и розничных рынках;

4) на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

5) на боевых позициях войск, полигонах, узлах связи, в расположении воинских частей, на специальных технологических комплексах, в зданиях и сооружениях, предназначенных для управления войсками, размещения и хранения военной техники, военного имущества и оборудования, испытания вооружения, а также в зданиях и сооружениях производственных и научно-исследовательских организаций Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, обеспечивающих оборону и безопасность РФ;

6) на вокзалах, в аэропортах;

7) в местах нахождения источников повышенной опасности, определяемых органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ;

8) в местах массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организуемых в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях,

митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[1], и на прилегающих к таким местам территориях, границы которых устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ при согласовании проведения таких мероприятий;

9) в нестационарных торговых объектах;

10) в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

В сущности, приведенный перечень довольно широк и охватывает практически все места, относящиеся к общественным. Однако не будет являться правонарушением потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, у крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, при оказании ими услуг общественного питания. Потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в объекте общественного питания, допускается только в данном объекте.

Правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, считается оконченным не только в момент, когда алкогольная продукция (ее часть) уже распита, но и с момента совершения действий, непосредственно направленных на приготовление к этому, – вскрытие тары алкогольной продукции, разлитие ее содержимого в стаканы. На квалификацию деяния не влияет, находится лицо в состоянии опьянения или нет, поскольку данный факт не является обязательным признаком объективной стороны рассматриваемого правонарушения.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ совершение АПН в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее АПН, нахо-

[1] О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

дится в состоянии опьянения, является обстоятельством, отягчающим ответственность[1].

В результате лицо, совершившие АПН, предусмотренное ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, может быть направлено на медицинское освидетельствование на состояние опьянения согласно ст. 27.12.1 КоАП РФ.

К достаточным основаниям полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, относятся: а) запах алкоголя изо рта; б) неустойчивость позы и шаткость походки; в) нарушение речи; г) резкое изменение окраски кожных покровов лица[2].

К административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, могут быть привлечены лица, которые на момент совершения правонарушения достигли шестнадцатилетнего возраста.

Участковые уполномоченные полиции наделены правом как составления протоколов об АПН, предусмотренных ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ[3], так и правом рассмотрения и принятия решений по данной категории дел.

В случаях потребления (распития) алкогольной (спиртосодержащей) продукции лицом, не достигшим возраста шестнадцати лет, к ответственности привлекаются родители или законные представителя несовершеннолетнего согласно ст. 20.22 КоАП РФ. В данном случае совершенно не имеет значения место, где происходит потребление (распитие) алкогольной (спиртосодержащей) продукции, – является оно общественным или нет.

Участковые уполномоченные полиции вправе составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных ст. 20.22 КоАП РФ,

---

[1] Речь идет о правонарушениях, в объективной стороне которых состояние опьянения не является обязательным признаком.

[2] О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Министерства здравоохранения РФ от 18 дек. 2015 г. № 933н. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 авг. 2017 г. № 685. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

рассматривают дела данной категории комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Статья 6.10 КоАП РФ предусматривает ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции. К ответственности за данное правонарушение может быть привлечено только совершеннолетнее лицо. Вовлечение выражается в угощении несовершеннолетнего алкогольной (спиртосодержащей) продукцией, предложении выпить ее, в том числе с использованием обмана, угроз, обещаний. При осуществлении данного вовлечения родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних, ответственность наступает по ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ.

Участковые уполномоченные полиции наделены правом составления протоколов о правонарушениях, предусмотренных ст. 6.10 КоАП РФ, рассмотрение дел данной категории относится к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Как правило, логическое завершение чрезмерного потребления (распития) алкогольной продукции в запрещенных законом местах образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, – появление в общественных местах в состоянии опьянения.

В отличие от ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ в части, касающейся мест, где запрещено распитие алкогольной продукции, в ст. 20.21 указываются улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования и другие общественные места. Вероятно, что под универсально-правовой формулировкой «другие общественные места» законодатель понимает и те места, где запрещено распивать спиртные напитки.

Лица, находящиеся в общественных местах в состоянии опьянения, посягают на общественный порядок, нравственность, создают реальную угрозу как для окружающих, так и для самих себя, поскольку нередко сами совершают преступления или становятся их жертвами.

Нахождение в общественном месте в состоянии опьянения еще недостаточно для квалификации правонарушения. Необхо-

димо, чтобы вследствие опьянения поведение (внешний вид) лица оскорбляли человеческое достоинство и общественную нравственность. В качестве признаков этого поведения используются понятия, которые исходят из их общепризнанного в обществе понимания и не нуждаются в формализованном подходе к своему определению. Как правило, признаками, оскорбляющими человеческое достоинство и общественную нравственность, являются:

– утрата чувства стыда и элементарных навыков поведения в общественных местах (тошнота и рвота, неопрятная, грязная, мокрая, расстегнутая, надетая наизнанку одежда, вызывающая у окружающих чувство брезгливости и отвращения, либо частичное ее отсутствие);

– полная или в значительной степени утрата способности ориентироваться в окружающей обстановке, бесцельное стояние или передвижение с места на место, нарушение координации движений, потеря равновесия, неустойчивость позы, шатающаяся походка;

– значительно замедленная реакция или попросту ее отсутствие на различные рода раздражители (просьбы, уговоры, замечания прохожих, звуковые, световые сигналы транспортных средств), непонимание смысла задаваемых вопросов и т. п.;

– полная физическая беспомощность, неспособность к самостоятельному передвижению, бесчувственное (лежачее) состояние.

Поскольку одним из признаков объективной стороны правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, является состояние опьянения, следовательно, необходимо устанавливать данный факт. Осуществляется это путем проведения соответствующего медицинского освидетельствования.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения должна иметь пассивный характер. Если наблюдается назойливое или оскорбительное приставание к окружающим, выражение нецензурной бранью, демонстрация непристойных жестов и другие действия, проявляющие явное неуважение к обществу, то такое поведение следует квалифицировать как мелкое хулиганство, где состояние опьянения будет являться обстоятельством, отягчающим административную ответственность (п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ).

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, может быть физическое лицо, достигшее 16-летнего

возраста. В случае если правонарушитель не достиг возраста административной ответственности, подобного рода действия квалифицируются по ст. 20.22 КоАП РФ – как нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет. При этом последнюю статью от первой отличает то обстоятельство, что для квалификации правонарушения достаточно установить наличие у несовершеннолетнего состояния опьянения. Здесь не имеют значения внешний вид несовершеннолетнего и место, где он находится, и, как уже отмечалось выше, по ст. 20.22 КоАП РФ к ответственности привлекается не сам несовершеннолетний, а его родители или иные законные представители.

§ 2. Пресечение участковыми уполномоченными полиции фактов незаконной продажи алкогольной продукции

Производство и оборот алкогольной продукции сегодня находятся под весьма жестким административно-правовым регулированием, что позволяет государству контролировать объемы производства, осуществлять налоговое регулирование и контроль за качеством выпускаемой и продаваемой алкогольной продукции. Составы АПН, касающиеся продажи алкогольной продукции, не имеют своей кодификации, они содержатся в главе 14 особенной части КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций».

В данном параграфе мы рассмотрим имеющиеся ограничения при продаже алкогольной продукции, касающиеся возраста покупателя, времени ее реализации, потребительской тары, а также статуса продавца.

Согласно п. 2 ст. 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» розничная продажа алкогольной продукции несовершеннолетним запрещена. Нарушение этого запрета влечет ответственность согласно ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ. При продаже алкогольной продукции прода-

вец, который непосредственно реализует продукцию, должен устанавливать возраст покупателя. При возникновении сомнений относительно совершеннолетия покупателя продавец вправе потребовать документ, позволяющий установить его возраст. К таким документам относятся: 1) паспорт гражданина РФ; 2) загранпаспорт; 3) временное удостоверение личности гражданина РФ; 4) удостоверение личности моряка; 5) дипломатический паспорт гражданина РФ; 6) служебный паспорт гражданина РФ; 7) удостоверение личности военнослужащего или военный билет гражданина РФ; 8) паспорт заграничный (дипломатический, служебный, обыкновенный) иностранного гражданина либо иной документ, удостоверяющий личность, признаваемый в этом качестве РФ; 9) вид на жительство лица без гражданства в РФ; 10) разрешение на временное проживание лица без гражданства в РФ; 11) удостоверение беженца; 12) свидетельство о предоставлении временного убежища на территории РФ; 13) водительское удостоверение.

Зачастую покупатели предъявляют ксерокопии документов, в основном паспорта. В любом случае ответственность ложится на продавца, который самостоятельно принимает решение о продаже алкогольной продукции покупателю, главное, чтобы было установлено его совершеннолетие.

В протоколе об административном правонарушении необходимо конкретизировать, какая именно алкогольная продукция была продана несовершеннолетнему, например: «четыре бутылки пива «Новороссийское» с содержанием алкоголя 4,5 %, каждая емкостью 0,5 литра и стоимостью 41 рубль 40 копеек, всего на общую сумму 165 рублей 60 копеек».

Факт продажи, как правило, должен подтверждаться следующими доказательствами: протоколом об АПН, рапортами сотрудников полиции, письменными объяснениями свидетелей, письменным объяснением несовершеннолетнего, копией паспорта несовершеннолетнего, протоколом добровольной выдачи, кассовым чеком, протоколом осмотра места происшествия, иными материалами дела, которым может быть дана оценка на предмет допустимости, достоверности и достаточности по правилам ст. 26.11 КоАП РФ.

В качестве субъектов правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ, могут выступать следующие лица.

1. Граждане. Сюда относятся продавцы (продавцы-кассиры) торговых организаций, предприятий, а также иные лица, которые продали алкогольную продукцию несовершеннолетнему, получив за это материальное вознаграждение. Действия лица, передавшего несовершеннолетнему алкогольную продукцию, приобретенную по просьбе самого несовершеннолетнего за его деньги, не образуют состав рассматриваемого правонарушения. Рассматриваемое правонарушение влечет для граждан наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

2. Должностные лица. К ним относятся руководители (директора, управляющие) торговых организаций, предприятий. Как правило, данные должностные лица выполняют управленческие функции и не осуществляют непосредственную реализацию алкогольной продукции. Тем не менее, они привлекаются к ответственности за то, что допустили продажу алкогольной продукции несовершеннолетнему лицу продавцом вверенной им торговой организации. Должностные лица подвергаются административному штрафу в размере от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

3. Юридические лица. Данный субъект может быть признан виновным в совершении рассматриваемого административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил торговли алкогольной продукции, однако все зависящие меры по их соблюдению приняты не были. Для юридических лиц в рассматриваемом случае предусмотрен административный штраф в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

За неоднократную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним предусмотрена уголовная ответственность согласно ст. 151.1 УК РФ, санкция которой предусматривает назначение штрафа в размере от пятидесяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до шести месяцев либо исправительными работами на срок до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Розничной продажей несовершеннолетнему алкогольной продукции, совершенной лицом неоднократно, признается розничная продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции признается неоднократной, если она осуществлена лицом, подвергнутым административному наказанию по ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ, в период, когда оно считается подвергнутым административному наказанию.

Лицо считается подвергнутым административному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (ст. 4.6 КоАП РФ).

Согласно ч. 9 ст. 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» с 23 часов до 8 часов по местному времени запрещается розничная продажа алкогольной продукции[1].

Органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать:

– дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции, за исключением ее продажи при оказании услуг общественного питания;

– полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

---

[1] Исключением является розничная продажа алкогольной продукции, осуществляемая организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, индивидуальными предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными товаропроизводителями, розничная продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемая индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, розничной продажи алкогольной продукции в случае, если указанная продукция размещена на бортах водных и воздушных судов в качестве припасов в соответствии с правом ЕАЭС и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, и розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой в магазинах беспошлинной торговли.

В основном полный запрет на продажу алкогольной продукции устанавливается в определенные дни. Как правило, это праздники или памятные дни. При этом согласно п. 12 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2014 г. № 47 ограничения, касающиеся розничной продажи алкогольной продукции, могут приниматься только законодательными органами субъектов РФ, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота.

Запрещается розничная продажа алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров. Нарушение данного запрета влечет ответственность согласно ч. 2.2 ст. 14.16 КоАП РФ. Субъектами правонарушения могут выступать только должностные и юридические лица.

Продажа алкогольной продукции физическим лицом является административным правонарушением, предусмотренным ст. 14.17.1 КоАП РФ, что влечет наложение административного штрафа в размере от 30 000 до 50 000 рублей с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции. Сюда относятся случаи продажи гражданами алкогольной продукции, в том числе продукции, произведенной в домашних условиях (самогон, домашнее вино). Неоднократное совершение данного правонарушения влечет уголовную ответственность по ст. 171.4 УК РФ. В данном случае неоднократность определяется аналогично рассмотренной выше ст. 151.1 УК РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите основные административно наказуемые нарушения антиалкогольного законодательства.
2. Какие поведенческие проявления и внешние признаки указывают на состояние алкогольного опьянения лица?
3. Перечислите субъектов административной ответственности, наказуемых за нарушение антиалкогольного законодательства. В чем особенность административной ответственности по этим составам индивидуальных предпринимателей, должностных и юридических лиц?

Рекомендуемая литература

1. Амелин Р. В., Добробаба М. Б., Капитанец Ю. В., Капитанец М. Э., Мильшина И. В., Мошкина Н. А., Плещева М. В., Чаннов С. Е., Чистякова Л. В. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая. Комментарий к главам 15–32 КоАП РФ (под общ. ред. Л.В. Чистяковой). М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2019.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

3. Субанова Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

РАЗДЕЛ V
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ И ТЕРРОРИЗМУ, ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Глава 11. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению безопасности дорожного движения на административном участке

§ 1. Классификация административных правонарушений в области дорожного движения и их характеристика

Характеристика административного правонарушения осуществляется через определение элементов его состава. В отношении особенностей объекта правонарушений в области БДД следует отметить, что родовым объектом здесь являются общественные отношения, обеспечивающие общественную безопасность и порядок. Видовым объектом данных правонарушений является безопасность дорожного движения. Вместе с тем понятие безопасности дорожного движения включает в свое содержание: безопасность жизни и здоровья людей, сохранность материальных ценностей, безаварийную работу автотранспортных средств, установленный порядок эксплуатации транспортных средств. В качестве непосредственного объекта посягательства следует рассматривать общественные отношения, обеспечивающие безопасность дорожного движения, соблюдение установленного порядка регистрации транспортных средств, проведения государственного технического осмотра автомототранспорта, безопасное функционирование железнодорожных переездов и пешеходных переходов, остановок общественного транспорта и т. д. Анализируя гл. 12 КоАП РФ, можно выделить следующие объекты административных правонарушений в области дорожного движения: обществен-

ные отношения в сфере безопасности дорожного движения, в области эксплуатации машин; общественные отношения, связанные с охраной жизни и здоровья людей; общественные отношения, связанные с защитой прав и законных интересов всех участников дорожного движения; установленный порядок управления.

Объективная сторона состава АПН – система предусмотренных нормами административного права признаков, характеризующих его внешнее проявление[1].

Объективную сторону состава АПН в области дорожного движения представляет противоправное деяние виновного лица, связанное с нарушением правил дорожного движения, эксплуатации транспортных средств, технических правил ремонта и содержания дорог, эксплуатации железнодорожных переездов и др. Как правило, объективная сторона АПН описывается в диспозициях соответствующих статей КоАП РФ и предполагает применение мер административной ответственности за совершение тех или иных действий участников дорожного движения, которые могут являться причиной ДТП. Например, управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков (ст. 12.2 КоАП РФ) может выражаться в управлении транспортным средством с нечитаемыми, нестандартными или установленными с нарушением требований Госстандарта РФ знаками (ч. 1) или установкой на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков (ч. 2). Нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст. 12.21.1 КоАП РФ) может выражаться в перевозке крупногабаритных и тяжеловесных грузов без специального разрешения и специального пропуска в случае, если получение такого пропуска обязательно, а равно с отклонением от указанного в специальном разрешении маршрута движения (ч. 1) или в предоставлении грузоотправителем недостоверных сведений о массе и габаритах груза, если это повлекло

[1] Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. С. 50.

нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ч. 3), и т. д.

Субъект административного правонарушения *– лицо, совершившее общественно опасное деяние в виде действия или бездействия и способное нести за него ответственность.*

Согласно ст. 2 КоАП РФ административная ответственность для физического лица наступает только в случае, если оно достигло шестнадцатилетнего возраста. В отличие от субъектов уголовного преступления субъектами АПН могут быть не только физически лица, но и организации. На первый взгляд, может показаться, что субъектами АПН в области дорожного движения выступают исключительно водители. Однако это является заблуждением. Административные правонарушения в области дорожного движения могут быть совершены как водителями автомобилей, так и управляющими мопедами и велосипедами, возчиками, а также пассажирами, пешеходами, собственниками транспортных средств. Помимо того, субъектами АПН в области дорожного движения могут быть должностные лица, выпускающие транспортные средства на дорогу, ответственные за их техническое состояние и безопасность, ремонтные организации, граждане, наносящие вред дорогам, и другие лица.

Из перечисленных выше субъектов административного правонарушения в области дорожного движения можно выделить группу, которая, согласно Правилам дорожного движения Российской Федерации (ПДД РФ), относится к участникам дорожного движения[1].

Водитель *– лицо, которое управляет каким-либо транспортным средством, в том числе погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо.*

Важно отметить, что водитель считается таковым вне зависимости от того, имеет он водительское удостоверение или нет.

[1] О Правилах дорожного движения: постановление Правительства РФ от 23 окт. 1993 г. № 1090. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Такой вывод следует из самого определения понятия «водитель» и конкретизируется в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»[1].

Пешеход *– лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге и не производящее на ней работу.*

К пешеходам приравниваются и лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, ведущие велосипед, мопед, мотоцикл, везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску. Пешеходы могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 12.29 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение ПДД РФ пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения, и ст. 12.30 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение ПДД РФ пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего. Обязанности пешеходов установлены разд. 4 ПДД РФ. Кроме того, указанные выше нормы КоАП РФ также предусматривают ответственность для пассажиров, обязанности которых закреплены в разд. 5 ПДД РФ. Согласно данным правилам под пассажиром понимается лицо, естественно кроме самого водителя, которое находится в автомобиле либо на нем, а также лицо, входящее в автомобиль, садящееся в него или, соответственно, выходящее из автомобиля, сходящего с него. Важно отметить, и это упоминалось выше, что пассажир, не имеющий права управления транспортным средством, допущенный к такому управлению, будет рассматриваться как водитель, а не как пассажир. Ответственность за такое деяние установлена ст. 12.7 КоАП РФ.

Рассмотрим субъективную сторону АПН в области дорожного движения. Субъект любого АПН может быть признан тако-

[1] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 окт. 2006 г. № 18. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

вым только при наличии вины. В частности, это следует из ст. 1.5 КоАП РФ. Так, лицо подлежит административной ответственности только за те АПН, в отношении которых установлена его вина. Кроме того, в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ, под АПН понимается исключительно виновное действие (бездействие) лица. Вина может быть как умышленной, так и неосторожной. Практически по всем статьям гл. 12 КоАП РФ привлечение к ответственности возможно только при умысле виновного. Однако существует ряд статьей, где привлечение к административной ответственности возможно и при наличии вины по неосторожности. К таковым относятся: ст. 12.1 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за управление машиной, не прошедшей установленную законом регистрацию либо не прошедшей государственный технический осмотр или технический осмотр; ст. 12.5 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за управление автомобилем в случае, если имеются неисправности или условия, при которых пользование транспортным средством запрещается; ст. 12.20 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение правил пользования внешними световыми приборами, звуковыми сигналами, аварийной сигнализацией или знаком аварийной остановки; ст. 12.21, устанавливающая ответственность за нарушение правил перевозки грузов, правил буксировки; ст. 12.24 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение ПДД РФ или правил эксплуатации транспортного средства, которое повлекло причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью лица, признанного потерпевшим; ст. 12.30 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение ПДД РФ пешеходом или иным участником дорожного движения, если оно повлекло создание помех в движении автомобилей либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью лица, признанного потерпевшим; ст. 12.33 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений; ст. 12.3 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений.

Все административные правонарушения в области дорожного движения можно классифицировать.

Основным критерием для классификации рассматриваемых правонарушений является невыполнение тех или иных обязанностей. Согласно данной классификации правонарушения можно разделить следующим образом: нарушение норм, установленных в Правилах дорожного движения РФ, и нарушение обязанностей, направленных непосредственно субъекту, совершившему правонарушение.

К первой группе, например, относятся: ст. 12.6 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов; ст. 12.10 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение правил движения через железнодорожные пути; ст.12.11 КоАП РФ, устанавливающая санкции за нарушение правил движения по автомагистрали; ст. 12.15 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона.

В качестве ярких примеров для второй группы правонарушений можно привести ст. 12.25 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за невыполнение законного требования сотрудника полиции о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства, и ст. 12.26 КоАП РФ, назначающую ответственность за невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние алкогольного либо наркотического опьянения.

В качестве второго критерия можно рассмотреть отсутствие того или иного документа. Основной нормой по данному критерию является ст. 12.3 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за управление транспортным средством водителем, который не имеет при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения РФ. Так, данная статья устанавливает административную ответственность для водителей, управляющих автомобилем без водительского удостоверения, либо за передачу управления лицу без прав либо без регистрационных документов на автомобиль; ответственность за управление автомобилем водителем, который не застраховал свою гражданскую ответственность в установленном законом порядке. К рассматриваемому

критерию можно отнести ст. 12.21.2 КоАП РФ, которой предусмотрена ответственность за нарушение правил перевозки опасных грузов. Ответственность по данной статье наступает при отсутствии свидетельства о подготовке водителей транспортных средств, перевозящих такие грузы, свидетельства о допуске транспортного средства к перевозке опасных грузов, специального разрешения или аварийной карточки системы информации об опасности, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов.

В качестве третьего критерия для классификации административных правонарушений в области дорожного движения можно рассмотреть опасное состояние водителя. В качестве наиболее яркого примера можно привести ст. 12.8 КоАП РФ, направленную на пресечение управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, либо передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, и ст. 12.36.1 КоАП РФ, определяющую ответственность за нарушение правил пользования телефоном водителем транспортного средства. Еще одним критерием является несоответствие внешнего вида транспортного средства установленным законодателем требованиям. Следует отметить, что в данном случае речь не идет о неисправностях. Например, во внешнем виде могут быть нарушения характеристики стекол либо нарушения цвета световых приборов, ответственность за которые предусмотрена ст. 12.5 КоАП РФ. Неисправность транспортного средства можно рассмотреть как самостоятельный критерий для классификации. Наиболее ярким примером является ст. 12.5 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена.

В качестве критерия можно рассмотреть и качественный показатель. Так, ряд статей гл. 12 КоАП РФ устанавливают ответственность именно за нарушение определенных качественных показателей. Например, ст. 12.9 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за превышение установленной скорости движения.

И наконец, последним критерием для классификации АПН в области дорожного движения являются вредные последствия, их характер и степень. Последствиями при нарушении ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений) являются соответствующие повреждения.

§ 2. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению безопасности дорожного движения

Участковые уполномоченные полиции, в соответствии с приказом МВД России № 205 и п. 29 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, имеют право осуществлять функцию федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения.

Одной из обязанностей УУП является знание территорий АУ (его особенности, система дорог, расположение и режим работы организаций, учреждений, предприятий независимо от форм собственности, объектов хранения культурных ценностей, места массового отдыха граждан, баз, складов, иных мест хранения товарно-материальных ценностей и денежных средств, места стоянок автотранспорта и порядок их охраны).

При выявлении условий, способствующих совершению ДТП на АУ, участковый вправе выносить представления об устранении причин, способствующих совершению преступлений и правонарушений, в различные государственные учреждения.

В представлении УУП предлагает конкретные меры, которые обязательны для исполнения. В случае невыполнения должностными лицами законных требований участкового уполномоченного полиции они могут нести административную ответственность по ст. 17.7. КоАП РФ.

Участковой уполномоченный полиции обязан проводить профилактическую работу по соблюдению ПДД РФ. При правильной профилактической работе уменьшается количество ДТП, поскольку значительное число наездов на пешеходов, в частности детей и граждан пожилого возраста, совершаются вблизи дворовой территории.

Способы профилактики нарушений ПДД:

– составление протоколов об АПН;

– проведение разъяснительных бесед с детьми, пожилыми гражданами по линии ГИБДД;

– наблюдение за состоянием пешеходных переходов и их оснащенностью, за состоянием дорог на своем АУ (если есть вероятность, что они могут послужить причиной ДТП, незамедлительно сообщать в соответствующие органы).

Обязанности по обеспечению безопасности дорожного движения связаны с административно-юрисдикционной деятельностью, так как УУП наделены правом составлять протоколы об АПН и налагать административные наказания за отдельные виды АПН в сфере дорожного движения.

Полномочия УУП по привлечению к административной ответственности за отдельные правонарушения в области безопасности дорожного движения регламентируются КоАП РФ.

Пункт 9 ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ наделяет старших УУП полномочиями возбуждать и рассматривать дела об АПН по следующим статьям КоАП РФ:

– ст. 12.1 «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра»;

– ч. 1 и 2 ст. 12.2 «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков»;

– ч. 1, 2, 3 ст. 12.3 «Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения»;

– ст. 12.22 «Нарушение правил учебной езды»;

– ст. 12.23 «Нарушение правил перевозки людей»;

– ст. 12.28 «Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах»;

– ч. 1 и 2 ст. 12.29 «Нарушение ПДД пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения»;

– ч. 1 ст. 12.30 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего».

Законодатель наделил УУП достаточно широким кругом административно-юрисдикционных полномочий в сфере БДД. Важным направлением деятельности УУП в области обеспечения безопасности дорожного движения являются его действия при получении информации о ДТП на административном участке.

Эта деятельность представляет собой определенную последовательность действий, которая может быть представлена в виде алгоритма. Алгоритм действий участкового уполномоченного полиции, если совершено ДТП на административном участке, имеет следующий вид.

1. Обеспечить обозначение и ограждение места дорожно-транспортного происшествия с целью предотвращения наезда на его участников.

2. Установить водителей, транспортные средства которых участвовали в дорожно-транспортном происшествии, и других причастных к нему лиц.

3. Осуществить проверку документов у участников дорожно-транспортного происшествия, обеспечить присутствие указанных лиц на месте происшествия.

4. Выявить свидетелей дорожно-транспортного происшествия и записать их данные.

5. Принять меры по сохранности вещественных доказательств, следов, имущества и других предметов, имеющих отношение к дорожно-транспортному происшествию.

6. Выяснить вероятное направление движения транспортного средства, скрывшегося с места ДТП, установить марку, тип, государственный регистрационный знак, цвет, а также особые приметы транспортного средства и сведения о водителе и владельце. Полученные при осмотре места ДТП и опросе свидетелей сведения немедленно докладывать оперативному дежурному и в дальнейшем действовать в соответствии с его указаниями.

7. При необходимости организовать движение транспорта в объезд места ДТП и проведения аварийно-спасательных работ.

До прибытия следственно-оперативной группы на место дорожно-транспортного происшествия, в котором пострадали люди, необходимо выполнить следующие действия:

1. Установить число пострадавших и тяжесть их состояния.

2. Вызвать выездную бригаду скорой медицинской помощи и до ее прибытия оказать пострадавшим первую помощь.

3. Организовать при необходимости доставку пострадавших в ближайшую медицинскую организацию.

4. Выяснить фамилии, имена, отчества, места жительства и работы пострадавших.

5. Доложить прибывшему на место дорожно-транспортного происшествия руководителю следственно-оперативной группы (следователю, дознавателю) сведения о причастных к дорожно-транспортному происшествию лицах и свидетелях, сообщить о местонахождении вещественных доказательств, передать документы участников дорожно-транспортного происшествия и действовать по его указанию.

Таким образом, УУП является полноправным субъектом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог с присущими ему правовыми рычагами воздействия на объект управления в рассматриваемой сфере.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается контроль участкового уполномоченного полиции за соблюдением водителями автомототранспорта и пешеходами правил дорожного движения на административном участке?

2. Каковы действия участкового уполномоченного полиции по оказанию помощи ГИБДД в розыске угнанных, похищенных и используемых в противоправных целях транспортных средств?

3. В чем заключается проведение на административном участке мероприятий, направленных на выявление и пресечение

фактов управления транспортными средствами водителями в состоянии опьянения?

Рекомендуемая литература

1. Жога Е. Ю. Правовые и организационные основы деятельности участкового уполномоченного полиции: лекция. Новороссийск, 2014. 81 с.

2. Карагодин А. В. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе: учеб. пособие. Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2015. 118 с.

3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 12. Деятельность участкового уполномоченного полиции по противодействию экстремизму и терроризму

§ 1. Терроризм как крайняя форма экстремизма: понятие, сущность, формы проявления

Специфика и уровень развития современной цивилизации характеризуются существованием острых глобальных проблем, затрагивающих судьбы не только отдельных людей, социальных групп, наций, классов, регионов и континентов, но и всего человечества в целом. В их ряду имеются «традиционные»: угроза ракетно-ядерной катастрофы, экологическая, энергетическая, демографическая, продовольственная, с наличием которых люди свыклись как с неизбежностью и в меру своих возможностей стремятся нейтролизовать или смягчить их негативное и разрушительное действие. Общий же, достаточно безотрадный фон современного периода развития мировой цивилизации отягощен наличием еще одной острой проблемы, несущей в себе ингредиенты и критерии опасности глобального значения – проблемы терроризма.

Необходимо отметить, что сложность проблемы политического насилия обусловила и наличие самых различных терминов, используемых для ее анализа, в частности таких, как «экстремизм», «террор», «терроризм», которые нередко трактуются достаточно произвольно. Исходным, фундаментальным в данной группе взаимосвязанных и взаимообусловленных понятий является «экстремизм», с помощью которого обозначается приверженность к крайним взглядам и способам действия в политике. «Экстремизм» отнюдь не новое понятие в политическом словаре человечества, ибо общество на протяжении большей части своей истории постоянно порождало политическое насилие, приобретавшее самые различные формы.

Исследуя феномен экстремизма, следует отметить, что определение этого правового института закреплено в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Экстремистская деятельность (экстремизм):

– насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

– публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;

– возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

– пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

– нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

– воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

– воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

– совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 УК РФ;

– пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

– публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

– публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность РФ или государствен-

ную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

– организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

– финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Критическому анализу этого термина посвящены многие исследования ученых юристов[1], при этом они неоднократно указывали на пробельность и прецедентный характер легальных формулировок. Например, до настоящего времени не закреплены критерии определения принадлежности человека к конкретной социальной группе[2].

Критика рассматриваемого Федерального закона связана также с прецедентностью перечня форм экстремизма, содержащего отсылки к нормам охранительным – п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ (абз. 8 п. 1 ст. 1) и ст. 20.3 КоАП РФ (абз. 9 п. 1 ст. 1). Полагаем, что эти недостатки обусловлены отсутствием целостного понимания феномена экстремизма, которое можно получить через изучение его обязательных элементов. Деятельностный подход позволяет говорить о наличии в составе этого явления мотива экстремистской деятельности (экстремистской идеологии), субъекта, объекта и собственно самого противоправного действия. При этом деятельность, посредством которой субъектом реализуется противоправный умысел, обусловленный деструктивной идеологией, является конечным и наиболее общественно опасным эле-

[1] См., например: Петрова Т. А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 219 с.; Фридинский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 366 с.; Хлебушкин А. Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. Саратов, 2007. 160 с.

[2] Хлебушкин А. Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика. М.: Проспект, 2015. 192 с.

ментом. Соглашаясь с мнением ученых о прецедентности закрепленных в ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» 13 форм ее проявления, предлагаем несколько абстрагироваться от этого перечня и провести собственную классификацию, опирающуюся на виды объектов экстремизма, а также на разделение всех форм экстремизма на основную и обеспечивающую деятельность.

1. Основные формы дискриминации социальной группы, выделяемой из общества по какому-либо признаку:

– нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

– воспрепятствование законной деятельности общественных и религиозных объединений или иных организаций по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, соединенное с насилием либо угрозой его применения.

2. Основные формы диффамации или противоправного саботажа публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих:

– воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления по мотивам политической ненависти или вражды, соединенное с насилием либо угрозой его применения,

– публичное заведомо ложное обвинение в совершении преступления или административного правонарушения лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, по мотивам политической ненависти или вражды, а равно в целях подрыва служебной репутации органа власти и (или) дезорганизации осуществляемой им государственно-властной деятельности.

3. Основные формы экстремистской деятельности, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации:

– насильственное изменение принципов демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и территориальной це-

лостности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также Конституции Российской Федерации;

– террористическая деятельность, содержание которой определено в ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее по тексту – ФЗ № 35);

– воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, а равно воспрепятствование законной деятельности избирательных комиссий, соединенные с насилием либо угрозой его применения.

4. Информационное обеспечение основных форм экстремистской деятельности.

5. Финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное обеспечение реализации основных форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении.

Фактически ровесником и крайним выражением экстремизма является терроризм. Определение понятия терроризма относится к числу проблем, решение которых имеет исключительно практическое значение, тем более что с начала 60-х гг. XX в. отмечается «терминологический бум» в науке. Это в достаточной степени осознается большинством исследователей данного явления современной действительности: социологами, политологами, историками, юристами и работниками аналитических подразделений правоохранительных органов различных государств[1].

В правовой литературе отмечается, что понятие «терроризм» не имеет точной или широко принятой дефиниции. В «Трактате по международному уголовному праву», вышедшем в США под редакцией М. Бассиони и В. Найди, указывается на объективные трудности выработки общепринятого юридического определения терроризма, что связано с тем фактом, что это слово может означать террор и варварство, устрашение, а также целую серию различных актов насилия. Участники V Конгресса ООН по

[1] Например, Организация Объединенных Наций ведет интенсивную работу по выработке универсального определения терроризма с 1972 г., с момента учреждения Генеральной Ассамблеей ООН Комитета по международному терроризму.

предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1975 г.) пришли к выводу, что трудно дать более или менее точное определение терроризма. Отсутствие такой дефиниции вызывает определенные трудности при отправлении правосудия.

Терроризм как глобальная угроза современности – весьма разностороннее явление, а сам термин в повседневной жизни употребляется для описания различного рода противоправных действий и может нести в себе разнообразную смысловую нагрузку. В настоящее время существует масса «рабочих» формулировок, выработанных исследователями-теоретиками.

Слово «террор» пришло из латинского языка (terror – страх, ужас). Аналогичное значение имеют слова: terror (англ.), terreur (фр.). Существует также выражение «террористический акт» (acte de terreur). В. Маллисон и С. Маллисон дают такое определение: «Террор есть систематическое использование крайнего насилия и угрозы насилием для достижения публичных или политических целей»[1].

С уголовно-правовой точки зрения терроризм – многообъектное преступление. Он посягает на общественную безопасность, нормальное функционирование органов власти, а также жизнь и здоровье граждан. Своим устрашающим воздействием терроризм обращен либо к широкому и, как правило, неопределенному кругу граждан, порой населению целых городов и административных районов, либо к конкретным должностным лицам и органам власти, наделенным правом принимать организационно-управленческие решения.

В действующем Уголовном кодексе РФ в гл. 24 «Преступления против общественной безопасности» (ст. 205) дается следующее определение: терроризм есть совершение взрыва, поджога и иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

---

[1] Метелев С. В. Современный терроризм и методы антитеррористической деятельности. Омск: Омский институт (филиал) РГТЭУ, 2008. 332 с.

*Понятие **терроризма** дается в ФЗ № 35 – это идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.*

*При этом **под террористической деятельностью понимается** любая из перечисленных форм:*

а) организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организация незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганда идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Предыдущее понятие терроризма содержало в себе перечисление диспозиций составов конкретных преступлений, что, конечно же, ограничивало эффективность действий правоприменителей в борьбе с терроризмом. Сейчас законодатель пошел на то, чтобы построить понятие терроризма через перечисление отличительных признаков этого явления. Подобное определение понятия давно назревало и предлагалось многими авторами[1].

[1] См., например: Миньковский Г. М., Ревин В. П. Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним // Государство и право. 1997. № 8. С. 84; Емельянов В. П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. С. 285; Гуров А. И. Международный терроризм – угроза миру и стабильности (правовые аспекты в развитии и совершенствовании российского законодательства по борьбе с терроризмом) // Мировое сообщество в борьбе с терроризмом: материалы 2-й Международной научно-практической конференции. М., 2002. С. 23–27.

Динамика развития терроризма дает основание полагать, что террористическая активность различного рода экстремистов в ближайшие годы сохранится. Будут приниматься попытки расширения масштабов и географии террористических акций, а также усиления деструктивного влияния терроризма на общество. В связи с этим представляется значимым анализ причин, побуждающих рост терроризма. Как уже было отмечено, факторы, влияющие на пробуждение террористической активности, различны в зависимости от страны проявления. Наиболее подробный анализ причин усиления терроризма в нашей стране дан в работе В. А. Титова[1]. К ним отнесены:

– причины внутреннего (отражающие специфику ситуации в стране) и внешнего характера;

– совокупность причин, отражающих личностные факторы: информационно-идеологическое воздействие на личность; неудовлетворенность личности сложившимися обстоятельствами жизни; несогласие с официально проводимой политикой по различным вопросам и направлениям жизни государства и общества; обида на органы власти и отдельных должностных лиц.

Вторая группа причин конкретизируется следующим:

– наличие в обществе разногласий политического, социального, межнационального, религиозного и иного характера;

– обострение политической борьбы с использованием методов шантажа, обмана, насилия;

– социальное расслоение общества;

– обострение криминогенной обстановки и правовой нигилизм[2];

– вооруженные конфликты и прочие экстремальные ситуации, формирующие целые социальные слои, ориентированные в том числе профессионально на насилие и экстремизм; проникновение в Россию зарубежных экстремистских террористических организаций, чья деятельность нередко инспирируется спецслужбами иностранных государств;

---

[1] Титов В. А. О состоянии и проблемах борьбы с терроризмом // Проблемы борьбы с терроризмом. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 2002. С. 19–20.

[2] Правовой нигилизм – идеология и практика отрицания социальной ценности и значимости права как важнейшего регулятора общественных отношений.

– негативное влияние последствий общего роста терроризма в мире.

Таким образом, терроризм многолик. Изучение причин, его порождающих, формирует понимание его сущности, осознание тех «внутренних пружин», которые толкают человека и организованные группы в мир террора. Все это, несомненно будет способствовать выработке эффективных мер противодействия данному виду социального зла.

Центральным элементом террора является террористический акт и террористическая акция. Эти в общем-то созвучные понятия наполнены различным смыслом. Террористический акт – это особо опасное государственное преступление, которое заключается в убийстве или причинении тяжкого или телесного повреждения государственному или политическому деятелю или представителю власти, совершенном в связи с его государственной или общественной деятельностью, с целью подрыва или ослабления государственной власти, а также представителю иностранного государства – с целью провокации войны или международных отношений. Террористический акт – преступное действие, имеющее целью наведение страха и паники в обществе.

Террористический акт обычно состоит из элементов:

1) насильственное действие во всем многообразии его форм (выбор наиболее воздействующих, шокирующих форм теракта);

2) политический мотив в основе совершения теракта;

3) непосредственно сам акт, направленный против отдельных лиц, организаций, наций, национальностей и меньшинств, государственных институтов или их представителей с целью их запугивания или выполнения определенных требований (объект террористической деятельности имеет достаточно высокий ранг в обществе, государстве).

Террористическая акция – непосредственное совершение преступления террористического характера в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применении ядерных взрывчатых устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых

веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий[1].

К основной группе преступлений, носящих террористический характер, можно отнести: похищение человека (ст. 126 УК РФ), вымогательство (ст. 163 УК РФ), терроризм (ст. 205 УК РФ), захват заложника (ст. 206 УК РФ), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ), организация незаконного вооруженного формирования и участие в нем (ст. 208 УК РФ), угон воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ), возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (ст. 282 УК РФ), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 УК РФ), угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования (ст. 296 УК РФ), публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст. 354 УК РФ), производство и распространение оружия массового поражения (ст. 355 УК РФ), геноцид (ст. 357 УК РФ), экоцид (ст. 358 УК РФ), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ).

[1] Терроризм и контртерроризм в современном мире: аналитические материалы, документы, глоссарий: науч.-справ. издание / под ред. О. А. Колобова. Н. Новгород: ФМО/ИСИ ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2010. С. 219–220.

§ 2. Правовое регулирование противодействия терроризму

Эффективность борьбы с терроризмом зависит от совокупности многих взаимосвязанных факторов (полнота и объективность выявления и учета причин и условий, порождающих и благоприятствующих терроризму и, напротив, сдерживающих это явление; степень технической и специальной оснащенности и профессиональной подготовки подразделений, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом; уровень развития и действенности общегосударственной системы противодействия террористическим угрозам; степень осознания обществом тех опасностей, которые исходят от терроризма, и т. д.). Одним из фундаментальных обстоятельств, определяющих в правовом государстве успех предупреждения, выявления и пресечения возможных проявлений террористического характера, является создание адекватного социально-политической и криминальной обстановке в стране национального антитеррористического законодательства.

Правовую основу борьбы с терроризмом в России составляют Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон «О противодействии терроризму», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

Необходимо остановиться на Федеральном законе «О противодействии терроризму», попытаться проанализировать основные элементы, влияющие на изменение государственных отношений в области борьбы с терроризмом. Этот закон кардинально изменил сложившуюся было систему взглядов понимания терроризма, принципов противодействия данному явлению.

Первое, на что следует обратить внимание, это использование термина «противодействие», которое, в отличие от «борьбы», охватывает деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по профилактике, борьбе с ним и минимизации и (или) ликвидации его последствий. Это обстоятельство говорит о намерении государства решать вопросы профилактики террористической преступности. Однако в законодательных нормативных правовых актах законодатель ограничился

лишь включением термина «предупреждение», не предложив каких-либо конкретных мероприятий, мер профилактики. При этом наиболее значимым для общества является профилактическое направление в деятельности государства в сфере снижения влияния преступности на социальную жизнь вообще и каждого индивида в частности. Сюда должна относиться работа с проблемной молодежью, создание совместной автоматизированной системы оперативного учета членов этнических преступных группировок, а также подконтрольных им коммерческих и финансовых структур, разработка и реализация эффективных мер защиты объектов, уязвимых в диверсионном и террористическом отношении, развитие городской системы видеонаблюдения.

Особое место в области противодействия терроризму, как и в любой другой сфере действия правового регулирования, занимают принципы этой деятельности, которые перечислены в ст. 2 Федерального закона «О противодействии терроризму», а именно:

1) обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности;

4) неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;

5) системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;

6) сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;

7) приоритет мер предупреждения терроризма;

8) единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;

9) сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;

10) конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;

11) недопустимость политических уступок террористам;

12) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма;

13) соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности.

В правовой системе по противодействию терроризму должен быть единый непротиворечивый понятийный аппарат, который ФЗ № 35, по нашему мнению, так полностью и не сформирован. Например, в нем говорится и о «контртеррористической операции» как о комплексе специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта. На наш взгляд, законодателю следовало бы отметить еще одну особенность этой деятельности: она осуществляется в условиях существенного ограничения прав и свобод граждан на конкретной территории, т. е. образует специальный административно-правовой режим наравне с чрезвычайной ситуацией или военным/чрезвычайным положением. Замалчивание подобных особенностей может привести к недовольству общества, обусловленному применением, в том числе сотрудниками полиции, особых административных ограничений и мер государственного принуждения.

В Федеральном законе № 35 субъекты борьбы с терроризмом не называются. Исходя из анализа ст. 12 и 15, непосредственно за организацию борьбы с терроризмом отвечает ФСБ России. Кроме того, в борьбе с терроризмом участвуют подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил РФ, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов РФ.

В статье 5 рассматриваемого Федерального закона говорится, что Президент РФ определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью ко-

торых он осуществляет, по борьбе с терроризмом. Однако на сегодняшний день их правомочия четко не определены, лишь косвенно на них указывают указы Президента РФ от 28 ноября 2014 г. № 737[1] и от 17 июня 2003 г. № 680[2].

Следует при этом отметить, что согласно ст. 6 ФЗ № 35 Вооруженные Силы РФ могут применяться для:

1) пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;

2) пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

3) участия в проведении операции;

4) пресечения международной террористической деятельности за пределами Российской Федерации.

Необходимо отметить, что согласно п. 1 ст. 10 рассматриваемого Федерального закона Вооруженные Силы РФ могут осуществлять пресечение международной террористической деятельности за пределами ее территории посредством:

а) применения вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз;

б) использования формирований Вооруженных Сил РФ для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Наиболее значимой реформой сферы противодействию террору за последние несколько лет стало создание в апреле 2016 г. Федеральной службы национальной гвардии РФ, чей правовой

---

[1] О компетентных органах Российской Федерации, предусмотренных Соглашением государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма: указ Президента РФ от 28 нояб. 2014 г. № 737. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом: указ Президента РФ от 17 июня 2003 г. № 680. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

статус определен Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»[1] и Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»[2]. Получив в свой состав практически все специальные подразделения МВД России, этот орган стал обладать существенными антитеррористическими полномочиями. Однако следует отметить, что данная Федеральная служба не является субъектом оперативно-розыскной деятельности, а основной массив оперативно значимой информации в рассматриваемой сфере концентрируется в специализированных подразделениях ФСБ России и МВД России. Таким образом, сегодня мы имеем несколько несбалансированную систему противодействия терроризму, однако в перспективе, на наш взгляд, эти недостатки будут преодолены.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что в борьбе с терроризмом появились новые возможности и обстоятельства ведения войны против радикально настроенных организованных формирований, однако на понятийном уровне в российском законодательстве в противодействии данному явлению все так же остаются погрешности.

§ 3. Роль и место органов внутренних дел в предупреждении и пресечении террористических актов

Известно, что понятие «организация» имеет несколько значений, но в рамках специфики нашего исследования оно трактуется как деятельность, направленная на объединение усилий людей в достижении поставленных целей по борьбе с терроризмом.

МВД России, осуществляя центральное руководство, направляет деятельность всех нижестоящих, подчиненных ему звеньев. В частности, это реализуется через проведение различных профилактических операций, например: «Рецидив», «Ино-

[1] О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 апр. 2016 г. № 157. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

странец», «Гастролер», «Вихрь-антитеррор». Наибольший объем решаемых задач по предупреждению и пресечению террористических проявлений ложится на Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу и территориальные органы МВД России по субъекту РФ, а органы МВД районного уровня выступают основными информаторами и субъектами профилактики террористической идеологии на местах. В системе полиции находятся различные службы и подразделения, при этом значение каждого из данных субъектов в борьбе с терроризмом является неодинаковым, что и обусловливает рассмотрение деятельности основных служб и подразделений.

Важную роль в предупреждении и пресечении террористических актов играет патрульно-постовая служба полиции, так как ее личный состав обеспечивает порядок в общественных местах, на объектах различного вида транспорта, при чрезвычайных ситуациях. По нашему мнению, для улучшения эффективности деятельности ППСП в борьбе с терроризмом необходимо внести дополнения в Федеральный закон «О полиции» и в ведомственные правовые акты МВД России, регламентирующие работу рассматриваемой службы, которые позволили бы при наличии оперативной информации о готовящемся террористическом акте осуществлять личный досмотр граждан при проведении массовых мероприятий и пассажиров на железнодорожном транспорте.

Раскрывая задачи, которые решают подразделения, выполняющие контрольные функции, нужно уделить внимание вопросу сохранности различных видов оружия и ужесточению условий хранения оружия.

Значительное количество террористических актов было совершено с использованием взрывчатых веществ, которые доставлялись автотранспортом, поэтому в работе ДПС ГИБДД уделяется особое внимание вопросам контроля за перемещением иностранных граждан и грузов, которые могут быть использованы при подготовке террористических актов. Сходную функцию имеют и аппараты транспортной полиции.

Центральное место в системе субъектов полиции, осуществляющих борьбу с терроризмом, занимает служба участковых уполномоченных полиции. Это утверждение основывается на том, что УУП находятся в постоянном контакте с населением,

владеют информацией о преступлениях, совершаемых на участке, о лицах, проживающих без регистрации. Кроме того, сотрудники данной службы принимают меры в пределах своей компетенции по защите объектов от посягательств террористов. Значительную помощь в борьбе с терроризмом участковым уполномоченным полиции оказывают общественные объединения правоохранительной направленности.

Определив общие очертания полномочий служб и подразделений полиции в сфере противодействия терроризму, обратимся к административно-правовым средствам, которые могут быть использованы службами охраны общественного порядка полиции в целях предупреждения и пресечения террористических актов. Под таковыми понимается правовой механизм, включающий в себя сложный комплекс различных по своим характеристикам мер административного характера, используемых органами государства в целях предупреждения и пресечения террористических актов.

Актуальность рассматриваемых административно-правовых мер обусловлена рядом факторов, а именно:

– своевременное принятие позволяет на ранней стадии подготовки теракта нейтрализовать источник угрозы общественной безопасности;

– координируют деятельность субъектов антитеррора и обеспечивают достижение единой цели: обеспечение общественной безопасности посредством предупреждения и пресечения террористических актов;

– имеют штатную и специальную процедуру применения, что обеспечивает их эффективность как при несении службы в общем режиме, так и в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции;

– непосредственно обеспечивают охрану правопорядка.

Административно-правовые средства можно разделить на группы: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры административно-процессуального обеспечения (обеспечения производства по де-

лам об административных правонарушениях); 4) меры административной ответственности[1].

Индивидуальная работа с лицами, от которых можно ожидать совершения террористических актов, регулируется Федеральным законом «О противодействии терроризму», который предусматривает установление судом в отношение лиц, отбывавших уголовное наказание за терроризм, определенных ограничений, по аналогии применения подобных мер к условно освобожденным из мест лишения свободы.

Большое значение в борьбе с терроризмом имеют такие правовые средства, как задержание и доставление, которые с уверенностью можно отнести и к мерам пресечения, так как последние позволяют на определенной стадии лишить лицо возможности продолжить правонарушение. Если противоправное деяние совершено в условиях полной очевидности и правонарушитель установлен, то в соответствии со ст. 27.2 и 27.3 КоАП РФ он не доставляется и не задерживается, а административный протокол составляется на месте.

Применение указанных норм в условиях жизнедеятельности общества является абсолютно оправданным, поскольку обеспечиваются конституционные права и свободы граждан.

Основаниями для проведения подразделениями и службами полиции мероприятий по борьбе с терроризмом являются:

а) необходимость пресечения террористического акта;

б) необходимость выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта;

в) необходимость добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма[2].

В борьбе с терроризмом проводятся гласные и негласные оперативно-боевые и иные мероприятия, особый характер которых определяется условиями борьбы с терроризмом.

---

[1] Агапов А. Б. Административное право: учеб. для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. 936 с.

[2] Телегин А. С., Цуканов В. Н. Психологическая подготовка как аспект деятельности сотрудников ОВД в условиях борьбы с терроризмом // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2006. № 2. С. 43–48.

Проведение мероприятий по борьбе с терроризмом, ограничивающих права граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, допускается только на основании постановления судьи (ст. 263–267 УПК РФ).

В неотложных случаях, когда промедление может привести к совершению террористического акта и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, либо когда имеются данные, позволяющие предполагать, что в жилом помещении совершается или совершен террористический акт, либо когда осуществляется преследование лица, подозреваемого в причастности к совершению террористического акта, сотрудники органа по борьбе с терроризмом имеют право беспрепятственно входить в жилое помещение, а также приостанавливать оказание услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничивать использование сетей связи и средств связи. Орган по борьбе с терроризмом в течение 24 часов с момента ограничения права граждан на неприкосновенность жилища или с момента приостановления оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничения использования сетей связи и средств связи обязан уведомить об этом прокурора (ст. 263–267 УПК РФ).

Лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите.

Лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт, из средств федерального бюджета может выплачиваться денежное вознаграждение.

Среди всех служб и подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, применительно к ситуации потенциальной вероятности совершения теракта, особыми полномочиями обладают дежурные части территориальных органов внутренних дел, так как на сотрудников этих подразделений ложится ответственность за незамедлительную оперативную организацию деятельности дежурной смены и иных служб полиции. Деятельность этого подразделения урегулирована приказом МВД России от 12 апреля 2013 г. № 200 дсп «О мерах по совершенствованию деятельно-

сти дежурных частей территориальных органов МВД России», в связи с чем будут приведены лишь данные из открытых источников[1].

***Алгоритм неотложных действий оперативного дежурного при поступлении сообщения о возникновении чрезвычайных обстоятельств**, в том числе сопряженных с вероятностью совершения теракта, должен быть следующим:*

*1. **Зафиксировать в КУСП** точное время и содержание полученной информации (в том числе анонимного сообщения), фамилию, инициалы, адрес (телефон) лица, передавшего эту информацию, а при необходимости подтвердить ее получение.*

*2. При поступлении анонимного сообщения об угрозе теракта или его совершении необходимо **принять меры к установлению личности заявителя** и доставлению его в дежурную часть ОВД.*

*3. **Предупредить заявителя о необходимости соблюдения всех мер предосторожности** в районе возникновения чрезвычайной ситуации (о немедленном прекращении работ, удалении из предполагаемой опасной зоны людей, недопустимости перемещения потенциально опасного предмета или иной манипуляции с ним).*

*4. **Доложить о случившемся начальнику территориального органа** МВД России, оперативному дежурному дежурной части вышестоящего территориального органа МВД России, следовать их указаниям.*

*5. **Оповестить о случившемся всех сотрудников**, несущих службу, при необходимости объявить сбор личного состава.*

---

[1] См., например: Шелег О. А. Организация деятельности дежурных частей органов внутренних дел по раскрытию преступлений по «горячим следам»: учеб. пособие. Калининград: Калининградский ЮИ МВД России, 2012. 55 с.; Административная деятельность полиции: курс лекций. Ч. 1. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2015. 234 с.; Административная деятельность полиции: учеб. / Ю. Н. Демидов [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 527 с.

6. При необходимости ***информировать*** *(осуществить вызов на место происшествия): скорую медицинскую помощь; противопожарную службу МЧС России; аварийно-спасательную службу МЧС России; службу радиационной, химической, биологической защиты; специалистов по обезвреживанию взрывных устройств; службы коммунального хозяйства и др.*

7. ***Экипировать личный состав*** *вооружением, снаряжением, средствами связи и т. д.*

8. ***Проверить готовность личного состава дежурной смены****, а при необходимости и личного состава ОВД к действиям в условиях соответствующей чрезвычайной ситуации и доложить об этом начальнику ТО МВД России.*

9. При необходимости ***организовать спасение и эвакуацию*** *посторонних из опасной зоны и ее оцепление, а также обеспечить сохранность материальных ценностей и следов происшествия.*

10. ***Установить и поддерживать устойчивую связь*** *с сотрудниками и подразделениями полиции, находящимися на территории возникновения чрезвычайной ситуации.*

11. Постоянно ***анализировать получаемую информацию*** *об изменении обстановки, докладывать ее вышестоящему руководству.*

12. Обеспечить ***беспрепятственный проезд*** *транспортных средств правоохранительных и аварийно-спасательных органов к месту возникновения чрезвычайных обстоятельств.*

13. В соответствии с полученными указаниями от руководства ***объявить об окончании*** *выполнения подразделением возложенных на него обязанностей и эвакуации личного состава либо об участии подразделения в дальнейших действиях по ликвидации чрезвычайных обстоятельств совместно со специальными силами и средствами*[1].

[1] Манохин В. М. Административное право России: учеб. М., 2010. 375 с.

§ 4. Предупреждение, пресечение и фиксация проявлений терроризма участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемой территории

Несмотря на меры, принимаемые органами внутренних дел, успехи по выявлению, предупреждению и пресечению фактов терроризма не так велики, как хотелось бы. В основном это происходит потому, что на начальной стадии их расследования зачастую отсутствуют реальные данные о складывающейся оперативной обстановке в районе его совершения и возможных участниках. Вследствие недостатка подобной информации могут приниматься неверные решения, приводящие к необоснованным жертвам, утрате следов на месте происшествия, уходу преступников от ответственности.

В своевременном предупреждении и раскрытии таких преступлений немаловажная роль принадлежит участковым уполномоченным полиции, непосредственно обеспечивающим общественный порядок в местах проживания граждан. В связи со своей близостью с населением административного участка данное должностное лицо полиции имеет доступ к оперативно значимой информации, в том числе той, что может быть использована в профилактической деятельности.

Выявление информации, которая может быть использована в целях предупреждения и пресечения возможных террористических актов, предполагает использование разнообразных и дифференцированных методов организационного и тактического характера. К наиболее значимым из них следует отнести: работу с обращениями граждан; опрос граждан; установление контактов с гражданами; досмотр и обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.

Работа участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан *строится на основании норм Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Наставления и приказов МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Мини-*

стерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» и от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Проводя опрос, УУП должен помнить, что полученные данные не являются доказательствами в процессуальном смысле, хотя и имеют важное значение для расследования уголовного дела. Для того же, чтобы они стали доказательствами по делу, эти данные необходимо зафиксировать (задокументировать) путем проведения процессуальных действий. В зависимости от целей и тактики проведения опроса выделяют гласный, негласный и зашифрованный. В силу публичной деятельности участкового уполномоченного полиции, не позволяющей ему проводить оперативно-розыскные мероприятия, основной формой для данного должностного лица является гласный опрос без зашифровки целей. Обычно он проводится на месте происшествия или в непосредственной близости от него. Для эффективности проведения опроса большое значение имеет соблюдение тактических условий, к которым относятся: правильный выбор объекта, тщательная подготовка к его проведению, умелый выбор тактических приемов общения.

Тщательная подготовка к проведению опроса складывается из содержания и последовательности вопросов, а также выбора места и времени, наиболее благоприятных для его проведения. При этом надо помнить, что заранее составленный перечень вопросов не является неизменным и может быть скорректирован в ходе проведения опроса с учетом сообщаемых сведений. Если в процессе беседы участковый уполномоченный полиции поймет, что опрашиваемый пытается ввести его в заблуждение, ему не следует сразу же показывать, что обман обнаружен. Следует спокойно закончить опрос, задокументировать его и дать опрашиваемому подписать соответствующий документ (объяснение или протокол допроса при наличии поручения на его проведение). Его можно будет использовать при анализе ситуации, а также при решении вопроса о наличии в действиях опрашиваемого лица со-

става преступления или административного правонарушения, чья объективная сторона заключается в даче ложных показаний.

При проведении опроса следует так формулировать вопросы, чтобы собеседник понимал, о чем его хотят спросить. Нельзя употреблять трудные и неясные формулировки, а при употреблении юридических или профессиональных терминов следует их обязательно разъяснять. Следует также помнить, что задаваемые вопросы не должны оказывать внушающего воздействия, быть наводящими. Для установления контакта не рекомендуется резко обрывать разговор. Завершать его нужно постепенно, тактично, предоставляя опрашиваемому возможность выговориться до конца.

Все без исключения опросы должны быть документально оформлены путем составления рапорта, справки, отобрания объяснения или заявления от опрашиваемого лица. Справка составляется в тех случаях, когда в ходе проведения опроса не было получено информации, представляющей оперативный интерес. Объяснения и заявления отбираются, когда полученные при опросе данные относятся к предмету доказывания, а объяснения и заявления предполагается использовать в качестве официальных документов. При этом необходимо помнить, что заявление или объяснение должно быть написано опрашиваемым собственноручно. Во всех остальных случаях результаты опроса должны оформляться рапортом.

В случае возникновения чрезвычайных обстоятельств действия участковых уполномоченных полиции *по выявлению, предупреждению и пресечению возможного террористического акта заключаются в следующем:*

– осуществить быструю оценку обстановки;

– оперативно информировать оперативного дежурного территориального органа МВД России о случившемся и принятых мерах;

– запомнить и (или) задокументировать детали, особенности происходящего, государственные регистрационные знаки транспортных средств, фамилии потерпевших и свидетелей, сделать привязку во времени;

– оказать первую помощь пострадавшим;

– обеспечить сохранность следов и вещественных доказательств на месте происшествия;

– по прибытии следственно-оперативной группы на место происшествия или самого участкового в территориальный орган МВД России составить подробный рапорт о случившемся, доложить его руководителю.

При получении сообщения о совершении террористического акта или диверсии участковый уполномоченного полиции должен:

1. Выяснить способы совершения данной акции (подрыв, поджог, разрушение здания, культурного или религиозного сооружения и т. д.)

2. Принять меры к проверке:

– установить характер и размер разрушений, наличие в зоне поражения граждан, потерпевших, в том числе объявленных преступниками заложников, их установочные данные, состояние здоровья и места нахождения;

– выяснить количество преступников, их приметы, установочные данные, клички, связи, наличие оружия, преступные намерения, заявленные требования и принятые органами власти решения, приметы транспортных средств;

– если преступники скрылись, установить пути их отхода и возможные места укрытия;

– выяснить наличие свидетелей и обязательно зафиксировать их установочные данные (фамилию, имя, отчество опрашиваемого лица, место его проживания и место регистрации), а также установочные данные лица, сообщившего о происшествии;

– провести визуальную проверку и определить предполагаемый характер происшествия;

– передать информацию в ОВД по имеющимся каналам связи лично либо через граждан (при передаче информации следует ограничиться только конкретизацией обстоятельств произошедшего терракта или диверсии);

– избегать поспешных выводов и высказываний о своем отношении к происходящему, поскольку первоначальное восприятие обстановки может оказаться ошибочным;

– быть предельно бдительным, готовым к неожиданностям, проявлять максимум выдержки.

3. Прибыв на место происшествия, опросить очевидцев, выяснить наличие пострадавших и принять меры по оказанию им первой помощи. При обнаружении трупа принять меры (если позволяет обстановка) к установлению личности пострадавшего и сохранению следов преступления. На этом этапе целесообразно:

а) ограничить доступ в опасную зону, четко обозначив ее границы;

б) принять меры по обеспечению собственной безопасности и безопасности привлекаемых сотрудников и граждан;

в) зафиксировать установочные данные привлеченных лиц;

г) выявить руководителей и работников объекта, на который совершено посягательство;

д) при наличии связи постоянно информировать оперативного дежурного территориального органа МВД России об изменении оперативной обстановки, передвижениях преступников, выдвигаемых ими требованиях, до прибытия основных сил контртеррористической операции или руководства ОВД действовать по его указанию.

4. По прибытии основных сил контртеррористической операции или руководства ОВД участковый уполномоченный полиции должен ***дать полную информацию и действовать по указанию уполномоченного лица***.

Если преступник пытается скрыться или скрылся с места происшествия, участковый уполномоченный полиции должен при наличии возможности организовать преследование преступника, в том числе с привлечением транспортных средств, принадлежащих гражданам и организациям в порядке, предусмотренном п. 37 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» (при отсутствии служебного автомобиля). Применять оружие возможно только в соответствии с основаниями и в порядке, определенных в гл. 5 указанного закона. После прекращения стрельбы и погони за преступником или при его задержании (при его бегстве с места происшествия) следует выполнить действия по обеспечению сбора свидетельских показаний и охране места происшествия, а также оказать первую помощь пострадавшим.

Вполне вероятной является ситуация, когда участковый уполномоченный полиции в ходе профилактического обхода

обнаруживает подозрительные предметы, взрывные устройства или получает сообщения об угрозе террористического акта. В таком случае, помимо названных выше действий, он обязан:

– незамедлительно вызвать специалиста для осмотра подозрительного предмета (вещества) и принять меры к установлению владельца;

– при наличии возможности принять меры по гашению силы взрывной волны и воспрепятствованию разлета осколков посредством ограждения обнаруженного предмета;

– обеспечить непрерывную охрану места происшествия, не допускать к нему посторонних людей, транспорт, животных к обнаруженному устройству;

– обеспечить эвакуацию людей и материальных ценностей из опасной зоны под каким-либо благовидным предлогом, не допускать паники и давки.

– после прибытия на место происшествия специалистов по обезвреживанию опасных предметов действовать в соответствии с их указаниями.

Поиск взрывных устройств осуществляется как после эвакуации, так и без нее (если не указано время предполагаемого взрыва). В определенных случаях в местах массового скопления людей, чтобы не допускать паники, поиск может проводиться скрытно. Если известно конкретное время взрыва, не позднее чем за 15 минут до указанного времени все, в том числе и сотрудники полиции, должны покинуть объект; возвращение на объект возможно не ранее чем через час после назначенного времени.

В целях защиты от взрыва запрещается:

– трогать и перемещать подозрительный предмет (переносить предмет в другое место можно лишь при непосредственной угрозе жизни людей, если нет иного способа ее предотвратить);

– заливать его жидкостями, засыпать порошками (грунтом) и накрывать материалами этот предмет;

– пользоваться электрорадиоаппаратурой вблизи данного предмета;

– оказывать температурное, звуковое, механическое и электромагнитное воздействие на взрывоопасный предмет;

– изменять действующий световой режим;

– осуществлять поиск других взрывоопасных предметов до прибытия специалистов.

При осуществлении проверки граждан и автотранспорта на предмет причастности к террористической деятельности участковый, уполномоченный полиции должен производить ее на отдалении от посторонних граждан, а по возможности – в ближайшем служебном помещении.

При этом необходимо принять меры предосторожности:

1) стоять вполоборота справа от проверяемого на расстоянии одного шага и следить за его действиями;

2) оружие привести в боевую готовность;

3) проводить проверку вдвоем, когда один сотрудник производит проверку, а другой обеспечивает безопасность и контролирует ситуацию, или с применением служебной собаки.

4) при производстве задержания лица по подозрению в незаконном ношении (перевозке) оружия сразу же произвести личный досмотр задержанного.

Правовой основой рассматриваемой разновидности досмотра является п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», согласно которому досмотр проводится «при наличии данных о том, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства». Следует подчеркнуть, что хотя досмотр лиц, потенциально причастных к террористической деятельности, а также досмотр находящихся при них предметов, вещей и транспортных средств осуществляется в предусмотренном ст. 27.7 и 27.9 КоАП РФ порядке, привлечение понятых к этому процессу нежелательно. Согласно ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ «в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых». Соответственно, наличие информации о причастности досматриваемого к

осуществлению террористической деятельности автоматически позволяет провести досмотр без участия указанных участников производства по делам об административных правонарушениях. При этом сотрудникам полиции однозначно следует рекомендовать применение фото- и киносъемки, а также иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, дабы иметь возможность подтверждения результатов досмотра в случае обжалования его законности в суде.

При досмотре транспортного средства следует прежде всего удалить всех лиц из автомобиля и лишь затем приступить к самому досмотру, проверив сначала внешний каркас транспортного средства, затем салон (кабину) и багажник (кузов) автомобиля.

Личный досмотр граждан следует производить «сверху вниз»: вначале обследуется головной убор, затем одежда и обувь. Необходимо проявлять осторожность: оружие может быть прикреплено к телу, на ногах, руках и т. д. До окончания досмотра нельзя позволять обыскиваемому менять позу. Каждая вещь должна быть осмотрена со всех сторон и ощупана. При обнаружении при гражданине предмета, сходного по размерам, форме или свойству со взрывным устройством, самостоятельно изымать его категорически запрещается. Следует обездвижить досматриваемого, применив к нему средства сковывания, обеспечить эвакуацию граждан и оцепление прилегающей территории и привлечь на место происшествия взрывотехников.

По завершении производства соответствующего вида досмотра следует составить протокол досмотра и изъятия обнаруженных предметов либо сделать отметку в протоколе задержания. Перед сопровождением досмотренного гражданина в территориальный орган МВД России следует применить к нему средства сковывания – наручники.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте легальное определение терминов «экстремистская деятельность (экстремизм)», «терроризм» и «террористическая деятельность».

2. Перечислите принципы деятельности по противодействию терроризму. В каком нормативном акте они закреплены?

3. Назовите основания для проведения полицией мероприятий по борьбе с терроризмом.

4. Раскройте алгоритм неотложных действий оперативного дежурного при поступлении сообщения о возникновении чрезвычайных обстоятельств, в том числе сопряженных с вероятностью совершения террористического акта.

5. Назовите действия, которые должен предпринять участковый уполномоченный полиции при непосредственном выявлении признаков возможного террористического акта.

6. Назовите действия, которые должен предпринять участковый уполномоченный полиции при получении сообщения о совершении террористического акта.

7. Перечислите запрещенные действия и меры предосторожности при возникновении вероятности взрыва.

Рекомендуемая литература

1. Бреев А. В. Основные меры противодействия терроризму в Российской Федерации // Юридическая наука. 2012. № 2. С. 111–114.

2. Карабаш Д. В., Лазицкиий С. Л. Общегосударственная система противодействия терроризму // Вестн. Краснодарского университета МВД России. 2013. № 4. С. 76–80.

3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

4. Петрова Т. А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 219 с.

5. Телегин А. С., Цуканов В. Н. Психологическая подготовка как аспект деятельности сотрудников ОВД в условиях борьбы с терроризмом // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2006. № 2. С. 43–48.

6. Терроризм и организованная преступность: монография / Н. Д. Эриашвили [и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 247 с.

7. Хлебушкин А. Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика: монография. М.: Проспект, 2015. 192 с.

Глава 13. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению правопорядка в условиях чрезвычайных обстоятельств, чрезвычайных ситуаций

§ 1. Понятие и характерные особенности чрезвычайных ситуаций

Национальная безопасность любого государства и жизненно важные интересы каждого человека неразрывно связаны с их защитой от чрезвычайных ситуаций самого различного характера. В политике российского государства цели, задачи и приоритетные направления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определены в Указе Президента РФ[1]. Государственная политика в данной сфере представляет собой совокупность мер, направленных на предупреждение и локализацию чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение угрозы жизни и здоровью людей от поражающих факторов при чрезвычайных ситуациях. Достичь состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями, без участия органов государственной власти невозможно.

Наличие на территории России большого количества потенциально опасных объектов (около 45 тыс.) обуславливает масштабность и сложность проблемы безопасности населения, природной среды и необходимость ее решения органами государственной власти, в том числе ОВД.

Основными угрозами, влияющими на состояние защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, являются:

а) стихийные бедствия, в том числе вызванные глобальным потеплением климата, активизацией геофизических процессов;

[1] Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: указ Президента РФ от 11 янв. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

б) техногенные аварии и катастрофы, в том числе вызванные ухудшением состояния объектов инфраструктуры, а также возникшие вследствие пожара или стихийного бедствия;

в) особо опасные инфекционные заболевания людей, животных и растений, в том числе связанные с увеличением интенсивности миграционных процессов и повышением уровня урбанизации.

В зонах непосредственной угрозы жизни и здоровью в случае возникновения техногенных чрезвычайных ситуаций проживают около 80 млн человек, т. е. 55 % населения России. Чрезвычайные ситуации, независимо от их вида и причин возникновения, оказывают негативное влияние на сферу социальных отношений, в том числе и на общественный порядок, индивидуальную безопасность граждан и общественную безопасность. Это влияние выступает как совокупность следующих факторов:

– нанесение материального ущерба собственности граждан, государственным, муниципальным и общественным организациям[1];

– особая эмоциональная атмосфера, создающая опасность возникновения паники, слухов и стрессовых ситуаций;

– осложнение криминогенной обстановки.

В статье 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» дано определение понятия «чрезвычайная ситуация»[2].

Чрезвычайная ситуация *– это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного явления природного или техногенного характера, создающая реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшая многочисленные жертвы, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, ущерб окружа-*

[1] В настоящее время размеры человеческих и экономических потерь от негативных последствий чрезвычайных ситуаций с каждым годом возрастают на 10–30 % и приближаются к критической отметке. При ее достижении Россия будет не в состоянии восполнить эти потери за счет собственных ресурсов без прекращения своего экономического развития, так как программы восстановления экономики и инфраструктуры потребуют огромных финансовых затрат.

[2] О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ющей природной среде, для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного и иного характера.

Возникновение таких ситуаций обычно сопровождается серьезными геофизическими (землетрясения), геологическими (сели, лавины и т. п.), метеорологическими (ливни, смерчи, шквальный ветер и т. п.), гидрологическими (наводнения, паводки и т. п.) явлениями, а также пожарами. Под ЧС техногенного характера принято понимать транспортные аварии (аварии поездов, речных и морских судов, авиакатастрофы и т. п.); взрывы и пожары на предприятиях, на транспорте и других коммуникациях; гидродинамические аварии (прорывы плотин, шлюзов и т. п.).

Таким образом, участковые уполномоченные полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций обязаны принимать неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб, обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий. Общественный порядок при этом включает общественные отношения между людьми, складывающиеся при проведении указанных мероприятий. Он выражается в поведении граждан и действиях должностных лиц в местах их осуществления, в фактическом соблюдении адресованных им запретов, дозволений и предписаний, закрепленных в соответствующих правовых нормах.

Чрезвычайные ситуации не содержат признаков противоправного поведения, однако и в данных условиях на участкового уполномоченного полиции возлагаются специальные обязанности. Для того чтобы раскрыть специфику его служебной деятельности в условиях чрезвычайной ситуации на обслуживаемой территории, следует привести ряд аргументов.

Во-первых, территория России по сравнению с другими государствами, расположенными в сейсмоактивных регионах, в целом характеризуется умеренной сейсмичностью. Однако отдельные местности обладают крайне высокой возможностью землетрясений. Это Курильские острова, Сахалин и Камчатка, отдельно отмечаются Северный Кавказ и побережье Черного моря. В

районе Крым-Кавказ-Копетдагской сейсмозоны часто возникают землетрясения в 9 баллов и выше. При этом, по информации Института физики Земли имени О.Ю. Шмидта, определенную угрозу представляют и 6–7-балльные зоны. Согласно федеральной целевой программе «Сейсмобезопасность территории России», утвержденной постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2001 г. № 690, самый высокий индекс сейсмического риска свойственен территории Краснодарского края.

Во-вторых, ежегодно под угрозой подтопления в результате паводков находятся 750 тыс. городов и несколько тысяч населенных пунктов. Площадь подтопления при этом составляет примерно 400 тыс. кв. км. Наиболее подвержены этому стихийному бедствию долины рек Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа. На административных участках, расположенных в горных районах Алтайского края, Северного Кавказа и Причерноморья широко распространены селевые потоки. Чаще всего они связаны с ливневыми паводками, иногда − с бурным таянием снегов и ледников, прорывом плотин.

В-третьих, на административных участках, вероятны чрезвычайные ситуации, связанные с обрывом ЛЭП, нарушением работы дорожно-коммунальных служб и транспорта, увеличением количества ДТП, причиной чему являются локальные подтопления, сопровождающиеся размыванием берегов рек, ограждающих и берегозащитных дамб, подмывом опор мостов, разрушением дорожного полотна и мостов через реки.

§ 2. Нормативно-правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций

Факторы окружающей среды практически не зависят от состояния законодательства и, следовательно, сохраняют высокую вероятность причинения вреда. Нормативно-правовую базу административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций составляют две группы нормативных актов.

Первая из них охватывает законы и подзаконные акты, регламентирующие функционирование Единой государственной

системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органов внутренних дел как ее субъекта. Вторую группу формируют нормативные правовые акты, непосредственно определяющие конкретные права и обязанности участкового уполномоченного полиции в случае возникновения чрезвычайных ситуаций на обслуживаемой территории.

Безусловно, в первую очередь следует назвать Федеральный закон «О полиции», обладающий бланкетной связью с нормами Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В целях обеспечения мобильности полиции в ст. 37 закреплена возможность изменения режима служебного времени сотрудника полиции без его согласия на срок до шести месяцев и возложения на сотрудника полиции дополнительных обязанностей, а также установления иных особых условий и дополнительных ограничений. Это, бесспорно, относится к условиям чрезвычайных обстоятельств, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Основываясь на п. 7 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», УУП при возникновении ЧС обязан принимать неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб. Практика показывает, что под охрану берутся все пункты временного развертывания, стоянки автотранспорта, пункты размещения скота и места хранения имущества граждан. При обходе пораженной территории оставленных населенных пунктов участковые уполномоченные полиции принимают меры по сбору бесхозного имущества, вынесенного водой за пределы дворов, и доставке его в пункт хранения.

В настоящее время деятельность по защите населения от ЧС различного характера отнесена к числу важнейших в системе обеспечении национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой комплекс увязанных по времени, месту и ресурсам государственных организационно-управленческих, экономических и правовых мер, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и осуществляемых специально созданными органами управления и силами, учреждениями, общественными объединениями и гражданами как заблаговременно, так и при угрозе их возникновения.

§ 3. Правовые и организационные меры в деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций

Практическая реализации требований федеральных законов и решений органов исполнительной РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и координации деятельности общественных объединений и граждан в сфере обеспечения общественной безопасности предполагает совокупность правовых и организационных мер:

– по прогнозированию угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности в рамках своих полномочий;

– по адекватной реакции на возникновение угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности;

– по ликвидации последствий проявившейся угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности.

Наиболее типичными для служебной деятельности участкового уполномоченного полиции следует считать меры, вошедшие в содержание первой группы. В первую очередь это надзор за состоянием социальных условий, подлежащих официальной оценке со стороны государства, в данном случае – правомерное использование физическими и юридическими лицами предметов и процессов, являющихся возможными источниками возникновения чрезвычайных ситуаций, расположенными на административном участке. Для эффективной реализации таких мер участковому уполномоченному полиции следует основательно знать территорию административного участка, типичные места присутствия граждан, расположение мест хранения товарно-материальных ценностей, места стоянок автотранспорта и т. п.

Информацию об уровне общественной безопасности на административном участке участковый уполномоченный получает следующим образом.

1. При проведении профилактического обхода обслуживаемой территории, путем посещения зданий, строений и сооружений, обследования чердачных и подвальных помещений жилых домов, пустующих и подлежащих сносу строений. При этом обращает внимание (в пределах своего административного участка) на направление и состояние рек, а также на жилые по-

мещения, предприятия и учреждения, расположенные на цокольных этажах. Попутно участковый уполномоченный полиции обязан проводить разъяснительную работу с жильцами, сотрудниками охраны и гражданами, работающими на объектах, о действиях в условиях возникновения чрезвычайной ситуации.

2. В ходе осуществления приема заявления, сообщения и иной информации о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях. Полученная таким образом информация о признаках чрезвычайной ситуации немедленно передается в дежурную часть территориального органа МВД России с использованием всех доступных средств связи. Кроме этого, участковый уполномоченный полиции обязан информировать о сложившейся ситуации соответствующие государственные и муниципальные органы, среди которых в первую очередь администрацию муниципального образования.

3. В результате взаимодействия с сотрудниками полиции линейных подразделений МВД России на водном, железнодорожном и воздушном транспорте, осуществляющих оперативное обслуживание транспортной инфраструктуры (речные и морские порты, железнодорожные вокзалы и автовокзалы, аэропорты). Профилактически значимая информация для участкового уполномоченного полиции может поступить из подразделений войск национальной гвардии, МЧС, патрульно-постовой службы полиции в процессе реализации ее полномочий, предоставленных Федеральным законом «О полиции».

4. Непосредственно от оперативного дежурного по ТО МВД России в рамках единого информационного пространства ОВД, основанного на приказе МВД России от 20 мая 2008 г. № 435 «Об утверждении новой редакции программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел»[1], либо при проведении ежедневного инструктажа участковых уполномоченных полиции с использованием информации, представленной центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и территориальными подразделениями МЧС России.

[1] Об утверждении новой редакции Программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел»: приказ МВД России от 20 мая 2008 г. № 435. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Таким образом, несмотря на отличительные признаки различных чрезвычайных ситуаций, в содержании деятельности участкового уполномоченного полиции возможно выделить следующие типовые тактические действия:

– при получении и уточнении информации о возникновении чрезвычайной ситуации участковые уполномоченные полиции немедленно докладывают об этом оперативному дежурному по территориальному органу МВД России, вызывают специальные службы (скорую медицинскую помощь, пожарные команды, аварийно-восстановительные бригады), дополнительную помощь подразделений полиции;

– по возможности локализуют источник повышенной опасности, оказывают содействие специальным службам в мероприятиях по ликвидации пожаров, аварий, наводнений и других негативные явлений, привлекая для этого дополнительные наряды полиции, а также технические и другие доступные средства;

– проводят разъяснительную работу среди граждан, выявляют очевидцев чрезвычайной ситуации, пресекают распространение слухов и паники;

– организуют и осуществляют охрану имущества, оставленного без присмотра;

– принимают меры по блокированию горящих и аварийных зданий, других источников повышенной опасности от проникновения лиц, не участвующих в ликвидации последствий чрезвычайной ситуации;

– организуют охрану важных объектов, эвакуацию граждан в безопасные места;

– с прибытием лиц, ответственных за производство аварийно-спасательных работ, действуют по их указанию и немедленно докладывают им обо всех изменениях в оперативной обстановке.

С учетом полномочий участкового уполномоченного полиции, определяемых приказом МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание», к его компетенции отнесена ст. 20.4. «Нарушение требований пожарной безопасности», в ч. 8 которой предусмотрена ответственность граждан, должностных и

юридических лиц за нарушение требований пожарной безопасности об обеспечении проходов, проездов и подъездов к зданиям, сооружениям и строениям, что особенно актуально для деятельности участкового уполномоченного полиции. Законом ему предоставлено право информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о фактах, требующих их оперативного реагирования. Известно множество случаев, когда нарушение правил пожарной безопасности в лесах, т. е. правонарушение, предусмотренное ст. 8.32 КоАП РФ, служило основой возникновения чрезвычайной ситуации.

Наряду с типичной тактикой, участковый уполномоченный полиции использует способы и приемы, характерные только для определенной чрезвычайной ситуации. Так, порядок и последовательность действий участкового уполномоченного полиции при обнаружении пожара зависит от конкретной обстановки и количества сотрудников полиции, находящихся на административном участке во время возникшего пожара. Если к месту пожара прибыла патрульная группа, то УУП распределяет и координирует совместные действия таким образом, чтобы одновременно сообщить о пожаре в пожарную часть, дежурному по ТО МВД России, приступить к тушению пожара, используя первичные средства тушения, организовать спасение людей и эвакуацию имущества, обеспечить охрану места происшествия и т. д.

В поле зрения УУП на территории муниципальных образований должны находиться АПН, предусмотренные законами субъектов РФ, в статьях которых общая диспозиция предусматривает запрет на захламление придомовых территорий и улиц бытовыми отходами, а также на организацию несанкционированных свалок бытовых и производственных отходов. Например, именно такие недостатки послужили основанием для введения главой города Сочи режима чрезвычайной ситуации после сильных ливней, когда были затоплены центральные улицы Сочи и Адлера. Очевидной причиной данной ситуации явилось засорение ливневой канализация, которая не справилась с дождевыми потоками.

Вторая группа правовых и организационных мер по адекватной реакции на возникновение угроз общественной безопас-

ности участковым уполномоченным полиции имеет свою специфику и значительную актуальность. Прежде всего следует отметить, что в период развития чрезвычайной ситуации участковому уполномоченному полиции приходится выполнять большой объем физической и интеллектуальной работы, характеризующейся спецификой его административного участка. Внимания требует именно тот промежуток времени, когда признаки чрезвычайной ситуации уже стали очевидными, но при этом:

а) режим чрезвычайной ситуации еще не введен, соответственно границы зоны ЧС на основании постановления Правительства РФ от 24 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не определены[1];

б) не введен в действие специальный план по ликвидации ЧС;

в) при подтоплении территорий, сходе селей, землетрясении возникли трудности со своевременным прибытием основных сил и средств, формируемых органами местного самоуправления или органами исполнительной власти субъектов РФ.

Участковый уполномоченный полиции, вне рамок единой системы управления ЧС, на обслуживаемом АУ обязан прилагать усилия по оповещению населения и неотложному началу аварийно-спасательных работ. Это работа по локализации и тушению пожаров, аварийному отключению источников поступления жидкого топлива, газа, электроэнергии и воды в очаг поражения, по поиску и спасению людей, оказанию пораженным первой медицинской помощи и их эвакуации в случае необходимости в безопасные зоны. При устранении или снижении степени опасности от воздействия поражающих факторов не снимается задача по охране общественного порядка.

Особое внимание требуется уделять недопущению фактов мародерства в охваченных ЧС местах, на маршрутах и временных пунктах эвакуации. Кроме того, УУП при подтоплении территории, соблюдая меры личной безопасности, обязан:

– доложить дежурному и принять меры по оповещению должностных лиц и населения об угрозе подтопления;

[1] О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

– принять меры к спасению людей и имущества, при необходимости организовать эвакуацию населения (в первую очередь детей, женщин, престарелых и больных) и имущества, оказать помощь пострадавшим;

– обеспечить порядок при переправе населения из подтопленных районов;

– организовать и обеспечить охрану имущества, вывезенного или оставшегося без присмотра в зоне подтопления.

При возникновении землетрясения или оползня участковый уполномоченный полиции обязан:

– выяснить обстановку, установить связь с дежурным, другими нарядами и сотрудниками полиции;

– обозначить места, опасные для движения транспорта и пешеходов;

– принять меры к спасению людей и имущества, оказанию помощи пострадавшим и направлению их в пункты медицинской помощи.

Практика показывает, что при землетрясении люди ищут безопасности на улицах населенных пунктов, а в ночное время при выходе из эксплуатации электросетей, это чревато получением травм, возникновением паники и других происшествий. Своевременное появление участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой территории, авторитетное и грамотное доведение до граждан, охваченных чувством страха (тревоги), алгоритма безопасного поведения в возникших условиях имеет безусловный профилактический и стабилизирующий эффект.

Опыт устранения последствий крупных аварий указывает на то, что построить эффективную систему защиты населения от стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций без использования усилий населения невозможно. Наивно было бы полагать, что обозначенные выше меры по адекватной реакции на возникновение угрозы общественной безопасности могут иметь ожидаемый результат при единоличном участии участкового уполномоченного полиции. В ст. 15 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяется правовая база для участия членов общественных объединений в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Им предоставлена возможность участ-

вовать в мероприятиях по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций согласно своим учредительным документам под руководством соответствующих органов управления единой государственной системы предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Сегодня на территории России созданы и действуют такие известные общественные организации спасателей, как Всероссийская общественная организация «Российские спасатели» (ВОО Росспас), общественное объединение «Спасатель», формирующееся из добровольных студенческих спасательных отрядов; добровольные пожарные дружины (ДПД); школы и классы спасателей (ШС, КС); дружины юных спасателей (ДЮС). Все виды добровольных подразделений по ликвидации чрезвычайных ситуаций обладают рядом общих черт и признаков, главным из которых является активное содействие профессиональным подразделениям МЧС в обеспечении их профессиональной деятельности. Данные объединения являются «отраслевыми общественными организациями» и имеют общую цель – предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций на различных территориях и объектах РФ с одобрения или под непосредственным руководством профессиональных подразделений МЧС.

Таким образом, участковый уполномоченный полиции, выполняющий служебную деятельность в условиях возникновения ЧС, может полагаться на взаимодействие с внештатными сотрудниками, дружинниками и казачьими формированиями.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Задачи и особенности административной полиции в особых условиях.
2. Компетенция полиции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
3. Административная деятельность полиции в условиях военного положения. Задачи полиции по обеспечению режима военного положения.

Рекомендуемая литература

1. Вологина М. В. Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. № 5. С. 244–246.

2. Кунтуев Д. Б. Чрезвычайное правовое регулирование: понятие, признаки // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2. С. 137–139.

3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

4. Шмидт Т. Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. 191 с.

РАЗДЕЛ VI
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ НА ОБСЛУЖИВАЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ

Глава 14. Организация работы участкового уполномоченного полиции на административном участке

§ 1. Общая характеристика элементов организации деятельности участковых уполномоченных полиции

Служба участковых уполномоченных полиции является структурным подразделением территориальных органов МВД России.

Непосредственная организация деятельности участковых уполномоченных полиции возлагается:

– на начальника ТО МВД России на районном уровне;

– на заместителя начальника ТО МВД России – начальника полиции;

– на заместителя начальника полиции (по ООП) ТО МВД России (начальника отдела (отделения, пункта) полиции в составе территориального органа;

– на начальника подразделения УУП.

Деятельность участкового уполномоченного полиции организуется в целях:

– обеспечения приема от населения заявлений, сообщений и иной поступающей информации о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной и общественной безопасности граждан, своевременного информирования о них дежурной части и принятия по ним мер, предусмотренных законодательством;

– защиты прав и законных интересов граждан, их жизни, здоровья и имущества от преступных и иных противоправных посягательств;

– привлечения населения и общественности к работе по охране общественного порядка в общественных местах, в жилом секторе, а также при проведении оперативно-профилактических мероприятий на обслуживаемом административном участке;

– предотвращения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений и административных правонарушений на административном участке;

– выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений на административном участке, и принятия мер по их устранению;

– изучения и внедрения новых положительных форм участия населения административного участка в охране правопорядка и противодействия преступности, привлечения к этой работе на безвозмездной основе бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, внештатных сотрудников полиции;

– разработки предложений по организации охраны общественного порядка на обслуживаемом административном участке с привлечением частных охранных организаций;

– регулярного информирования органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений, предприятий, организаций, населения и средств массовой информации о состоянии профилактической работы на административном участке.

За участковым уполномоченным полиции приказом начальника ТО МВД России на районном уровне закрепляется административный участок.

Размеры и границы административного участка определяются:

в городах*:*

– исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете,

– состояния оперативной обстановки,

– особенностей административно-территориального деления муниципальных образований;

в сельской местности*:*

– в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;

***на территории закрытого административно-территориального образования**:*

– в границах контролируемой зоны в соответствии с установленными нормативами их штатной численности.

Прием административного участка вновь назначенным участковым уполномоченным полиции производится с участием:

– заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа (начальника отдела (отделения, пункта) полиции в составе территориального органа);

– непосредственного руководителя (начальника) подразделения участковых уполномоченных полиции;

– в присутствии сдающего административный участок участкового уполномоченного полиции (при его наличии).

На каждые две должности участкового уполномоченного полиции вводится должность старшего участкового уполномоченного полиции.

С учетом оперативной обстановки, а также в целях создания и обучения резерва участковых уполномоченных полиции в территориальном органе может вводиться должность помощника участкового уполномоченного полиции из расчета:

– на одну должность старшего участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового уполномоченного полиции;

– в сельских поселениях и отдаленной, труднодоступной местности на одну должность участкового уполномоченного полиции – одна должность помощника участкового уполномоченного полиции.

Рассмотрим компетенцию подразделений, выполняющих функции по организации службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Подразделения УУП ТО МВД России на региональном уровне:

1. Осуществляют организационно-методическое руководство и координацию деятельности курируемых подразделений участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на районном уровне по вопросам, отнесенным к их

компетенции, обеспечивают несение службы участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемых административных участках.

2. Анализируют и прогнозируют состояние общественного порядка, структуру и динамику правонарушений по месту жительства граждан, вырабатывают на их основе меры по укреплению правопорядка.

3. Разрабатывают и обеспечивают реализацию в пределах своей компетенции мер по повышению эффективности предупреждения преступлений и административных правонарушений на административных участках участковых уполномоченных полиции, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению.

4. Осуществляют подготовку для направления в установленном порядке в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации информационных материалов о проблемных вопросах деятельности участковых уполномоченных полиции, а также основанных на анализе оперативной обстановки предложений о совершенствовании профилактики правонарушений.

5. Осуществляют подготовку материалов по вопросам, отнесенным к их компетенции, рассматриваемым на оперативных совещаниях (коллегиях) территориальных органов МВД России на региональном уровне; методических рекомендаций и обзоров, направленных на совершенствование оперативно-служебной деятельности участковых уполномоченных полиции; проектов приказов, указаний и других управленческих решений по вопросам, отнесенным к их компетенции.

6. Осуществляют мониторинг с последующим докладом не реже одного раза в полугодие руководителю территориального органа МВД России на региональном уровне:

а) фактической нагрузки на участковых уполномоченных полиции по рассмотрению обращений граждан; привлечения участковых уполномоченных полиции к проведению проверок по заявлениям и сообщениям о преступлениях экономической направленности, тяжким и особо тяжким, а также не относящимся к компетенции полиции;

б) практики привлечения УУП к выполнению обязанностей, не связанных с обслуживанием административного участка;

в) обеспеченности участковых уполномоченных полиции форменным обмундированием, материально-техническими средствами, служебными помещениями и служебными жилыми помещениями;

г) размещения на официальном интернет-сайте ТО МВД России на региональном уровне актуальной информации об УУП, закрепленных за ними АУ, контактных телефонах, месте и времени приема граждан (при выявлении расхождений между размещенной информацией и фактическим положением дел принимают меры к их устранению).

7. Участвуют в инспектировании, проведении контрольных проверок, комплексных и иных выездах в подчиненные ТО МВД России для изучения результатов оперативно-служебной деятельности УУП, обеспечения исполнения ими законодательных и иных нормативных правовых актов, а также оказания им методической и практической помощи по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности.

Компетенция подразделений (управлений, отделов, отделений, групп), выполняющих функции по организации службы УУП ТО МВД России, детализируется в положениях, утверждаемых руководителями территориальных органов МВД России.

§ 2. Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне:

1. Утверждает размеры и границы административных участков по предложениям начальника подразделения участковых уполномоченных полиции, согласованным с заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа.

2. Принимает меры по исключению обстоятельств, способствующих необоснованному привлечению участковых уполномоченных полиции к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами.

3. Организует материально-техническое снабжение, кадровое и социально-бытовое обеспечение участковых уполномоченных полиции, оборудование участковых пунктов полиции.

Заместитель начальника территориального органа – начальник полиции:

1. Осуществляет общее руководство организацией несения службы участковыми уполномоченными полиции.

2. Постоянно совершенствует формы и методы управления и организации службы участковых уполномоченных полиции на основе внедрения положительного опыта.

3. Осуществляет контроль за недопущением привлечения участковых уполномоченных полиции к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами.

4. Организует обобщение и анализ эффективности работы участковых уполномоченных полиции.

5. Проверяет не реже одного раза в год состояние участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения, расположенных на территории, обслуживаемой территориальным органом.

6. Обеспечивает взаимодействие подразделений участковых уполномоченных полиции с другими подразделениями территориального органа, иными правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка.

7. Организует взаимодействие с судебными органами по вопросам предоставления копий итоговых процессуальных решений в отношении лиц, привлеченных к уголовной ответственности за совершение преступлений на бытовой почве по статьям 112, 115, 116^1, 117, 119 УК РФ, прекращенным уголовным делам данной категории в порядке ст. 20, 25 и 25^1 УПК РФ, а также по принятым решениям в порядке ч. 1 и 5 ст. 319 УПК РФ.

Заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа (начальник отдела (отделения, пункта) полиции в составе территориального органа:

1. Организует несение службы участковыми уполномоченными полиции.

2. Принимает меры по недопущению привлечения участковых уполномоченных полиции к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами.

3. Представляет участкового уполномоченного полиции при приеме административного участка должностным лицам органов местного самоуправления, а при необходимости – руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории административного участка.

4. Проверяет не реже одного раза в полугодие состояние участковых пунктов полиции, служебных кабинетов и комнат приема населения, расположенных на территории, обслуживаемой территориальным органом.

5. Организует учет и оценку результатов работы участковых уполномоченных полиции, принимает необходимые меры по повышению ее эффективности.

6. Проводит в пределах своей компетенции в установленном порядке работу по подбору и расстановке кадров, их профессиональному обучению, а также индивидуальному обучению стажеров и индивидуальному обучению сотрудников.

7. Осуществляет подготовку предложений по улучшению материально-технического снабжения и социально-бытового обеспечения участковых уполномоченных полиции, оборудованию участковых пунктов полиции.

Обязанности и права должностных лиц территориальных органов МВД России, ответственных за организацию службы участковых уполномоченных полиции, конкретизируются в их должностных регламентах (должностных инструкциях).

Начальник подразделения участковых уполномоченных полиции:

1. Осуществляет непосредственное руководство участковыми уполномоченными полиции, направляет и координирует их деятельность по профилактике преступлений и административных правонарушений, участию в охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, подводит итоги их работы.

2. Информирует дежурную часть об участковых уполномоченных полиции, заступающих на службу, для внесения соответствующих сведений в книгу постовых ведомостей территориального органа за сутки до их заступления.

3. Разрабатывает и представляет на утверждение, а также организует и контролирует исполнение следующих графиков:

а) начальнику территориального органа – отчетов перед населением, отпусков (ежегодно);

б) заместителю начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа или начальнику отдела полиции – несения службы участковых уполномоченных полиции (ежемесячно).

4. Ведет табель учета служебного времени УУП.

5. Направляет по мере необходимости в ОМСУ и подразделение информации и общественных связей ТО МВД России на региональном уровне актуальную информацию об УУП, закрепленных за ними АУ, контактных телефонах, месте и времени приема граждан для размещения указанных сведений на официальных сайтах Интернета.

6. Принимает в пределах компетенции меры по недопущению фактов привлечения УУП к выполнению обязанностей, не предусмотренных их основными задачами. В случае выявления таких фактов информирует об этом начальника территориального органа, ведет их учет.

7. Проводит ежеквартальную проверку ведения (полноту заполнения, регулярность пополнения, а также достоверность (путем выборочной сверки) вносимых сведений) участковыми уполномоченными полиции Сервиса обеспечения охраны обществен-

ного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

О проведенных проверках докладывает рапортом, согласованным с заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа, начальнику территориального органа. Оформляет результаты проверки, в том числе проведенные уполномоченными должностными лицами, в соответствующем разделе Сервиса обеспечения охраны общественного порядка.

8. Изучает, обобщает и внедряет в работу участковых уполномоченных полиции положительный опыт деятельности территориальных органов.

9. Контролирует своевременное и качественное рассмотрение участковыми уполномоченными полиции заявлений или сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

10. Ведет учет поступивших и рассмотренных материалов проверки.

11. Осуществляет контроль и учет деятельности по соблюдению участковыми уполномоченными полиции законности при рассмотрении заявлений или сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; при производстве неотложных следственных действий и выполнении других возложенных на них обязанностей.

12. Проводит анализ жалоб и заявлений граждан, поступающих в территориальный орган, публикаций в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет о недостатках в работе подчиненных участковых уполномоченных полиции, а также по поручению начальника территориального органа – проверки по ним с принятием мер к устранению выявленных недостатков.

13. Осуществляет прием граждан по вопросам, относящимся к деятельности участковых уполномоченных полиции.

14. Осуществляет контроль за проведением участковыми уполномоченными полиции профилактического обхода закрепленных административных участков.

15. Ведет журнал учета учетно-профилактических дел на лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непо-

гашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных частью первой ст. 228, ст. 228^3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234^1 УК РФ; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего ТО МВД России на районном уровне.

16. Оказывает практическую помощь в организации работы на АУ, подготовке отчетов, а также своевременно рассматривает вопросы, связанные с замечаниями и предложениями, высказанными гражданами в ходе обсуждения отчетов.

17. Ежемесячно запрашивает информацию:

а) информационных центров ТО МВД России на региональном уровне – о лицах, освобожденных из мест лишения свободы в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами МВД России о ведении и использовании централизованных оперативно-справочных, криминалистических и розыскных учетов, формируемых на базе ОВД РФ;

б) подразделений по исполнению административного законодательства ТО МВД России – о лицах, которым назначено административное наказание за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 6.1^1 КоАП РФ, а также за совершение повторных правонарушений в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (отдельно по виду опьянения) или предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 6.8 и 6.9 КоАП РФ;

в) подразделений по организации ООП (от должностных лиц ТО МВД России, на которых возложены обязанности по организации ООП и ООБ при проведении общественно-политических и спортивно-массовых мероприятий) – о лицах, в отношении которых имеются вступившие в законную силу решения о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, посягающего на ОП и ОБ при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий.

Доводит данную информацию участковым уполномоченным полиции для постановки указанных лиц на соответствующий учет.

Начальник подразделения УУП осуществляет контроль:

– *за проведением УУП ИПР;*

– *за обеспеченностью УУП форменным обмундированием, материально-техническими средствами, служебными помещениями и служебными жилыми помещениями;*

– *за соблюдением УУП в участковых пунктах полиции санитарно-гигиенических требований и мер пожарной безопасности.*

18. Обобщает ежедневный отчет участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений.

19. Проводит анализ результатов деятельности участковых уполномоченных полиции за месяц, квартал, полугодие и год, формирует оценочную таблицу. Докладывает начальнику территориального органа согласованную с заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка) территориального органа справку за отчетный период об основных результатах работы и оценке деятельности участковых уполномоченных полиции, состоянии материально-технического обеспечения, проблемных вопросах, причинах и предложениях по их решению.

20. Вносит начальнику территориального органа предложения:

а) о назначении на должность и освобождении от должности участковых уполномоченных полиции, в том числе о совмещении ими обязанностей по вакантной и невакантной (в случаях временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске или в командировке, обучения с отрывом от выполнения служебных обязанностей, временного отстранения от выполнения служебных обязанностей сотрудника, замещающего эту должность) должностям;

б) о поощрении участковых уполномоченных полиции и наложении на них дисциплинарных взысканий;

в) о применении мер поощрения к гражданам, оказывающим содействие участковым уполномоченным полиции в обеспечении общественной безопасности и противодействии преступности.

21. Один раз в полугодие на основе данных оценочной таблицы участковых уполномоченных полиции проводит анализ нагрузки по административным участкам. При необходимости

подготавливает предложения по изменению границ административного участка.

На период отсутствия начальника подразделения участковых уполномоченных полиции его обязанности на основании приказа начальника территориального органа исполняет заместитель начальника подразделения участковых уполномоченных полиции, а в его отсутствие – один из сотрудников в соответствии с распределением обязанностей.

Наряду с обслуживанием административного участка, старший участковый уполномоченный полиции:

1. Организует деятельность закрепленных за ним участковых уполномоченных полиции.

2. Оказывает помощь участковым уполномоченным полиции в совершенствовании их профессионального мастерства, подборе и организации работы внештатных сотрудников полиции, выстраивании взаимодействия с общественными объединениями правоохранительной направленности, проведении индивидуальной профилактической работы с гражданами, стоящими на профилактическом учете, рассмотрении обращений граждан, выполнении обязанностей по службе.

3. Организует взаимодействие участковых уполномоченных полиции с сотрудниками других подразделений полиции.

4. Контролирует время и порядок ведения приема граждан в участковом пункте полиции (комнате приема населения) участковыми уполномоченными полиции, принимает участие в отчете перед населением о проделанной работе.

5. Обобщает результаты деятельности участковых уполномоченных полиции, о чем еженедельно заполняется соответствующий раздел Сервиса с отражением (при наличии) предложений по повышению эффективности и улучшению качества их работы.

6. Вносит начальнику подразделения участковых уполномоченных полиции предложения о поощрении закрепленных за ним участковых уполномоченных полиции и наложении на них дисциплинарных взысканий.

В целях осуществления контроля за деятельностью УУП в установленном порядке проводятся проверки уполномоченными представителями МВД России, территориальных органов МВД России на региональном уровне при проведении инспектирова-

ния, контрольных проверок, комплексных и целевых выездов в территориальные органы МВД России и их подразделения, а также лицами, которым участковые уполномоченные полиции подчинены по службе, либо лицами, наделенными такими полномочиями приказом (графиком) начальника территориального органа.

Проверку деятельности УУП осуществляют:

– начальник территориального органа ***не реже одного раза в год****;*

– его заместитель – начальник полиции и заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) – ***один раз в полугодие****;*

– начальник подразделения участковых уполномоченных полиции – ***ежеквартально****.*

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

При проведении проверки изучаются:

1. Фактическое состояние основных показателей по направлениям деятельности участкового уполномоченного полиции. При оценке результатов работы участкового уполномоченного полиции учитываются следующие критерии:

− состояние оперативной обстановки на АУ и меры, принимаемые по ее нормализации;

− общественное мнение о качестве работы, определяемое по результатам проведения выборочного опроса населения, сообщениям в СМИ;

− работа с поступающими обращениями граждан, в том числе наличие обоснованных повторных жалоб и качество принятых по ним решений;

− состояние законности и служебной дисциплины в отчетном периоде;

− организация взаимодействия с сотрудниками структурных подразделений ТО МВД России на районном уровне, а также общественными объединениями и гражданами, участвующими в ООП на АУ.

При оценке результатов работы участкового уполномоченного полиции учитывается состояние оперативной обстановки на административном участке и меры, принимаемые по ее нормализации, в том числе:

а) по предупреждению и пресечению преступлений небольшой и средней тяжести, административных правонарушений;

б) по выявлению и раскрытию противоправных деяний, предусмотренных статьями 112, 115, 116, 1161, 117, 119 и 314.1 УК РФ;

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

г) по полноте профилактического обхода (осведомленности населения о своем участковом уполномоченном полиции);

д) по внесенным в государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации представлениям (информационным письмам) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и АПН, и реализации названных документов;

е) по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству и эффективности их деятельности, установлению доверительных отношений с гражданами.

2. Обстоятельства, затрудняющие исполнение служебных обязанностей.

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

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

5. Соответствие участкового пункта полиции предъявляемым требованиям.

Соответствие участкового пункта полиции предъявляемым требованиям, в том числе:

- *оснащение участкового пункта полиции;*
- *санитарное и противопожарное состояние УПП;*
- *техническая укрепленность УПП, наличие охранно-пожарной сигнализации;*
- *материально-техническое обеспечение УПП.*

Участковый уполномоченный полиции несет службу в форменной одежде с огнестрельным оружием с двумя снаряженными магазинами. При выполнении отдельных поручений по указанию начальника ТО МВД России либо его заместителя – начальника полиции или заместителя начальника полиции (по ООП) участковый может нести службу без форменной одежды, при этом он обязан иметь при себе служебное удостоверение и специальный жетон с личным номером.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет деятельность по утвержденному заместителем начальника полиции (по ООП) территориального органа или начальником отдела полиции графику несения службы.

В графике несения службы указываются:

- *время заступления участковых уполномоченных полиции на службу,*
- *служебные и выходные дни,*
- *дни отпуска сотрудников.*

Режим служебного времени участкового уполномоченного полиции определяется с учетом складывающейся оперативной обстановки на обслуживаемых административных участках и специфики выполнения поставленных задач.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Организационные основы деятельности УУП.
2. Критерии определения границ административного участка.
3. Основные формы несения службы УУП.

Рекомендуемая литература

1. Карагодин А.В. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе: учеб. пособие. Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2015. 105 с.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 15. Деятельность участкового уполномоченного полиции по изучению населения и объектов обслуживаемого административного участка

§ 1. Проведение участковым уполномоченным полиции профилактического обхода административного участка

Успешная и эффективная работа УУП во многом зависит от имеющегося у него объема информации об обслуживаемом АУ, закрепленном приказом начальника ТО МВД России на районном уровне, размеры и границы которого определяются:

– в городах – исходя из численности проживающего населения и граждан, состоящих на профилактическом учете, состояния оперативной обстановки, особенностей административно-территориального деления муниципальных образований;

– в сельской местности – в границах одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;

– на территории закрытого административно-территориального образования – в границах контролируемой зоны, в соответствии с установленными нормативами их штатной численности.

Участковый обязан знать территорию административного участка, его особенности, систему дорог, расположение и режим работы организаций, учреждений, предприятий независимо от форм собственности, объектов хранения культурных ценностей, места массового отдыха граждан, баз, складов, иных мест хранения товарно-материальных ценностей и денежных средств, места стоянок автотранспорта и порядок их охраны. Владеть информацией о местах хранения огнестрельного оружия и взрывчатых материалов, аптеках, других местах хранения и оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, иных объектах хранения предметов (веществ), изъятых из гражданского оборота, либо оборот которых ограничен в соответствии с законодательством РФ.

Одним из эффективных способов получения данной информации является профилактический обход закрепленного за участковым уполномоченным полиции административного участка.

Профилактический обход административного участка – это одна из основных форм деятельности участкового уполномоченного полиции. Его цель – выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, с последующим их устранением. Кроме этого, целью проведения профилактического обхода является организация и поддержание постоянной связи с населением, органами местного самоуправления, руководством организаций.

Обход включает в себя:

– посещение зданий, строений и сооружений, расположенных на административном участке (при необходимости обследуются подъезды, чердачные и подвальные помещения жилых домов, пустующих и подлежащих сносу строений);

– посещение лиц, состоящих на профилактических учетах в органах внутренних дел;

– ознакомление с жильцами квартир (жилых домов, комнат);

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

При обследовании чердачных и подвальных помещений проверяется их техническая укрупненность, состояние дверей и окон в целях исключения проникновения в эти помещения посторонних лиц, а также нахождения в них лиц без определенного места жительства и рода занятий, вещей и предметов, представляющих оперативный интерес для ОВД.

Обход административного участка проводится участковым уполномоченным полиции ежедневно, только в форменной одежде.

При проведении профилактического обхода участковый уполномоченный обязан иметь при себе:

– служебное удостоверение;

– огнестрельное оружие с двумя снаряженными магазинами;

– нагрудный знак и специальный жетон с личным номером;

– средства связи;

– средства ограничения подвижности;

– свисток;

– кобуру с протиркой и страховочным ремешком;

– служебный портфель или папку;

– рабочую тетрадь;

– бланки документов, необходимых для оформления результатов деятельности;

– иные специальные и технические средства в случае служебной необходимости (например, фотоаппарат, диктофон и др.).

В ходе проведения профилактического обхода участковый уполномоченный полиции обязан разъяснять гражданам о мерах предосторожности в целях предупреждения преступлений и административных правонарушений, направленных на обеспечение их личной и имущественной безопасности (в том числе: установке дверных замков, смотровых глазков, камер видеонаблюдения, видеодомофонов и других технических средств защиты).

При работе в жилом секторе участковый уполномоченный полиции обязан:

– участвовать в мероприятиях по выявлению и пресечению на обслуживаемой территории нарушений правил регистрации, соблюдению иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил пребывания на территории Российской Федерации и их транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

– привлекать население обслуживаемого участка, общественные объединения правоохранительной направленности, граждан и частные охранные предприятия к работе по предупреждению преступлений, проведению индивидуальных профилактических мероприятий в отношении лиц, допускающих правонарушения;

– устанавливать доверительные отношения с гражданами с целью получения информации, способствующей предупреждению и раскрытию преступлений и иных правонарушений, розыску преступников и лиц, пропавших без вести;

– оказывать содействие сотрудникам полиции и органов предварительного следствия в преследовании и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления, проверке на территории административного участка мест возможного нахождения лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших;

– оказывать содействие представителям государственных контролирующих органов и сотрудникам подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в проведении проверок, установлении и задержании лиц, осуществляющих противоправную деятельность в сфере экономики.

В соответствии с приказом МВД России № 205 во время профилактического обхода АУ участковый особое внимание уделяет информации, полученной в том числе путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений:

– о гражданах РФ, проживающих в жилых помещениях с нарушением правил регистрации;

– об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории РФ с нарушением правил въезда либо режима пребывания;

– о лицах, склонных к совершению бытовых преступлений;

– о лицах, страдающих наркоманией и алкоголизмом;

– о лицах, пострадавших от преступлений или подверженных риску стать таковыми в силу их малолетнего либо престарелого возраста, а также имеющих психические расстройства;

– о лицах без определенного места жительства и занятий, находящихся на территории обслуживаемого административного участка;

– о случаях антиобщественного или противоправного поведения жильцов квартир и домовладений.

Результаты профилактического обхода, приема граждан и проведения индивидуальной профилактической работы размещаются в Сервисе обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, предназначенном для автоматизации деятельности сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации подразделений системы МВД России.

§ 2. Работа участкового уполномоченного полиции с представителями учреждений и организаций, расположенных на обслуживаемой территории

При посещении организаций и учреждений, расположенных на закрепленном административном участке, участковые уполномоченные полиции знакомят их администрацию с оперативной обстановкой и сообщают номера телефонов, по которым они могут обращаться в случае возникновения сложных ситуаций или совершения правонарушений. Руководителям объектов на вверенном административном участке участковые уполномоченные полиции вручают визитные карточки. Кроме этого, осуществляется работа по установлению доверительных отношений как с руководителями учреждений и организаций, так и с работающими в них сотрудниками, устанавливаются лица, способные оказать помощь в работе территориального отдела МВД России.

Руководителям организаций информация о выявленных недостатках в их деятельности по обеспечению сохранности материальных ценностей и принятию мер по их устранению, в соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ, доводится в форме представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Право вносить в соответствии с законом в государственные органы, организации и общественные объединения обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений, имеет отчетливо выраженную профилактическую направленность.

Представление *– это юридический документ, вносимый органом внутренних дел в государственные органы, организации и общественные объединения в целях принятия ими мер по устранению нарушений законодательства, причин этих нарушений и условий, им способствующих.*

Представления направляются тем организациям и должностным лицам, от которых зависит устранение нарушений законодательства и принятие мер по их предупреждению.

Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении указанных причин и условий и сообщить о принятых мерах в течение месяца со дня его получения. Невыполнение требований предписания (представления) в установленные сроки влечет административную ответственность руководителей государственных органов, организаций и общественных объединений в соответствии со ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)» и ст. 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения».

При получении в результате профилактического обхода информации о лицах, которые могут быть причастны к совершению преступлений и АПН, участковый уполномоченный полиции докладывает вышеуказанную информацию рапортом на имя начальника ТО МВД России.

Согласно требованиям п. 7.7. приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»[1] УУП не реже одного раза в год участвуют в проведении на административном участке проверок состояния технической укрепленности, пожарной безопасности объектов хранения товарно-материальных ценностей, денежных средств, оружия и боеприпасов, взрывчатых материалов и пиротехнических изделий, драгоценных металлов и камней, а также наркотических средств и психотропных веществ; совместно с другими подразделениями ОВД, федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления принимают меры по усилению их технической укрепленности.

При проведении профилактического обхода повышенное внимание следует уделять особо важным объектам и объектам жизнеобеспечения, расположенным на административном участке.

[1] О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 янв. 2006 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Указывается следующая информация о данных объектах:

1) наименование, ведомственная принадлежность, род деятельности;

2) фактический и юридический адреса, ФИО, служебный, контактный телефоны, адрес места жительства руководителя, начальника охраны;

3) наличие и вид охраны, охранной и тревожной сигнализаций.

Особо важный объект *– это объект, значимость которого определяется органами государственной власти Российской Федерации или местного самоуправления с целью определения мер по защите интересов государства, юридических и физических лиц от преступных посягательств и предотвращения ущерба, который может быть нанесен природе и обществу, а также от возникновения чрезвычайной ситуации.*

Объект жизнеобеспечения *– совокупность жизненно важных материальных, финансовых средств и услуг, сгруппированных по функциональному предназначению и используемых для удовлетворения жизненно необходимых потребностей населения (например, в виде продуктов питания, жилья, предметов первой необходимости, а также в медицинском, санитарно-эпидемиологическом, информационном, транспортном, коммунально-бытовом обеспечении и др.).*

В зависимости от значимости и концентрации материальных, художественных, исторических, культурных и культовых ценностей, размещенных на объекте, последствий от возможных преступных посягательств на них, все объекты, их помещения и территории подразделяются на две группы (категории): А и Б. Ввиду большого разнообразия различных по составу объектов в каждой группе они дополнительно подразделяются на две подгруппы каждая: АI и АII, БI и БII.

Объекты подгрупп АI и АII *– это объекты особо важные, повышенной опасности и жизнеобеспечения, противоправные действия (кража, грабеж, разбой, терроризм и т. п.)*

на которых, в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут привести к крупному, особо крупному экономическому или социальному ущербу государству, обществу, предприятию, экологии и т. п.

Объекты подгруппы AI:

– объекты особо важные, повышенной опасности и жизнеобеспечения, включенные в перечень объектов, подлежащих государственной охране, согласно постановлению Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587;

– объекты, включенные органами власти субъектов РФ или местного самоуправления в перечни объектов особо важных, повышенной опасности и жизнеобеспечения;

– объекты по производству, хранению и реализации радиоактивных, наркотических веществ, сильнодействующих ядов и химикатов, биологических, токсических и психотропных веществ и препаратов (базы аптек управления, аптеки, склады медицинского резерва, научные, медицинские учреждения и другие заведения, в практике которых используются эти вещества);

– ювелирные магазины, базы, склады и объекты, производящие и использующие ювелирные изделия, драгоценные металлы и камни;

– комнаты хранения оружия (КХО) и помещения для хранения радиоизотопных веществ и препаратов, предметов старины, искусства и культуры;

– объекты кредитно-финансовой системы (банки, операционные кассы вне кассового узла, пункты обмена валюты, банкоматы);

– кассы предприятий, организаций, учреждений, головные кассы торговых предприятий;

– сейфовые комнаты, предназначенные для хранения денег, ювелирных изделий, драгоценных металлов и камней;

– другие аналогичные объекты и имущественные комплексы.

Объекты подгруппы AII (специальные помещения объектов особо важных и повышенной опасности):

– хранилища и кладовые денег и валюты, ценных бумаг;

– хранилища ювелирных изделий, драгоценных металлов и камней;

– хранилища секретной документации;

– специальные хранилища взрывчатых, радиоактивных, наркотических, химических, бактериологических, токсичных и психотропных веществ и препаратов;

– специальные фондохранилища музеев и библиотек.

Объекты подгрупп БI и БII – *это объекты, хищения на которых, в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут привести к ущербу в размере до 500 МРОТ и свыше 500 МРОТ соответственно.*

Объекты подгруппы БI:

– объекты хранения или размещения изделий технологического, санитарно-гигиенического и хозяйственного назначения, нормативно-технической документации, инвентаря и т. п.;

– объекты мелкооптовой и розничной торговли (павильоны, палатки, ларьки, киоски).

Объекты подгруппы БII:

– объекты хранения или размещения товаров, предметов повседневного спроса, продуктов питания, компьютерного оборудования, оргтехники, видео- и аудиотехники, кино- и фотоаппаратуры, натуральных и искусственных мехов, кожи, автомобилей и запасных частей к ним, алкогольной продукции с содержанием этилового спирта свыше 13 процентов объема готовой продукции;

Объекты, не вошедшие в указанные перечни, классифицируют по ближайшему аналогу с учетом возможного риска и ущерба вследствие преступного посягательства на них.

Каждой подгруппе объектов соответствует определенный класс (степень) защиты конструктивных элементов (ограждающих конструкций и средств инженерно-технической укрепленности).

Таким образом, участковый уполномоченный полиции, реализуя предназначение полиции в части охраны собственности, обязан проводить профилактику хищения с объектов, расположенных на административном участке, а для этого он должен владеть информацией о их технической укрепленности.

Особенно следует отметить, что в условиях динамичного социально-экономического и политического развития современной России одной из главных задач сотрудников правоохрани-

тельных органов становится профилактика противоправных деяний на всех уровнях постоянно усложняющейся социальной структуры общества.

§ 3. Организация работы участковых уполномоченных полиции в образовательных организациях высшего образования

Одной из самых динамичных, противоречивых и творческих социальных групп является студенчество. Наряду с огромным позитивным потенциалом, в студенческой среде имеют место нарушения законности и правопорядка, связанные с употреблением алкоголя, наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также с проявлениями ксенофобии на почве национальных или межконфессиональных противоречий.

Учитывая многочисленность обучающихся в высших учебных заведениях и все более активное участие этой социальной группы в общественно-политических процессах, проблема профилактики правонарушений в высших учебных заведениях приобретает особую актуальность.

Для полноценной профилактической работы в вузах участковым уполномоченным необходимо, кроме стандартных навыков и умений, обладать знаниями в области структуры, управления, специфики образовательного и воспитательного процессов в высших учебных заведениях, а также представлять направления взаимодействия с подразделениями органов внутренних дел, органами государственной власти и управления, общественными формированиями в части, касающейся обеспечения правопорядка в высших учебных заведениях.

Нормативные акты МВД России четко определяют цели и задачи, стоящие перед участковыми уполномоченными полиции в вузе, а именно:

– защита прав и законных интересов всех граждан, находящихся в высших учебных заведениях;

– профилактика преступлений и иных правонарушений;

– выявление лиц, систематически употребляющих спиртные напитки, наркотические средства и их прекурсоры, психотропные и одурманивающие вещества;

– проведение индивидуально-профилактической работы с лицами, состоящими на учете в органах внутренних дел, студентами и сотрудниками высших учебных заведений;

– выявление причин и условий, способствующих совершению студентами преступлений и иных правонарушений;

– выявление, пресечение и профилактика экстремистских проявлений в молодежной среде;

– осуществление взаимодействия с молодежными добровольными формированиями правоохранительной направленности в вопросах обеспечения правопорядка;

– обеспечение охраны общественного порядка в местах массового пребывания студентов, а также при проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий с их участием.

Участковый уполномоченный полиции, обслуживающий АУ, на территории которого расположено высшее учебное заведение, должен:

– знать контингент обучаемых и профессорско-преподавательского состава в высших учебных заведениях, а также структуру и систему их работы;

– знать складывающуюся в высшем учебном заведении оперативную обстановку, вносить предложения руководству ОВД, администрации высшего учебного заведения по повышению эффективности их профилактической деятельности;

– принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, совершенных на территории высшего учебного заведения, незамедлительно сообщать о ее получении дежурному по ОВД и в пределах своих полномочий принимать по ней своевременные меры, предусмотренные законодательством;

– проводить индивидуально-профилактическую работу со студентами, совершающими правонарушения, употребляющими спиртные напитки, наркотические средства, психотропные и одурманивающие вещества, а также совершающими иные антиобщественные действия, в том числе экстремистской направленности;

– проводить правовую пропаганду среди студентов и профессорско-преподавательского состава по формированию у них законопослушного поведения и чувства толерантности к людям других национальностей и религиозных конфессий;

– участвовать в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в зоне обслуживания;

– привлекать к деятельности по предупреждению правонарушений среди студентов молодежные общественные объединения правоохранительной направленности;

– оказывать методическую и практическую помощь членам молодежных общественных организаций правоохранительной направленности;

– осуществлять, в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях, производство по делам об АПН;

– проводить работу по выявлению лиц, причисляющих себя к молодежным объединениям экстремистской направленности, установлению их связей, мест сбора;

– выявлять места возможного сбыта, приобретения и потребления наркотических средств в высшем учебном заведении и на прилегающей территории;

– участвовать в организации и проведении профилактических рейдов, операций и других профилактических мероприятий, направленных на выявление лиц, находящихся в социально опасном положении, и оказание им помощи;

– проводить мероприятия антитеррористической направленности, в том числе по проверке объектов высшего учебного заведения, мест массового пребывания студентов на предмет антитеррористической защищенности;

– докладывать начальнику территориального органа МВД России на районном уровне о выявлении лиц, совершивших правонарушения в зоне обслуживания, вовлекающих студентов в совершение преступлений и АПН или способствующих совершению ими таких правонарушений;

– принимать меры к выявлению и раскрытию преступлений и АПН.

Участковый уполномоченной полиции, обслуживающий административный участок, на территории которого расположено высшее учебное заведение, имеет право:

– принимать участие в заседаниях совета профилактики, попечительского совета и иных органов самоуправления высшего учебного заведения по вопросам, отнесенным к его компетенции;

– проводить совместно с администрацией высшего учебного заведения мероприятия (круглые столы, дискуссии, конкурсы, сюжетно-ролевые игры), направленные на формирование у студентов морально-нравственных качеств и стремления к здоровому образу жизни;

– оказывать руководящему и преподавательскому составу высшего учебного заведения организационно-методическую помощь в вопросах профилактики правонарушений среди обучающихся;

– получать в установленном порядке от администрации высшего учебного заведения необходимую информацию, способствующую предупреждению, выявлению и раскрытию правонарушений;

– участвовать в разработке и внедрении в практику работы высшего учебного заведения программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения студентов.

В настоящее время в системе образования Российской Федерации наблюдается многообразие форм и классификаций высших учебных заведений. Так, по учредителю высшие учебные заведения можно разделить следующим образом:

1. Государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (ГОУ ВО). Эти высшие учебные заведения учреждаются государством и имеют федеральное финансирование. Они реализуют программы бесплатного (бюджетного) образования, но могут иметь в своем составе внебюджетные (коммерческие) факультеты, осуществляющие подготовку специалистов на возмездной основе.

2. Муниципальные образовательные учреждения (МОУ). От ГОУ ВО они отличаются только системой финансирования и подчинения местным муниципальным административным образованиям.

3. Одним из самостоятельных видов высших учебных заведений являются ведомственные вузы. Учредителями таких учебных заведений выступают министерства и ведомства Российской Федерации. Отличительной особенностью этих вузов является наличие в программах специальных предметов, необходимых для реализации функций силовых министерств и ведомств. К поступающим в эти вузы лицам предъявляются более высокие требования, связанные с будущей профессией.

Участковый уполномоченный полиции в своей работе должен сосредоточить внимание на установлении тесных рабочих контактов с проректорами по воспитательной работе, которые курируют вопросы внеучебной деятельности студентов.

Кроме того, для получения более полной информации УУП должен поддерживать постоянный контакт с подразделениями вуза, непосредственно занимающимися учебно-воспитательным процессом: с учебным отделом, отделом кадровой и воспитательной работы, студенческим профкомом. Важная информация может быть получена им от лиц, с которыми установлены доверительные отношения, и от сотрудников службы безопасности. Косвенная информация о состоянии дел в студенческой среде может быть получена у проректора по связям с общественностью.

В процессе выполнения своих должностных обязанностей УУП взаимодействует с сотрудниками уголовного розыска, органов предварительного следствия, дознания, других подразделений полиции в сфере предупреждения правонарушений, охране общественного порядка и иных направлениях оперативно-служебной деятельности.

Участковый уполномоченный полиции взаимодействует с оперуполномоченными уголовного розыска по обмену оперативной информацией о лицах (студентах, работниках вузов), студенческих и других объединениях, представляющих оперативный интерес; выявлению и раскрытию преступлений.

Взаимодействие УУП с подразделениями ГИБДД происходит в части, касающейся автомототранспорта, находящегося в непосредственной близости от учебных заведений и мест компактного проживания студентов. Контроль за транспортными средствами предполагает наличие у участкового уполномоченного полиции информации о транспортных средствах, находящихся

в розыске. Кроме того, участковый уполномоченный полиции в пределах компетенции принимает участие в обеспечении соблюдения гражданами (студентами, работниками вуза) правил дорожного движения на территории вуза и прилегающей к нему территории.

Если на территории высшего учебного заведения или в местах компактного проживания студентов совершено преступление, то участковый уполномоченный полиции взаимодействует со следственными оперативными группами (СОГ) в части, касающейся его полномочий.

В случае совершения преступления на территории высшего учебного заведения участковый уполномоченный полиции информирует руководителя СОГ и сотрудника оперативного подразделения о характере и месте совершения преступления, о пострадавших, возможных свидетелях и лицах, которые могут быть причастны к совершению преступления. Он исполняет поручения руководителя СОГ по установлению, вызову к следователю, дознавателю очевидцев и иных лиц, располагающих сведениями о преступлении, и лицах, его совершивших, в том числе используя для этого возможности доверительных отношений с руководством вуза, профессорско-преподавательским составом и студенческим коллективом.

Функции УУП по работе в вузе имеют свои особенности, которые определяются специфической студенческой средой, уставами и традициями высших учебных заведений, а именно:

1. Учет обучающихся студентов, в том числе иностранных граждан. Постоянный контроль за количественным и качественным составом студенческой среды – одна из главных задач участкового уполномоченного полиции по работе в вузе. Эта информация призвана помочь в определении степени воспитательного и профилактического воздействия, выявлении группы риска.

2. Проведение рабочих встреч с руководителями вуза. Для четкой организации взаимодействия с руководством вуза участковый уполномоченный полиции проводит рабочие встречи с проректором по безопасности и проректором по воспитательной работе. На рабочих встречах с руководителями вуза обсуждаются вопросы организации профилактических мероприятий (бесед, рейдов), организации общественных формирований по борьбе с

правонарушениями в студенческой среде, а также оперативная и психологическая обстановка в вузе.

3. Проведение профилактических бесед среди студентов и преподавателей. Характер и тематика профилактических бесед определяются участковым уполномоченным полиции исходя из обстановки в вузе, количества и качественного состава студентов, наличия иностранных граждан и групп риска. Тематика профилактических бесед согласовывается с ректором вуза. Материалы для проведения таких бесед следует готовить совместно с преподавателями вуза, имеющими соответствующую квалификацию. Для проведения этих бесед для широкой аудитории возможно привлечение преподавателей, сотрудников управления (отдела) по делам молодежи администрации области или муниципальных образований, молодежных организаций, медицинских учреждений и других заинтересованных учреждений и ведомств. Следует отметить, что, кроме плановых профилактических бесед с широкой студенческой аудиторией, необходимо проводить беседы с представителями молодежных объединений и группами риска.

4. Проведение оперативно-профилактических мероприятий на территории студенческих городков, в том числе в местах компактного проживания студентов.

4.1. Оперативно-профилактические мероприятия в дневное время. Главная цель: знакомство с условиями проживания, выявление комнат, в которых проживают студенты, представляющие оперативный интерес (латентные наркоманы, алкоголики, склонные к совершению правонарушений студенты), выявление мест скопления студентов в студенческих городках. Основную информацию во время дневных оперативно-профилактических мероприятий УУП получает от коменданта студенческих общежитий, приглашенных для участия в мероприятии членов студенческого совета вуза, а также сотрудников воспитательного отдела вуза.

4.2. Оперативно-профилактические мероприятия в вечернее и ночное время. Цель: подтверждение косвенной информации о группах риска и проблемных студентах в студенческих городках и общежитиях и контроль поведения студентов в местах их массового скопления. Мероприятия проводятся с привлечением членов общественных формирований, добровольных дружинников,

внештатных сотрудников полиции и сотрудников иных организаций.

5. Привлечение членов общественных формирований, внештатных сотрудников полиции – одна из самых сложных задач участкового уполномоченного полиции в вузе. Вместе с тем четко организованная работа студенческих дружин значительно облегчает его работу.

В некоторых регионах Российской Федерации созданы центры (штабы) молодежных (студенческих) формирований по охране общественного порядка, на которые в числе прочих возложены обязанности по формированию оперативных студенческих отрядов правоохранительной направленности в высших учебных заведениях. Под руководством указанных центров, а также по инициативе администрации вузов во многих учебных заведениях высшего профессионального образования уже появились организованные структуры, оказывающие помощь в обеспечении охраны общественного порядка. В этом случае задачей участкового уполномоченного полиции является четкая организация их работы, направленная не только на дежурства и патрулирование, но и на получение оперативно значимой информации. Для этого необходимо тесно контактировать с руководителем студенческого отряда, совместно определять направления деятельности.

В случае если в вузе отсутствуют студенческие отряды правоохранительной направленности, необходимо провести работу по их созданию. Помощь участковому уполномоченному полиции в этом вопросе могут оказать проректор по безопасности, руководитель и сотрудники воспитательного отдела, представители студенческого совета, старосты учебных групп.

Одним из важных видов привлечения к работе УУП членов общественных формирований является постоянное взаимодействие с диаспорами наиболее широко представленных в вузе национальностей. Необходимо привлекать представителей и руководителей диаспор к проведению профилактических бесед по национально-религиозным и этническим проблемам, а также к участию в заседаниях воспитательного совета по вопросам взаимоотношений среди студентов различных национальностей.

6. Получение оперативной информации, в том числе о готовящихся и совершившихся преступлениях по мотивам расовой и национальной вражды, лицах, входящих в состав молодежных группировок негативной направленности.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет деятельность по получению оперативной информации в тесном контакте с руководителями общественных формирований, добровольных дружин в рамках вуза, в постоянном взаимодействии с оперуполномоченными уголовного розыска. Важным источником информации являются индивидуальные беседы с лидерами неформальных групп, а также со старостами учебных групп, которые обладают достаточно полной информацией о своих однокурсниках. Для получения подробной информации о возможных преступлениях по мотивам расовой и национальной вражды необходимо поддерживать постоянный контакт с родителями студентов, входящих в диаспоры представленных в вузе национальностей. С этой целью предлагается ввести наиболее активных из них в состав попечительского и воспитательного советов.

Необходимо помнить, что добросовестное отношение УУП к выполнению своих служебных обязанностей может помочь предотвращению правонарушений в студенческой среде. Для эффективного выполнения УУП и другими сотрудниками полиции своих обязанностей по обеспечению общественного порядка, предупреждению, выявлению и раскрытию правонарушений между ОВД и вузами заключаются соответствующие соглашения о взаимодействии сторон.

Участковый уполномоченный полиции, на территории которого расположено учебное заведение, обязан осуществлять в нем активную профилактическую деятельность, формируя законопослушное поведение у значительной части российской молодежи – студенчества.

Вопросы для самоконтроля

1. Порядок изучения участковым уполномоченным полиции населения, проживающего на обслуживаемой территории.

2. Категории лиц, проживающих на территории административного участка, состоящих на профилактических учетах ОВД РФ.

3. Действия участкового уполномоченного полиции по учету и порядку использования информации, полученной при изучении населения, проживающего на территории административного участка.

4. Эффективные приемы и способы изучения населения и объектов обслуживаемого административного участка.

5. Правила общения с населением участка, соблюдение мер безопасности при обходе административного участка и посещении мест проживания граждан.

Дополнительная литература

1. Гришаков А. Г., Гайдуков А. А., Федяев Е. А. Деятельность участковых уполномоченных полиции в типовых ситуациях: учеб.-метод. пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2014. 35 с.

2. Джемелинский В. А. Проведение поквартирного (подворового) обхода: учеб. пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. 66 с.

3. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Глава 16. Организация работы участкового уполномоченного полиции по рассмотрению обращений и заявлений граждан

§ 1. Нормативные основы и содержание правового института рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел

В последние годы деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению и разрешению обращений граждан была направлена на создание оптимальных условий по работе с различными видами обращений, адресованных в их адрес, снижение роста повторных обращений, в частности жалоб и заявлений, а также на укрепление исполнительской дисциплины сотрудников полиции, осуществляющих как производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, так и контроль за его надлежащим исполнением. Действующей нормативной базой МВД России строго регламентирован порядок их рассмотрения, определены сроки и возможность их продления, создана тем самым правовая основа работы с обращениями и заявлениями граждан, которую составляют:

- Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.);
- УПК РФ от 18 декабря 2011 г. № 147-ФЗ;
- УК РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ;
- КоАП РФ от 13 декабря 2001 г. №195-ФЗ;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- совместный приказ Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»;
- приказ Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154

«Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»;

– приказ МВД России от 22 декабря 2012 г. № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России»;

– приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

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

Два последних указанных подзаконных акта основываются на положениях Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, что обуславливает необходимость их рассмотрения во взаимосвязи друг с другом.

Для того чтобы перейти к детальному изучению вопросов учетно-регистрационной дисциплины в органах МВД России, необходимо дать определение пониманию правового института обращений граждан, и сформулировать само понятие «обращение».

По мнению В.Г. Румянцевой, институт обращений граждан является самостоятельным комплексным правовым институтом, регламентированным национальным и международным правозащитным законодательством, закрепляющим право человека и гражданина, а также их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме в государственные органы или органы местного самоуправления с целью обеспечения или защиты своих прав, свобод, а также законных интересов других лиц[1].

[1] Румянцева В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. 2008. № 14. С. 2.

В объективном смысле институт обращений являет собой один из важнейших институтов, содержащих в себе комплекс нормативно-правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан на выражение своего мнения, защиту и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов.

С субъективной стороны институт обращений представляет собой совокупность определенных правомочий, составляющих его содержание, к которым относятся: а) право на критический анализ деятельности органов власти; б) право представлять рекомендации с целью улучшения деятельности органов власти и должностных лиц; в) право добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод; г) право на обращение за защитой нарушенных прав, свобод и законных интересов как своих, так и интересов других лиц; д) право сообщать о ставших им известными нарушениях законности, допущенных органами власти и их должностными лицами[1].

Само понятие «обращение» имеет много значений. В целом его можно определить как письменное или устное волеизъявление гражданина, направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу и содержащее определенную информацию, связанную как с нарушением прав и свобод гражданина и необходимостью их защиты, так и имеющую публичное значение[2].

В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в качестве основных видов обращений выделяются следующие.

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*

[1] Попов Е. И. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // Вестник ЮУрГУ. 2009. № 6. С. 48–52.

[2] Надыгина Е. В. Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращение граждан в Российской Федерации»: учеб. пособие. Н. Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. 2012. 50 с.

устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Предложение *– рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.*

Заявление *– просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.*

Жалоба *– просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.*

Должностное лицо *– лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.*

Необходимо разъяснить, что на практике широко распространены случаи, когда автор обращения комбинирует в содержании сразу несколько видов. В связи с этим необходимо разграничить основные виды обращений граждан. Так, «предложение» и «жалоба» четко различаются по предмету обращения. Если в первом случае предметом обращения является просьба или требование обратить внимание на несовершенство правового регулирования общественных отношений и принять меры, то в жало-

бе – это требование обратившегося о защите и восстановлении его нарушенных прав.

При разграничении понятий «жалоба» и «заявление» необходимо более подробно разобрать предмет и содержание данных понятий.

Предметом заявления будет являться осуществление через государственные и иные организации предоставленных гражданам действующим законодательством прав, свобод и законных интересов, а предметом жалобы – требование о защите и восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственным органам и организациям, органам местного самоуправления или должностным лицам.

Рассматривая содержание заявлений и жалоб, замечаем, что:

а) заявление – это обращение к указанным адресатам с просьбой личного или общественного характера, не связанной с нарушением субъективных прав и законных интересов заявителя;

б) заявление, поданное по поводу каких-либо нарушений нормальной деятельности адресатов, не затрагивает прав и интересов заявителя;

в) заявление может содержать сведения о каких-либо нарушениях, злоупотреблениях должностных лиц, не затрагивающих прав и интересов заявителя.

Для проведения объективной и всесторонней проверки законодатель дал определение нескольким видам обращений:

1) типовое – обращение одного и того же содержания, поступившее от разных граждан;

2) коллективное – совместное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, в том числе обращение членов одной семьи, обращение от имени трудовых коллективов, обращение, принятое на публичном мероприятии и подписанное участниками мероприятий или уполномоченными ими лицами;

3) неоднократное – обращение гражданина, содержащее вопрос, на который ему не менее двух раз давались письменные аргументированные ответы на ранее направленные обращения, при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же орган внутренних дел или одному и тому же должностному лицу;

4) повторное – обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или гражданин не согласен с принятым по его обращению решением (не считаются повторными обращения одного и того же гражданина по разным вопросам);

5) аналогичное – второе (и последующие) обращение по одному и тому же вопросу при условии, что срок рассмотрения первого обращения не истек, в том числе копия или дубликат, поступившие из другого государственного органа или органа местного самоуправления;

6) запрос информации – обращение (в том числе официальный запрос государственного органа, органа местного самоуправления, редакции средства массовой информации) о предоставлении информации, созданной органами внутренних дел в пределах своих полномочий либо поступившей в ОВД;

7) безосновательное – неоднократное обращение, в котором гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке;

8) некорректное по изложению или форме – обращение неясного и невразумительного содержания, а также обращение, текст которого не поддается прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах;

9) анонимное – письменные обращения или интернет-обращения, в которых не указаны фамилия гражданина или почтовый либо электронный адрес, по которому должен быть направлен ответ (уведомление).

Кроме детального рассмотрения видов обращений, в Законе дано определение субъектов, которым могут быть направлены обращения; к ним отнесены и должностные лица.

Таким образом, основная цель института обращений граждан – обеспечить практический механизм реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. При этом инициатива возникновения правоотношений в рамках института обращений граждан всегда исходит от гражданина или группы граждан, а должностное лицо или публичный орган не вправе отказать в принятии обращения и его своевременном рассмотрении, а в

определенных случаях по результатам рассмотрения обращения обязано принять определенные меры (например, восстановить нарушенное право гражданина, принести извинения, наказать виновных в нарушении прав граждан).

§ 2. Порядок рассмотрения обращений граждан в территориальных органах МВД России

Работа с обращениями граждан *– это особый вид административной деятельности, в ходе которой осуществляется ряд последовательных действий, выполняются обязанности, реализовываются права, которые конкретизируются системой процессуальных норм, регламентирующих процедуры работы с обращениями граждан.*

В органах внутренних дел данный вид деятельности регулируется приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. При этом его основные положения, как-то: виды обращений, порядок и сроки рассмотрения – соответствуют требованиям Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Ежегодное увеличение количества поступающих обращений и заявлений граждан требует детального подхода к процессу их рассмотрения. Для того чтобы определить причины нарушений, допускаемых при разрешении обращений граждан, необходимо дать определение самому порядку рассмотрения обращений и более подробно остановиться на основных положениях ведомственного нормативного документа, регламентирующего порядок их рассмотрения.

Порядок рассмотрения обращений граждан *– это урегулированная процессуальными нормами деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, направленная на рассмотрение и разрешение предложений, заявлений, жалоб и других обращений граждан.*

Результаты действий на каждой стадии производства по обращениям граждан порождают новые правовые последствия,

влекущие дальнейшее процессуальное движение материалов. Производство по обращениям граждан характеризуется «эстафетой субъектов, работающих с обращениями» при смене стадий. Одни работники осуществляют первичный прием и регистрацию обращений, другие их рассматривают, третьи осуществляют контроль над производством.

Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 установлены последовательность мероприятий при рассмотрении обращений граждан и сроки этой процедуры.

Рассмотрение обращений граждан в системе МВД России включает в себя семь этапов:

1) *прием и первичная обработка обращений;*
2) *регистрация и учет обращений;*
3) *принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений;*
4) *рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений, подготовка и направление ответов на обращения;*
5) *хранение обращений и материалов по их рассмотрению;*
6) *личный прием граждан;*
7) *анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением.*

Отличительной чертой регистрации обращений в системе МВД России является их круглосуточный прием в дежурной части территориального органа и регистрация в Книге учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее по тексту – КУСП).

При этом передача обращений может осуществляться различными способами: а) непосредственно гражданином; б) через почтовое отделение; в) с использованием телеграфной связи; г) с использованием факсимильной связи; д) с использованием интернет-узла соответствующего органа; е) электронной почтой; ж) фельдъегерской службой; з) донесение гражданином устно при личном приеме; и) передача на публичном мероприятии; к) передача через СМИ и др. Обращения, не содержащие заявления о преступлении, об АПН или о происшествии, докладывают-

ся руководителю территориального органа и с его поручением передаются в подразделение делопроизводства для регистрации, срок которой не должен превышать трех дней со дня их поступления. В КУСП оперативным дежурным делается отметка о дате и номере регистрации обращения в подразделении делопроизводства.

Отдельно необходимо отметить регистрацию интернет-обращений. В последние годы многие государства, в том числе и Российская Федерация, ставят приоритетной задачей своего развития переход к электронным формам управления, которые необходимы в информационном обществе. Все государственные органы, в том числе и правоохранительные, в настоящее время представлены в сети Интернет на официальных порталах и сайтах с встроенными интерактивными сервисами. Это дает гражданам новые возможности по взаимодействию с властными структурами, в том числе и посредством направления обращений и запросов в органы государственной власти и местного самоуправления через интернет-порталы этих органов. Созданный механизм позволяет гражданам взаимодействовать с государственными службами 24 часа в сутки, 7 дней в неделю. Пункт 41 приказа МВД России № 707 закрепляет порядок регистрации поступившего в территориальный орган МВД России в форме электронного документа в общем порядке. В интернет-обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество, адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Интернет-обращение распечатывается уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства. Дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением в общем порядке.

Зарегистрированные обращения докладываются руководителю, который определяет исполнителя и порядок его рассмотрения по существу (например, направляет в самостоятельное подразделение, территориальный орган или иной государственный орган либо орган местного самоуправления).

При определении исполнителя руководителю категорически запрещается:

– направлять обращения на рассмотрение в орган внутренних дел, иной государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действия (бездействие) которых обжалуются;

– направлять в подчиненные подразделения повторные обращения, а также обращения, за рассмотрением которых осуществляется текущий контроль.

Если невозможно направление жалобы на рассмотрение в ОВД или самостоятельное подразделение, иной государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, то жалоба должна быть возвращена гражданину с разъяснением его права обжаловать принятое решение или действия (бездействие) в суде.

Согласно п. 69 приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 обращение, содержащее информацию о преступлении или об административном правонарушении, поступившее в подразделение делопроизводства, регистрируется, учитывается, докладывается руководителю территориального органа и с его поручением передается в дежурную часть для регистрации в КУСП незамедлительно, о чем в установленном порядке уведомляется гражданин.

Сроки разрешения обращений граждан в системе МВД России определены следующим образом:

− в течение ***семи дней*** со дня регистрации принимается решение о принятии обращения, относящегося к компетенции органов внутренних дел, к рассмотрению по существу;

− в течение ***семи дней*** со дня регистрации подлежит направлению в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа внутренних дел;

− в течение ***семи дней*** со дня регистрации в государственные органы, органы местного самоуправления или

должностным лицам направляются копии обращения, содержащего вопросы, решение которых находится в компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или соответствующих должностных лиц; при этом у соисполнителя имеется только половина срока, отведенного для рассмотрения соответствующего обращения;

– в течение ***семи дней*** со дня регистрации обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, без рассмотрения, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;

– в течение ***семи дней*** со дня регистрации происходит приобщение аналогичного обращения к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено;

– в течение ***трех рабочих дней*** со дня регистрации жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги, не относящейся к компетенции МВД России и его территориальных органов, направляется в государственный орган, уполномоченный на предоставление данной государственной услуги;

– не позднее ***четырех календарных дней*** с даты регистрации, в случае неправильного определения головного исполнителя (и (или) соисполнителя) при принятии организационного решения, обращение возвращается в подразделение делопроизводства (руководителю, принявшему организационное решение о порядке рассмотрения обращения) с мотивированным письмом руководителя подразделения, которому оно было первоначально направлено, для замены головного исполнителя и (или соисполнителя) и внесения соответствующих изменений в учетные формы;

– в течение ***тридцати дней*** со дня регистрации рассматриваются иные обращения.

Указанные сроки исчисляются с даты регистрации обращения в орган внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину. Срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней, при этом не позднее 3 дней до

окончания срока на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, направляется мотивированный рапорт с указанием информации о проделанной работе, причинах продления и конкретных мероприятий и сроков, необходимых для завершения рассмотрения обращения.

В случаях когда срок окончания проверки по обращению приходится на выходной или нерабочий праздничный день, рассмотрение обращения должно быть окончено в предшествующий рабочий день.

Руководитель, назначивший проведение проверки, вправе установить более сжатые сроки по рассмотрению обращений, что указывается в резолюции. Обо всех изменениях в сроках рассмотрения обращений заявитель уведомляется в установленный законом срок и предусмотренной форме.

Остановимся на некоторых особенностях порядка рассмотрения отдельных видов обращений.

1. Повторные обращения докладываются руководителю органа внутренних дел с приложением информационных карточек, материалов проверок по предыдущим обращениям либо с обобщенной справкой о результатах их рассмотрения. В случае признания неоднократного обращения безосновательным переписка с гражданином по вопросу, на который ему ранее давался ответ, прекращается решением руководителя органа внутренних дел по мотивированному заключению, о чем гражданин уведомляется письменно.

2. Аналогичное обращение, поступившее из другого государственного органа или органа местного самоуправления, являющееся копией или дубликатом первого обращения, срок рассмотрения которого истек, не рассматривается, а гражданину направляется письменное сообщение о ранее направленном ответе, в противном случае аналогичные обращения приобщаются друг к другу.

3. Последующие обращения проверяются на предмет отсутствия новых доводов и обстоятельств, требующих дополнительной проверки, и без рассмотрения по существу списываются в дело по докладной записке сотрудника подразделения, осуществлявшего рассмотрение предыдущих обращений, или сотрудника

подразделения делопроизводства. Ответы на такие обращения не даются.

4. Рассмотрение обращений, содержащих аудио- и (или) видеозаписи, ссылку (гиперссылку) на контент интернет-сайтов, являющихся хранилищем файлов аудио- и (или) видеозаписей, иных информационных файлов производится при изложении их сути в текстовой части. В ином случае гражданину направляется уведомление о невозможности рассмотрения его обращения как некорректного по изложению.

5. Анонимные обращения, содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, после регистрации подлежат направлению в подразделение системы МВД России или другой государственный орган в соответствии с их компетенцией. В учетных формах в графе об исполнении проставляется отметка «анонимное».

Анонимные заявления, содержащие информацию о совершенном или готовящемся террористическом акте, докладываются уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства руководителю территориального органа и в соответствии с его резолюцией передаются в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП.

Отдельно следует отметить случаи, когда проверка по обращению не проводится:

– если оно признано безосновательным и переписка по вопросам, поставленным в обращении, прекращена;

– если оно признано некорректным по изложению или форме.

После того как обращение принято, зарегистрировано и определен порядок его исполнения, начинается рассмотрение обращения по существу. На данной стадии непосредственный исполнитель обязан:

1) *внимательно и всесторонне изучить содержание* обращения, необходимые сведения, документы и материалы;

2) *определить суть заявления*, предложения или жалобы;

3) *установить достаточность* изложенных в обращении *сведений*, а также имеющихся *документов и материалов* для выработки и принятия решения;

4) *уточнить* при необходимости у гражданина *дополнительные сведения или попросить представить отсутствующие документы* (по телефону, при наличии в обращении сведений об абонентском номере, или приглашает его на личную беседу); в случае отказа гражданина предоставить требуемую информацию или документы направить ему ответ по результатам рассмотрения имеющихся материалов;

5) осуществить *подготовку запросов для получения необходимых сведений*, документов и материалов (запросы подписываются уполномоченным должностным лицом и направляются подразделением делопроизводства);

6) *вносить руководителю*, давшему поручение о рассмотрении обращения, *предложения о выезде на место* для проверки изложенных в обращении фактов;

7) *изучать и анализировать полученные сведения*, документы и материалы;

8) *устанавливать факты и обстоятельства*, имеющие значение для принятия решения по обращению;

9) *оценить достоверность сведений*, являющихся основанием для принятия решения по обращению;

10) *установить обоснованность доводов* гражданина;

11) *подготовить заключение* о результатах проверки по жалобе и представить его на утверждение должностному лицу, уполномоченному на подписание ответа;

12) *подготовить и представить на подпись* уполномоченному должностному лицу *проект ответа гражданину*, а также при необходимости проекты ответов в государственный орган или должностному лицу, направившему обращение.

Итоговым документом по результатам проверки по обращению является мотивированное заключение, которое составляется в произвольной форме и состоит из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Если в ходе проверки были выявлены нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности органа внутренних дел, злоупотребления должностных лиц служебным положением, а также необоснованность принятых ими решений, явившихся причиной жалобы, в резолютивную часть заключения исполнитель вносит предложение о

проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности. Заключение по результатам рассмотрения обращения не может быть заменено заключением служебной проверки.

Заключение по обращению подписывается сотрудником, проводившим проверку, и утверждается должностным лицом, назначившим ее проведение.

Результатом рассмотрения обращений, в том числе полученных в ходе приема граждан, являются:

1) письменный или направленный в форме электронного документа либо устный, данный на личном приеме *ответ гражданину по существу всех поставленных им вопросов*;

2) письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме *уведомление гражданина*:

а) об оставлении его обращения без ответа по существу с изложением причин;

б) о переадресации обращения в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов;

3) *принятие решения о списании* обращения в номенклатурное дело без ответа на основании рапорта или докладной записки сотрудника, осуществляющего рассмотрение, или сотрудника подразделения делопроизводства в случаях, когда переписка с заявителем прекращена либо обращение признано необоснованным или анонимным.

Ответ на обращение должен быть своевременным, полным, мотивированным, достоверным, а также содержать ссылки на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия решения. Ссылки на нормы права без приведения содержания нормативных положений не допускаются. Текст ответа составляется в официально-деловом стиле с указанием организации, откуда поступило обращение, а также всех обращений, объединенных в один материал, без нерасшифрованных служебных аббревиатур. Запрещается направлять ответы с исправлениями, ошибками (в том числе в реквизитах).

Ответ на обращение по существу поставленных вопросов не дается (о чем в течение 7 дней со дня регистрации обращения письменно уведомляется гражданин, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению) ***в следующих случаях***:

1) обращение признано некорректным по содержанию, изложению или форме, при этом гражданин предупреждается о недопустимости злоупотребления правом на обращение;

2) обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа внутренних дел;

3) в обращении обжалуется судебное решение;

4) невозможно подготовить ответ без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну.

Ответ на интернет-обращение после регистрации подразделением делопроизводства направляется в письменном виде по почтовому адресу, указанному в обращении, или в электронном виде путем сканирования письменного ответа по указанному в обращении адресу электронной почты. В последнем случае оригинал ответа приобщается к материалу по обращению.

Следующие стадии, как-то: хранение обращений и материалов по их рассмотрению, личный прием граждан и анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением – требуют более детального рассмотрения, и их исполнение не связано непосредственно с деятельностью участковых уполномоченных полиции.

§ 3. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении обращений граждан

Изучение практики проведения участковыми уполномоченными полиции проверок по обращениям граждан позволило выявить ряд ***типичных нарушений***.

1. Необоснованное назначение проведения процессуальных проверок по обращениям, не содержащим сведения о каком-либо преступлении, административном правонарушении, происшествии.

Согласно требованиям инструкции к приказу о рассмотрении обращений граждан в системе МВД России, руководитель органа внутренних дел, принимающий организационное решение по обращению, обязан тщательно разобраться в обстоятельствах и причинах поступления обращения, определить должностное лицо, ответственное за его рассмотрение, указав об этом в резолюции. Однако зачастую руководители территориальных органов, получив письменное обращение заявителя, принимают решение о рассмотрении его в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ, перекладывая тем самым ответственность за принятие компетентного решения на исполнителя. Последний, в свою очередь, не вникая в суть заявления, принимает незаконное, но единственно верное, по его мнению, решение об отказе в возбуждении уголовного дела (списание в номенклатурное дело, направление по подследственности).

2. Необоснованная перерегистрация в КУСП обращений, не содержащих сведения о каком-либо преступлении, административном правонарушении, происшествии.

В территориальных органах внутренних дел в последнее время сложилась практика регистрации в КУСП всех заявлений, поступающих в отдел полиции. Руководители объясняют это желанием избежать фактов укрытия преступлений. Однако в итоге порождается огромное количество необоснованных «отказных» материалов, законность решений по которым вызывает многочисленные вопросы у надзирающих прокуроров.

3. Нарушение порядка приобщения обращений граждан к ранее поступившим.

Изучение материалов проверок по обращениям граждан в территориальных органах показывает, что у сотрудников полиции вызывает определенные трудности порядок приобщения в случаях, когда обращение, зарегистрированное в соответствии с приказом МВД России № 707, приобщается к материалам, по которым уже проводится проверка в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ. В итоге: 1) к материалам КУСП фактически

приобщен документ, не содержащий сведений о каком-либо преступлении или правонарушении; 2) проверка по обращению в соответствии с требованиями приказа МВД России № 707 не проведена; 3) заявитель не получил мотивированный ответ на свое обращение.

4. Нарушение сроков проверок по обращениям.

Учитывая, что обращения граждан в большинстве случаев не содержат сведения о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях, сотрудники полиции, а в основном это участковые уполномоченные полиции, халатно относятся к качеству проведения проверок, а также к соблюдению установленных сроков. Только проверки надзорных органов позволяют выявить обращения, срок рассмотрения которых значительно нарушен, однако участковые уполномоченные полиции объясняют это загруженностью процессуальными проверками, мероприятиями по выявлению и раскрытию преступлений и т. д. Но причина данного нарушения скрывается в другом, а именно в отсутствие контроля со стороны руководителя, сотрудников отдела делопроизводства и режима, а также в грубом нарушении требований п. 84 приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, согласно которому запрещается поручать рассмотрение обращения подразделению, к компетенции которого не отнесено принятие решений по изложенным в нем вопросам. Зачастую нарушение срока объясняется простым непониманием исполнителем, что надо проверить по обращению и как это сделать.

В качестве примера можно привести обращения граждан о нарушениях со стороны УУП, которые передаются на рассмотрение непосредственно тому сотруднику, действия которого обжалуются. В итоге сотрудник, не понимая, что именно он должен предпринять в отношении себя, откладывает обращение практически «в стол» и вспоминает о нем только при проверке надзорным органом.

5. Нарушение сроков уведомления заявителя по существу обращения.

Согласно пункту 90 приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 обращения, поступившие в орган внутренних дел в соответствии с его компетенцией, рассматриваются в течение тридцати дней со дня их регистрации. Следовательно, указанный

срок исчисляется с даты регистрации обращения в органе внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину. Проверки соблюдения законности, проводимые прокуратурой области показали, что ответ заявителю в лучшем случае направляется на 31–32-й день после регистрации обращения. Однако не редки случаи, когда ответ (согласно номеру в журнале исходящей несекретной корреспонденции ОВД) направляется адресату спустя месяц и более. Это может свидетельствовать только о том, что заключение о результатах проверки по обращению руководителем территориального органа утверждается «задним» числом. И это нарушение является еще одной, если не наиболее частой, причиной повторных обращений граждан в полицию**.**

6. Несоблюдение правил оформления материалов проверки по обращениям граждан.

Сотрудник полиции, являясь должностным лицом, обязан исполнять все законодательные и ведомственные нормативные акты в полном объеме. Однако практика показывает, что зачастую соблюдение требований, в частности по рассмотрению обращений граждан, ограничивается написанием заключения и направления ответа, тогда как в подразделение делопроизводства материалы проверки сдаются в ненадлежащем виде. Вместе с тем каждое письменное обращение и все документы, относящиеся к его рассмотрению, формируются и сшиваются исполнителем в материал в следующей последовательности: титульный лист; опись документов, находящихся в материале по письменному обращению; лист резолюций по письменному обращению; письменное обращение, приложения к нему (при их наличии) и конверт; материалы проверки по письменному обращению (в случае ее проведения), а также копии уведомлений гражданину и рапорт о продлении срока рассмотрения (при наличии); заключение (докладная записка) по результатам рассмотрения жалобы; копия ответа гражданину с датой и номером регистрации, заверенная сотрудником подразделения делопроизводства.

В отделе делопроизводства материалы по письменным обращениям формируются в отдельные номенклатурные дела, где они не сшиваются между собой, располагаются в хронологическом порядке исходя от даты их списания или по регистрационным номерам.

Таким образом, отразив в данном разделе общие положения требований приказа МВД России № 707, мы постарались особо обратить внимание на нарушения, допускаемые сотрудниками полиции, в том числе участковыми уполномоченными полиции, при рассмотрении обращений граждан.

§ 4. Порядок приема, регистрации и разрешения участковыми уполномоченными полиции заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

В целях обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных заявлений граждан, принятия по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодателем срок, а также укрепления учетно-регистрационной дисциплины (УРД) и законности в органах внутренних дел приказом МВД России 29 августа 2014 г. № 736 утверждена Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в ТО МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее по тексту – Инструкция).

За последние 15 лет в системе МВД России сменилось несколько ведомственных приказов, регламентирующих порядок приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а именно: приказы МВД России от 1 декабря 2005 г. № 985[1]; от 4 мая 2010 г. № 333[2]; от 1 марта

[1] Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД России от 1 дек. 2005 г. № 985 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД России от 4 мая 2010 г. № 333 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2012 г. № 140[1]. При этом каждый последующий нормативный акт не вносил кардинальных изменений по сравнению с предыдущим, оставляя неразрешенными проблемные вопросы порядка приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений граждан. Помимо того, отсутствие методических рекомендаций, а также единого подхода к рассмотрению заявлений со стороны ОВД и прокуратуры как надзирающего органа порождает огромное количество вопросов и, как следствие, нарушений законодательства при приведении доследственных проверок по заявлениям граждан.

Качество проверок, проводимых по заявлениям и сообщениям о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях как обоснованность и законность принимаемых по ним решений напрямую зависит от их количества.

Прежде чем перейти к более детальному рассмотрению нарушений, необходимо несколько подробнее обозначить общие положения приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

4.1. Порядок приема и регистрации

Все поступившие в подразделение МВД России письменные и устные заявления граждан о преступлениях, об административных правонарушения и о происшествиях принимаются и регистрируются в дежурной части круглосуточно, их рассмотрение начинается незамедлительно.

Общие сроки регистрации и рассмотрения обращений отвечают требованиям федерального закона об обращениях:

– письменное обращение *регистрируется в течение трех дней* с момента поступления;

[1] Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

− если письменное обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию адресата, оно в течение *семи дней со дня регистрации* направляется компетентному органу или должностному лицу с уведомлением гражданина, направившего обращение;

− ответы на запросы, направленные в связи с рассмотрением обращения, предоставляются в течение *15 дней с момента получения*;

− письменное обращение рассматривается в течение *30 дней со дня его регистрации*;

− срок рассмотрения обращения может быть *продлен не более чем на 30 дней* компетентным должностным лицом.

Уже на первоначальном этапе информация, поступающая в полицию, делится следующим образом:

1. Заявления и иные сообщения о преступлении:

– письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем;

– протокол принятия устного заявления о преступлении;

– заявление о явке с повинной;

– протокол явки с повинной;

– рапорт сотрудника об обнаружении признаков преступления;

– материалы, которые направлены налоговыми органами для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

– постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании;

– поручение прокурора (следственного органа) о проведении проверки по сообщению, распространенному в СМИ;

– заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения;

– анонимное (без указания фамилии заявителя или почтового либо электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ) заявление, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта;

– сообщение, изложенное в устной форме, в котором содержится информация об обстоятельствах, указывающих на признаки совершенного или готовящегося преступления;

– анонимное сообщение, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта;

2. Заявления и иные сообщения об административном правонарушении:

– письменное заявление, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события АПН;

– рапорт сотрудника ОВД, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события АПН;

– сообщение, изложенное в устной форме, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события АПН;

– сообщение по телефону доверия, входящему в систему горячей линии МВД России по приему и учету сообщений граждан о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками ОВД.

3. Заявления и иные сообщения о происшествии:

– письменные заявления о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, ДТП, авариях, катастрофах, ЧП, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий в целях обнаружения признаков преступления или АПН;

– изложенное в устной форме заявление об указанных выше событиях;

– сообщение о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом вневедомственной охраной полиции объекте; подвижном объекте, оборудованном системой мониторинга; критически важном и потенциально опасном объекте; объекте, подлежащем обязательной охране полицией;

– сообщение по телефону доверия в указанном выше порядке.

Все заявления и сообщения вне зависимости от места времени совершения преступления, АПН либо возникновения происшествия подлежат обязательному приему во всех территориальных ОВД оперативным дежурным дежурной части (ДЧ).

Заявления в электронной форме принимаются только с официальных сайтов, затем распечатываются на бумажном носителе, после чего регистрируются и разрешаются в общем порядке.

Письменные заявления, поступающие в ОВД любым видом связи, а также в ходе личного приема регистрируются в следующем порядке:

1) регистрация сотрудником отдела делопроизводства и режима в Журнале входящей корреспонденции;

2) передача заявления руководителю ОВД;

3) передача с соответствующей резолюцией в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП.

Вне пределов административных зданий территориальных ОВД заявления и сообщения принимаются сотрудником полиции, который незамедлительно передает любым возможным способом (лично, по телефону, факсимильной связью и т. д.) в дежурную часть для регистрации в КУСП следующую информацию: дата и время поступления заявления (сообщения); фамилия, имя и отчество заявителя; адрес места жительства (пребывания), контактный номер телефона; форма фиксации заявления (сообщения).

На каждом принятом заявлении сотрудник ОВД в обязательном порядке указывает: дату и время получения; свою должность; фамилию, инициалы; заверяет эти сведения своей подписью.

Регистрация заявлений и сообщений включает в себя присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера КУСП и фиксацию в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения). Этот документ, без всяких сомнений, является центральной точкой отсчета в оценке учетно-регистрационной дисциплины в ОВД.

Действия рассматриваемого приказа не распространяются:

1) на сообщения о ДТП, поступившие в подразделения ГИБДД, не требующие проверки для обнаружения возможных признаков преступления или АПН, единственным последствием которых являются механические повреждения транспортного средства;

2) на анонимные заявления (сообщения), за исключением сообщений о террористических актах, содержащие сведе-

ния о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем;

3) на АПН, выявленные непосредственно сотрудниками ОВД, по которым назначено административное наказание без составления протокола об АПН в порядке, предусмотренном ч. 1 и 3 ст. 28.6. КоАП РФ;

4) на обращения о наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью[1], а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в связи с их участием в уголовном судопроизводстве[2].

Регистрация в КУСП заявлений и сообщений осуществляется независимо от территории оперативного обслуживания незамедлительно и круглосуточно. КУСП является документом строгой отчетности. КУСП оформляется, регистрируется и брошюруется в соответствии с Правилами делопроизводства[3], а также инструкцией по делопроизводству, согласованной с Росархивом[4]. Обязанности по ведению КУСП и регистрации в ней заявлений и сообщений возлагаются на оперативного дежурного ДЧ. КУСП заполняется четко и разборчиво. Записи производятся от руки ручкой, без сокращений. Исправления не допускаются. Ошибочные записи зачеркиваются и удостоверяются подписью оперативного дежурного ДЧ. По окончании КУСП передается из де-

---

[1] О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федер. закон от 20 апр. 1995 г. № 45-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: федер. закон от 20 авг. 2004 г. № 119-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[3] Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[4] Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти: приказ Федерального архивного агентства от 23 дек. 2009 г. № 76. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

журной части в подразделение делопроизводства для последующего хранения.

В КУСП отражаются следующие сведения:

– порядковый номер, присвоенный зарегистрированному заявлению (сообщению);

– дата, время и форма поступления заявления (сообщения);

– данные о сотруднике ОВД, принявшем заявление (сообщение);

– данные о заявителе;

– регистрационный номер талона-уведомления, выданного заявителю (в случае личного обращения заявителя (его законного представителя) в ДЧ);

– краткое содержание заявления (сообщения);

– данные о руководителе, которому доложено о заявлении (сообщении);

– результаты работы следственно-оперативной группы, дежурного наряда (сотрудника) на месте происшествия;

– данные о руководителе, поручившем проверку заявления (сообщения);

– данные о сотруднике ОВД, которому поручена проверка заявления (сообщения);

– срок проверки и данные о должностных лицах, продливших срок проверки (в случае продления);

– результаты рассмотрения заявления (сообщения).

При регистрации на свободном от текста месте лицевой или оборотной стороны зарегистрированного в КУСП документа (заявления, рапорта и т. д.) в обязательном порядке проставляется штамп, в оттиск которого оперативный дежурный вносит: а) регистрационный номер записи в КУСП; б) дату регистрации, наименование территориального ОВД; в) свои инициалы, фамилию; г) личную подпись дежурного.

В случае личного обращения заявителя в ДЧ оперативный дежурный заполняет так называемый журнал личных обращений, который состоит из талона-корешка и талона-уведомления. Талон-уведомление вырывается из журнала и передается заявителю,

а талон-корешок остается в журнале и хранится в ДЧ. Эта мера направлена на исключение возможности утраты либо уничтожения заявления.

Персональная ответственность за нарушение правил ведения КУСП, неполноту регистрации заявлений (сообщений), а также необоснованный отказ в выдаче заявителю талона-уведомления возлагается на оперативного дежурного ДЧ и руководителя территориального ОВД.

4.2. Решения, принимаемые по результатам рассмотрения заявлений (сообщений) граждан

Разрешение заявлений и сообщений состоит из проверки фактов, изложенных в зарегистрированном заявлении (сообщении), уполномоченным должностным лицом территориального ОВД и принятия в пределах его компетенции решения. Решения могут быть следующими:

1. По результатам рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях:

а) о возбуждении уголовного дела;

б) об отказе в возбуждении уголовного дела;

в) о передаче по территориальности, подследственности или подсудности.

2. По результатам рассмотрения заявлений и сообщений об АПН:

а) о возбуждении дела об АПН;

б) об отказе в возбуждении дела об АПН;

в) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки на рассмотрение уполномоченного субъекта административной юрисдикции по подведомственности или подсудности;

г) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки в иной ОВД по территориальности.

3. По результатам рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях:

а) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки по подведомственности;

б) о передаче заявления (сообщения) и материалов проверки в иной ОВД по территориальности.

в) о приобщении заявления (сообщения) и материалов проверки к материалам номенклатурного дела;

г) о приобщении заявления к розыскному делу;

д) о передаче заявления в подразделение делопроизводства.

Передача заявлений (сообщений) по подследственности, подсудности, подведомственности и территориальности осуществляется, если рассмотрение заявлений (сообщений) не относится к компетенции ОВД или само происшествие произошло на территории обслуживания другого территориального ОВД. Этому решению предшествуют заполнение так называемого журнала о передаче и отметка в КУСП с указанием даты и исходящего номера сопроводительного письма, которым отправлено заявление (сообщение) и материал проверки. Журнал о передаче состоит из талона-корешка, который остается в ДЧ, и талона-уведомления, который прикладывается к направляемому материалу, а затем возвращается в ОВД (отправителю) после получения заявления (сообщения) в месте назначения. Эта мера гарантирует регистрацию заявления (сообщения) в органе, куда оно было направлено по территориальности, подведомственности, подследственности или подсудности.

Принятие решения о возбуждении уголовного дела или дела об АПН, равно как и решения об отказе в возбуждении уголовного дела, опирается на процессуальное законодательство соответствующей отрасли права и носит юрисдикционный характер. Лишь на первоначальной стадии оперативный дежурный ДЧ имеет полномочия, которые сводятся:

а) к принятию мер неотложного реагирования, направленных на установление события деликта и значимых для квалификации деяния обстоятельств;

б) к докладу руководителю ОВД о результатах этих мер в течение дежурной смены.

Непосредственную проверку зарегистрированного заявления (сообщения) осуществляет сотрудник ОВД на основании письменной резолюции (*где указываются исполнитель, срок проверки и порядок разрешения заявления (сообщения*):

– руководителя территориального ОВД;

– заместителя руководителя территориального ОВД – начальника отдела, отделения полиции либо его заместителя;

– сотрудников ОВД, замещающих указанных выше должностных лиц;

– руководителя следственного органа либо его заместителя.

4.3. Особенности рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

Заявление (сообщение) о преступлении вправе проверять дознаватель, орган дознания, следователь и прокурор. Неподследственность конкретного преступления одному из указанных субъектов не является основанием для отказа в принятии заявления или направления заявителя в полномочный орган. Если в ходе проверки заявления (сообщения) установлено, что в качестве заявителя указано лицо, не обращавшееся в территориальный орган МВД России, либо в заявлении и сообщении названы вымышленные адрес и (или) фамилия, имя, отчество, то заявление (сообщение) признается анонимным, при этом заявления о преступлениях направляются руководителем ОВД в оперативное подразделение ОВД, об АПН и о происшествиях – приобщаются к номенклатурному делу.

Если в ходе проверки любого заявления (сообщения) устанавливаются обстоятельства, указывающие на признаки иного преступления или АПН, сотрудник обязан незамедлительно подготовить рапорт, доложить руководителю и зарегистрировать его в КУСП.

Если по одному и тому же событию поступили два и более заявления (сообщения), то после их регистрации в КУСП по решению руководителя территориального ОВД они приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению), о чем делается отметка в КУСП и уведомляется заявитель.

4.4. Сроки рассмотрения заявлений и сообщений граждан

Сроки проведения проверочных мероприятий напрямую зависят от вида заявлений и сообщений:

– *до 10 суток (+ 7 суток к общему сроку)* – руководителем следственного органа, начальником органа дознания по мотивированному ходатайству рассматривающего заявление (сообщение) сотрудника;

– *до 30 суток (+ 20 суток к 10-дневному сроку)* – руководителем следственного органа по ходатайству следователя либо прокурором по ходатайству дознавателя для проведения документальных проверок или ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий.

В случае принятия по заявлению (сообщению) *решения об отказе в возбуждении уголовного дела* материал проверки этого заявления (сообщения) незамедлительно регистрируется в журнале учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, ведение которого возлагается на подразделение анализа, планирования и контроля отдела (отделения, группы) информационного обеспечения.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования в порядке ст. 124, 125 УПК РФ.

Материалы проверки заявлений и сообщений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, *направляются прокурору*:

− по письменному запросу – не позднее 5 суток с момента его поступления либо в срок, указанный прокурором;

− незамедлительно при наличии достаточных оснований о проведении дополнительных проверочных мероприятий (ДП) с ходатайством руководителя (начальника) территориального ОВД об отмене постановления органа дознания, дознавателя об отказе в ВУД.

При отмене прокурором (руководителем следственного органа) незаконных или необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела материалы, возвращенные для проведения дополнительной проверки, незамедлительно регистрируются в журнале учета «отказных» материалов, возвращенных для проведения дополнительных проверочных мероприятий. *Срок дополнительной проверки законодательно не определен и устанавливается прокурором.*

Сроки рассмотрения заявлений (сообщений) об АПН в Инструкции определены крайне двусмысленно. В п. 58 отмечается, что подобные заявления и сообщения подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП РФ. Напомним, согласно ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об АПН считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения (составляется непосредственно после выявления АПН в сфере БДД);

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об АПН (момент применения зависит от конкретной меры, но, как правило, предшествует составлению протокола об АПН);

3) составления протокола об АПН или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об АПН;

4) вынесения определения о возбуждении дела об АПН при необходимости проведения административного расследования (незамедлительно после установления обстоятельств, указывающих на возможность применения ст. 28.7 КоАП РФ);

5) вынесения постановления по делу об АПН в случае, предусмотренном ч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ (непосредственно после выявления АПН).

Таким образом, зачастую сроком рассмотрения заявления (сообщения) об АПН выступает период времени, который дается должностному лицу полиции на составление протокола об АПН. Согласно ст. 28.5 КоАП РФ этот документ составляется *немедленно* после выявления АПН, однако при необходимости выяснения дополнительных обстоятельств дела протокол об АПН может быть составлен *в течение двух суток* с момента выявления АПН.

Логично предположить, что максимальный срок рассмотрения заявления (сообщения) об АПН равен тем самым двум сут-

кам, однако в п. 58 Инструкции говорится также буквально следующее: «Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений… определяется… с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ…». *Первая норма определяет 7-дневный срок* рассмотрения в случае принятия решения о передаче материала по подведомственности, подсудности или территориальности; *вторая – 30-дневный срок* (по общему правилу) рассмотрения обращений граждан, что прямо противоречит требованиям административно-процессуального законодательства.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу АПН или об отказе в возбуждении дела об АПН, регистрируются в журнале учета материалов об АПН, ведение и хранение которого возлагается на сотрудников отделов, отделений (групп) по исполнению административного законодательства.

Сроки и порядок проверки заявлений и сообщений о происшествиях определяются руководителем территориального ОВД с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 ФЗ № 59. По аналогии с заявлениями об АПН решение о *передаче* заявления (сообщения) о происшествии по подведомственности или территориальности принимается ***в течение 7 дней***.

Решение о приобщении заявления (сообщения) о происшествии и материалов его проверки к ***номенклатурному делу*** осуществляется на основании рапорта сотрудника полиции, не усмотревшего в сообщенной информации признаков преступления или АПН. Решение принимает руководитель территориального ОВД в течение суток с момента получения рапорта.

Решение о *заведении розыскного дела* принимается, если в итоге рассмотрения информации о безвестном исчезновении гражданина он не был обнаружен и не были получены данные, указывающие на совершение в отношении его преступления.

Решение о передаче письменного обращения *в подразделение делопроизводства* для регистрации принимается руководителем ОВД в случае, если оно принято в дежурной части непосредственно от заявителя (его законного представителя), но не содержит заявления о преступлении, об АПН или о происшествии (далее обращение рассматривается в порядке, предусмотренном ФЗ № 59).

О результатах рассмотрения заявлений и сообщений всех категорий информируются:

1) оперативный дежурный ДЧ в кратчайший срок, но не позже 24 часов с момента принятия решения путем представления копии такого решения;

2) заявитель в течение 24 часов с момента принятия решения в письменной форме или в форме электронного документа.

§ 5. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях

Весомый массив заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поступающих в территориальные органы внутренних дел, передается на рассмотрение участковым уполномоченным полиции.

Анализ учетно-регистрационной деятельности УУП показал, что основным видом принимаемых ими решений являются именно решения об отказе в возбуждении уголовных дел. Только по итогам 2015 г. из 6,9 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела 4,9 млн приняты участковыми уполномоченными полиции и 475 тыс. – инспекторами ПДН. В течение предшествующих трех лет эти цифры неуклонно увеличивались.

Однако количественный показатель негативно сказывается на качестве проводимых проверок, о чем наглядно свидетельствует высокий уровень отмененных прокурором решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Нарушения учетно-регистрационной дисциплины УУП можно разделить на группы:

1) нарушение срока проведения проверки по материалу, зарегистрированному в КУСП;

2) нарушение срока уведомления заявителя и прокурора о результатах проверки;

3) волокита при проведении проверки и, как следствие, необоснованное продление срока;

4) принятие необоснованного (незаконного) решения об отказе в возбуждении уголовного дела;

5) нарушение сроков проведения дополнительной проверки, установленных надзирающим прокурором;

6) непривлечение к административной ответственности лиц, в отношении которых вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела;

7) необоснованное списание материалов в номенклатурное дело ОВД;

8) необоснованное приобщение материалов КУСП к ранее зарегистрированным, решение по которым уже принято;

9) нарушения положений ч. 1 и 3 ст. 28.8 КоАП РФ при проведении административного производства.

Рассмотрим каждое нарушение более подробно.

1. В соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ поступившие заявления и сообщения о преступлениях рассматриваются в течение трех суток с момента поступления, в исключительных случаях на основании ч. 3 указанной статьи срок рассмотрения может быть продлен до 10 суток (продление осуществляет начальник ТО на основании мотивированного ходатайства сотрудника, осуществляющего проверку), до 30 суток (при необходимости проведения каких-либо криминалистических или судебно-медицинских экспертиз продление осуществляет надзирающий прокурор на основании мотивированного ходатайства, подписанного руководителем органа дознания). Однако данные требования уголовно-процессуального законодательства УУП выполняют не во всех случаях.

2. Особое место среди нарушений учетно-регистрационной дисциплины занимает несоблюдение порядка и срока уведомления заявителя и прокурора о вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (нарушение требований ч. 4 ст. 148 УПК РФ, п. 2.4 совместного приказа руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/110/154).

Согласно действующему законодательству по окончании проверки по заявлению (сообщению) после принятия одного из решений, предусмотренных Инструкцией, исполнитель обязан в

течение 24 часов уведомить заявителя, а в случае вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и надзирающего прокурора, предоставив ему копию итогового документа (п. 54 приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736).

Регистрация уведомлений происходит в отделе делопроизводства и режима ОВД путем присвоения очередного порядкового номера в журнале несекретной исходящей документации, что позволяет проследить конкретную дату его отправления заявителю и прокурору.

Подобные факты несоблюдения законодательства порождают многочисленные обоснованные жалобы заявителей и должностных лиц прокуратуры, поступающие в органы прокуратуры, МВД России и суда. А в последующем, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение прав на судопроизводство в разумный срок или право на исполнение судебного акта в разумный срок», это может стать основанием для их обращения в судебные инстанции за получением денежной компенсации[1].

3. Законность и обоснованность продления срока проверки при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях зачастую вызывает большие вопросы со стороны проверяющих органов.

При определении срока досудебного производства, который включает в себя период со дня подачи заявления (сообщения) до принятия по нему решения, необходимо строго руководствоваться требованиями ст. 6.1 УПК РФ, допуская продление только случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

Проверки материалов, находящихся на исполнении у сотрудников полиции, выявляют повсеместное продление срока до 10 суток. При этом в мотивационной части ходатайства в качестве основания продления указывается необходимость опроса заявителя, установления свидетелей и очевидцев происшедшего, истребования справок о стоимости причиненного ущерба и т. д. Иными словами, именно то, что в целях проведения объективной

[1] О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: федер. закон от 30 апр. 2010 г. № 68-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

проверки и принятия законного решения должно быть сделано незамедлительно после получения заявления (сообщения).

4. Несвоевременное и незаконное (в том числе и многократное) принятие решения по заявлению (обращению) о преступлении влечет за собой утрату доказательственной базы и невозможность установить лиц, совершивших преступление.

Контрольные проверки, проводимые прокуратурой, выявляют значительное количество материалов, по которым приняты решения об отказе в возбуждении дела, но в которых содержатся повод и достаточные основания для возбуждения дела. Вместе с тем такое решение не принимается в связи с истечением сроков процессуальных проверок.

5. Согласно ч. 6 ст. 148 УПК РФ, признав постановление об отказе в возбуждении дела незаконным или необоснованным, прокурор района отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая при этом срок их исполнения, который исчисляется с момента регистрации материала дополнительной проверки в подразделении делопроизводства и режима. Обязанность УУП, получившего на исполнение данный материал, – выполнить указания прокурора в полном объеме, соблюдая при этом установленные им сроки.

6. Одним из решений, принимаемых по результатам рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии, является приобщение его и материалов проверки к материалам специального номенклатурного дела (СНД), прилагаемого к КУСП. По окончании срока проверки, установленного руководителем территориального органа, исполнитель готовит мотивированный рапорт, в котором отражает основания, свидетельствующие о том, что данное заявление (сообщение) не содержит информацию о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии.

Как правило, к данной категории относятся заявления (сообщения):

– о естественной смерти гражданина (исключения составляют сообщения об обнаружении: трупов с телесными повреждениями; трупов в общественных местах, неопознанных трупов; трупов иностранных граждан; трупов двух и более лиц в одном месте; трупов, извлеченных из воды и вблизи водоемов; трупов

несовершеннолетних; трупов женщин с признаками беременности; гнилостно-измененного, мумифицированного, скелетированного, расчлененного трупа; трупов со следами воздействия пламени, задымления, химических веществ; трупа лица, чья смерть наступила от несчастного случая на производстве; трупа лица, покончившего жизнь самоубийством; трупов граждан, смерть которых, исходя из личности погибшего и иных факторов, вызвала общественный резонанс);

– о семейно-бытовом конфликте, когда имели место личные неприязненные отношения между членами семьи без причинения какого-либо вреда друг другу (при наличии сведений о причинении телесных повреждений либо высказывании угроз убийством в адрес заявителя решение по материалу проверки принимать в порядке ст. 144, 145, 151 УПК РФ);

– о каком-либо подозрительном событии, которое видел или слышал заявитель, но которое было прекращено естественным образом, без вмешательства сотрудников полиции;

– о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на охраняемом вневедомственной охраной полиции объекте, когда не выявлены признаки преступления или административного правонарушения.

Основания списания в номенклатурное дело строго категорированы, однако продолжают возникать вопросы при принятии данного решения.

7. Реализуя право на обращение, граждане направляют свои заявления одновременно в несколько государственных структур, способных, по их мнению, разрешить имеющуюся у них проблему. Существующая практика показывает, что все заявления, особенно первичные, направляются для рассмотрения и принятия решения в нижестоящие подчиненные органы, о чем уведомляется заявитель. Учитывая, что в ОВД рассмотрение обращения начинается незамедлительно после его получения и регистрации, то последующие заявления могут поступить в территориальный орган уже после того, как будет принято решение по первоначальному. И здесь сотрудники полиции часто допускают одну и ту же ошибку: без проведения проверки, ограничившись лишь рапортом, приобщают вновь поступившее заявление к материалу об отказе в возбуждении уголовного дела, которое может в этот

момент находиться на проверке в прокуратуре или на архивном хранении. При этом сотрудники полиции объясняют свои действия исполнением положения п. 48 Инструкции, согласно которому: «Если по одному и тому же преступлению, административному правонарушению, происшествию поступили два и более заявления (сообщения), то в случае подтверждения в результате проверки этого факта все заявления и сообщения после регистрации в КУСП по решению руководителя территориального органа приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению)». Однако при таком прочтении нормы возникает ряд вопросов по качеству проведения проверочных мероприятий и законности принятого решения.

В отличие от положений приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, где приобщение аналогичного обращения к материалам проверки по первому обращению разрешено, если его рассмотрение не окончено, в приказе МВД России от 28 августа 2014 г. № 736 эта норма не конкретизирована, что и дает возможность ее различного толкования. Однако необходимо всегда помнить, что все проверочные и иные действия по материалу возможны только в рамках установленных законом сроков. По их окончании какие-либо действия не имеют юридической силы. Таким образом, можно сделать следующий вывод: приобщение повторного заявления (сообщения), зарегистрированного в КУСП, к ранее зарегистрированному возможно только в случае, когда срок проверки по первому не истек.

8. Нарушение положений ч. 1 и 3 ст. 28.8 КоАП РФ при проведении административного производства в части несвоевременного направления материала в КДН и ЗП для принятия решения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте развернутое определение понятий «обращение гражданина», «предложение», «заявление», «жалоба», «должностное лицо», «работа с обращениями граждан», «порядок рассмотрения обращений граждан».

2. Классифицируйте обращения граждан по различным критериям.

3. Перечислите этапы рассмотрение обращений граждан в МВД России.

4. Укажите сроки разрешения в системе МВД России обращений граждан, не связанных с сообщениями о происшествии, об административном правонарушении или о преступлении.

5. Укажите сроки приема и регистрации в системе МВД России обращений граждан, связанных с сообщениями о происшествии, об административном правонарушении или о преступлении.

6. Укажите сроки разрешения в системе МВД России сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

9. Какие виды обращений не подлежат регистрации в полиции?

10. Кратко перечислите сведения, подлежащие занесению в КУСП.

11. Назовите решения, которые могут быть приняты в участковым уполномоченным полиции по результатам рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Рекомендуемая литература

1. Бондарчук Р. Ч., Прокопьев Е. В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. 88 с.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

3. Рассмотрение участковыми уполномоченными полиции и инспекторами ПДН заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях / К. Д. Рыдченко, О. Н. Жидконожкина, Е. В. Герасимова: метод. рекомендации. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. 89 с.

РАЗДЕЛ VII
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО С ДРУГИМИ СЛУЖБАМИ ПОЛИЦИИ, ИНЫМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ, ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ НА ОБСЛУЖИВАЕМОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ УЧАСТКЕ

Глава 17. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с другими службами органов внутренних дел, иными правоохранительными органами

§ 1. Организационно-правовые формы и принципы взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции

В качестве основополагающего принципа деятельности полиции выделен принцип «взаимодействие и сотрудничество», в рамках реализации которого полиция взаимодействует с другими правоохранительными, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Большое значение данный принцип имеет в деятельности участкового уполномоченного полиции. Подобное взаимодействие преследует главную цель – обеспечение общественной безопасности, поддержание правопорядка на обслуживаемой территории административного участка. Успешное решение поставленных перед участковым уполномоченным полиции задач во многом зависит от тесного взаимодействия с другими службами органов внутренних дел и иными правоохранительными органами.

Взаимодействие – понятие для обозначения воздействия вещей друг на друга, для отображения взаимосвязей между различными объектами, для характеристики форм человеческого события, человеческой деятельности и познания[1]. Взаимодействие –

[1] Кемеров В. Е.. Взаимодействие // Гуманитарная энциклопедия: концепты. URL: https://gtmarket.ru/concepts/7242 (дата обращения: 09.09.2020).

объективная и универсальная форма движения, развития, определяет существование и структурную организацию любой материальной системы[1]. По мнению А. Н. Кокорева, под взаимодействием понимается деятельность, согласованная по целям, месту, времени применения сил и средств для достижения поставленных задач[2].

В своей практической деятельности участковым уполномоченным полиции приходится осуществлять сотрудничество практически со всеми службами органов внутренних дел и иными правоохранительными органами по различным направлениям деятельности. Основные направления деятельности полиции указаны в ст. 2 Федерального закона «О полиции», а также конкретизируются в Указе Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»[3]. Поэтому для УУП важно знать правовые основы и порядок взаимодействия с другими службами ОВД и иными правоохранительными органами. Взаимодействие между этими субъектами можно определить как совокупность организационно-правовых действий, направленных на совместное решение поставленных перед взаимодействующими сторонами задач.

Эффективное обеспечение охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на обслуживаемой УУП территории во многом зависит от правильной организации его взаимодействия с УУП соседних административных участков, сотрудниками патрульно-постовой службы полиции территориального органа МВД России, дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции и иными сотрудниками органов внутренних дел, а также с иными правоохранительными органами[4].

Формы взаимодействия участкового уполномоченного полиции зависят от служб, с сотрудниками которых устанавливаются взаимоотношения.

---

[1] См.: Советский энциклопедический словарь М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 216.

[2] См.: Кокорев А. Н., Лаврентьева М. С. Указ. соч. С. 166.

[3] Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[4] См.: Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: курс лекций / А. Н. Кокорев, М. С. Лаврентьева. М.: МосУ МВД России, 2009. С. 166.

Взаимодействие осуществляется в следующих формах:

1) взаимная информация об имевших место преступлениях и приметах разыскиваемых лиц;

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

3) совместные обходы (рейды) обслуживаемой территории и мест возможного укрытия преступного элемента (подвалов, чердаков, сараев, строящихся и пустующих зданий и т. д.);

4) совместное проведение инструктажей работников жилищно-эксплуатационных организаций, управляющих домами, комендантов общежитий, дворников, сторожей, членов ДНД, внештатных сотрудников полиции и др. по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

5) информирование сотрудников патрульно-постовой службы об оперативной обстановке на участке в части, касающейся их службы, оказание им помощи в изучении территории и населения;

6) своевременное получение сведений обо всех готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях, происшествиях и нарушениях правопорядка от работников предприятий, учреждений и общественности;

7) совместное проведение разъяснительной работы среди населения по месту работы и жительства.

§ 2. Взаимодействие подразделений участковых уполномоченных полиции с другими подразделениями территориального органа МВД России

Анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики позволяет выделить четыре группы субъектов, с которыми УУП осуществляет взаимодействие, а именно:

1) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

2) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;

3) учреждения, организации, общественные объединения и граждане;

4) подразделения и службы территориальных органов МВД России.

В процессе своей деятельности УУП взаимодействует с иными подразделениями органов внутренних дел (внутреннее взаимодействие – взаимодействие в рамках системы МВД России). Их совместная работа по обеспечению охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на обслуживаемой им территории представляет собой внутриорганизационное взаимодействие, которое осуществляется по самым различным направлениям. Рассмотрим основные из них.

1. Основным подразделением, реализующим оперативное управление в территориальных органах МВД России, является дежурная часть (ДЧ), деятельность которой регламентирована приказом МВД России от 12 апреля 2013 г. № 200 дсп «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России»[1]. При несении службы на административном участке УУП обязаны находиться на связи с оперативным дежурным дежурной части и получать необходимую информацию. При необходимости оперативный дежурный принимает участие в инструктаже УУП, заступающих на службу. Оперативный дежурный фиксирует в книге постовых ведомостей время выхода на связь всех находящихся на службе УУП. В случае если УУП по окончании службы не прибыл в дежурную часть ТО МВД России или не проинформировал дежурную часть в установленном порядке, оперативный дежурный незамедлительно докладывает об этом начальнику ТО МВД России или лицу, его замещающему, и действует в соответствии с полученными указаниями.

Участковый уполномоченный полиции обязан принимать заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, АПН и происшествиях. Данная информация должная передаваться в дежурную часть с использованием всех доступных средств связи. УУП при обнаружении пострадавших от преступлений, АПН и несчастных случаев лиц, находящихся в беспомощном со-

[1] Указанный документ официально не опубликован.

стоянии, незамедлительно должен докладывать оперативному дежурному, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует. При проведении профилактического обхода УУП информирует дежурную часть об обнаружении брошенного, бесхозяйного автомототранспорта или иных предметов.

Таким образом, взаимодействие УУП и дежурной части ТО МВД России настолько тесное, что по факту, в соответствии с приказом МВД России № 205, дежурная часть осуществляет оперативное управление УУП, в том числе при охране общественного порядка.

Участковые уполномоченные полиции принимают участие в обеспечении правопорядка в общественных местах. Данная деятельность осуществляется в составе комплексных сил и средств, задействованных в системе единой дислокации, согласно приказу МВД России от 25 ноября 2019 г. № 879 «Об утверждении Наставления об организации в органах внутренних дел Российской Федерации деятельности по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах»[1]. Рассматриваемая деятельность немыслима без тесного взаимодействия с патрульно-постовой службой полиции. Порядок организации взаимодействия УУП и ППС определяется Уставом ППСП[2].

Участковые при несении службы на административном участке обязаны проверять наряды ППС. Проверка несения службы нарядами может быть гласной и скрытой. При выявлении групп несовершеннолетних антиобщественной направленности, установлении мест их концентрации, совершении правонарушений несовершеннолетними и в их отношении наряды ППС должны информировать УУП. Возможна организация совместного патрулирования УУП с нарядами ППС. В этом случае УУП выступает в качестве старшего соответствующего наряда.

3. Весьма важной службой является ДПС ГИБДД МВД России. В рамках взаимодействия УУП имеют право

[1] Указанный документ официально не опубликован.

[2] Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (вместе с Уставом патрульно-постовой службы полиции): приказ МВД России от 29 янв. 2008 г. № 80. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

исполнять государственные функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, которые включают в себя следующие административные процедуры:

– надзор за дорожным движением;

– остановка транспортного средства;

– остановка пешехода;

– проверка документов, идентификационного номера, номера кузова, номера шасси транспортного средства, государственных регистрационных знаков транспортного средства, а также технического состояния находящегося в эксплуатации транспортного средства;

– применение мер административного воздействия в соответствии с законодательством РФ об АПН;

– выезд на место ДТП.

Кроме перечисленных функций, УУП на территории сельских поселений и в отдаленной, труднодоступной местности имеют право на осуществление надзора за состоянием дорог. Данная функция нормативно закреплена в приказе МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог».

Возможно проведение, в том числе с использованием средств массовой информации, совместной разъяснительной работы по предупреждению дорожно-транспортных происшествий, нарушению правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения. Таким образом, УУП обладают широким набором административно-юрисдикционных полномочий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, так как в отдельных местностях УУП являются единствен-

ными представителями полиции, осуществляющими соответствующие государственные функции.

4. Кроме непосредственной охраны ОП и ОБ в составе комплексных сил и средств, УУП принимают непосредственное участие в раскрытии преступлений, розыске лиц различной категории. Данная деятельность должна осуществляться в тесном контакте с сотрудниками оперативно-разыскных подразделений ТО МВД России. Сотрудники данных подразделений организуют свою деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»[1].

Сотрудники оперативно-разыскных подразделений поддерживают взаимодействие с УУП, направленное на выявление преступлений, совершаемых несовершеннолетними, лицами, ранее судимыми, и лицами, ведущими аморальный образ жизни, принимают участие в проведении совместных комплексных оперативно-профилактических мероприятий. В рамках взаимодействия УУП должны передавать сотрудникам соответствующих подразделений полиции сведения, служащие основаниями для проведения оперативно-разыскных мероприятий, а именно:

1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

2) о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;

3) о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;

4) о лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов.

Полученная информация используется сотрудниками оперативно-разыскных подразделений для пресечения противоправной

[1] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

деятельности, установления места нахождения разыскиваемых лиц.

5. Противоправная деятельность, выражающаяся в совершении преступлений, в Российской Федерации наказуема в соответствии с уголовным, уголовно-процессуальным законодательством. Здесь важную роль играет институт расследования уголовного дела, проведением которого в структуре ОВД занимаются следователи и дознаватели. УУП при осуществлении взаимодействия обязаны:

– исполнять письменные поручения следователя, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

– исполнять поручения руководителя следственно-оперативной группы по получению справок, установлению, опросу, вызову к следователю, дознавателю очевидцев и иных лиц, располагающих сведениями о преступлении и лицах, его совершивших.

Сотрудники подразделений следствия, дознания при расследовании уголовных дел выявляют причины и условия, способствующие совершению преступлений, в установленном порядке вносят в соответствующие органы, предприятия, учреждения, организации представления, сообщения (в том числе обобщенные) о принятии мер по их устранению. УУП участвуют в контроле за исполнением внесенных представлений в пределах установленной компетенции, привлекая виновных лиц за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении». Представления могут быть направлены и на устранение недостатков в организации профилактической деятельности УУП при совершении лицом, состоящим на профилактическом учете, преступления.

Следователи, дознаватели в трехдневный срок информируют УУП о лицах, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы, а также в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим

основаниям для постановки на профилактический учет. Своевременно передают УУП сведения, полученные в ходе расследования уголовных дел, имеющие значение для предупреждения и раскрытия преступлений, например о нахождении лица на учете в психоневрологическом диспансере. Изложенная процедура взаимодействия следователей, дознавателей с УУП направлена на качественное расследование уголовных дел, установление по ним виновных лиц, на выявление и пресечение причин и условий, способствующих совершению преступлений.

6. Отдельно следует остановиться на организации взаимодействия УУП с подразделениями по делам несовершеннолетних (ПДН), так как структурно УУП и ПДН включены в единое подразделение. Указанная структура определена приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России»[1]. Подобная структура призвана повысить эффективность деятельности подразделений полиции, основное направление деятельности которых – профилактика. Основным ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность ПДН, является приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»[2].

Осуществляя профилактическую деятельность, УУП участвует в пределах своей компетенции в контроле за поведением несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН. Сотрудники ПДН совместно с УУП организуют работу со следующими категориями несовершеннолетних:

а) потребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества либо употребляющие одурманивающие вещества;

---

[1] О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апр. 2011 г. № 333. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 окт. 2013 г. № 845. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

б) употребляющие алкогольную (спиртосодержащую) продукцию;

в) совершившие правонарушение, в том числе до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;

г) совершившие антиобщественное действие;

д) освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с примирением с потерпевшим, деятельным раскаянием, с назначением судебного штрафа, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем принудительных мер воспитательного воздействия;

е) совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

ж) совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;

з) обвиняемые и подозреваемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с заключением под стражу;

и) условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания;

к) освобожденные от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;

л) лица, которым предоставлена отсрочка отбывания наказания или отсрочка исполнения приговора;

м) освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа (СУВУЗТ), если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния;

н) освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из СУВУЗТ и находящиеся после освобождения (выпуска) в социально опасном положении либо нуждающиеся в социальной помощи или реабилитации;

о) осужденные за совершение преступлений небольшой или средней тяжести и освобожденные судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

п) условно осужденные;

р) осужденные к ограничению свободы в виде основного наказания;

с) осужденные к иным видам наказания, не связанным с лишением свободы.

Кроме того, профилактическая работа осуществляется в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних при необходимости предупреждения совершения ими правонарушений.

Участковый уполномоченный полиции принимает участие в пределах компетенции в осуществлении контроля за поведением несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа. Он посещает несовершеннолетних, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа, не реже одного раза в квартал. Результат проверки докладывается рапортом на имя заместителя начальника полиции территориального органа (по охране общественного порядка) или начальника отдела полиции и направляется в установленном порядке в ПДН по местонахождению на учете контролируемого лица.

Детально процедура контроля за несовершеннолетними, состоящими на учете, регламентируется приказом МВД России от 19 января 2015 г. № 31дсп «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов».

В заключение рассматриваемого вопроса можно сделать вывод, что участковый уполномоченный полиции является самым универсальным представителем полиции. Многоплановость деятельности УУП предусматривает необходимость во взаимодействие с другими подразделениями полиции и от того, насколько эффективным будет сотрудничество, зависит во многом состояние правопорядка и в целом безопасность граждан Российской Федерации.

§ 3. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с иными правоохранительными органами

Координация взаимодействия всех правоохранительных органов регламентируется требованиями Указа Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью)[1].

В целях повышения эффективности борьбы с преступностью координация деятельности ОВД РФ, органов ФСВНГ РФ, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов РФ, следственных органов Следственного комитета РФ и других правоохранительных органов осуществляется путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Деятельность УУП обладает особой спецификой, которая выражается в ее ярко выраженной профилактической направленности. В рамках профилактики УУП обязаны осуществлять контроль за отдельными категориями граждан, в частности взаимодействуя с сотрудниками территориальных уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России (далее по тексту – УИИ) в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы.

Правовые основания данной контрольной деятельности закрепляются п. 26 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», согласно которому сотрудники полиции обязаны участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно. Работа с данными гражданами организовывается в соответствии с требованиями совместного приказа Минюста России и МВД России от

[1] О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента РФ от 18 апр. 1996 г. № 567. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

4 октября 2012 г. № 190/912 «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений»[1]. Согласно указанному нормативному правовому акту УИИ направляют не реже одного раза в квартал на имя начальника ТО МВД России информацию об осужденных. Получив указанную информацию, УУП ведет список лиц, в отношении которых установлен административный надзор.

Полученная информация используется УУП, которые принимают участие в осуществлении контроля за поведением осужденных, посещая их по месту жительства. Кроме того, УУП в течение трех рабочих дней в рамках взаимодействия направляют в УИИ информацию о совершении осужденным административного правонарушения или преступления, а также о выявлении фактов неисполнения возложенных обязанностей и установленных ограничений.

Еще одно важнейшее профилактическое направление в деятельности УУП – контроль за гражданами, освобождаемыми из мест лишения свободы, в отношении которых решением суда установлен административный надзор. Здесь важнейшее значение имеет взаимодействие УУП и учреждений исполнения наказания ФСИН России (далее по тексту – УИН). Порядок такого взаимодействия регламентирован приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2]. УИН направляют в ОВД информацию, которая используется УУП, о гражданах, освобождаемых из мест лишения свободы с установленным административным надзором. Сообщение содержит в себе полные данные об освобождаемом из мест лишения свободы, в частности адрес прибытия после освобождения, срок, ограничения и обязанности административного надзора.

[1] Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений: приказ Минюста РФ и МВД РФ от 4 окт. 2012 г. № 190/912. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

[2] О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

В свою очередь, УУП еще до момента освобождения поднадзорного лица обязан посетить указанный в сообщении адрес прибытия и получить информацию о возможности его проживания.

Таким образом, подобная процедура взаимодействия позволяет сделать процесс контроля за поднадзорными лицами практически непрерывным, что способствует уменьшению рецидивной и повторной преступности. Еще одно направление взаимодействия УУП с учреждениями ФСИН – оказание содействия в осуществлении розыска и задержания лиц, совершивших побег из-под стражи; лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания.

Таким образом, УУП взаимодействует в той или иной степени практически со всеми правоохранительными органами, основная задача которых – охрана прав и свобод человека и гражданина. Надзор за соблюдением прав и свобод человека осуществляет прокуратура Российской Федерации, которая обеспечивает координацию взаимодействия всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, в том числе полицией и, соответственно, участковым уполномоченным полиции.

Деятельность участкового уполномоченного полиции реализуется в соответствии с требованиями принципа «взаимодействие и сотрудничество». Данный принцип предполагает эффективную координацию и сотрудничество служб и подразделений ОВД, а также иных правоохранительных органов. Участковые активно взаимодействуют с другими службами и подразделениями ОВД, иными правоохранительными органами по вопросам профилактики преступлений и правонарушений.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. С какими субъектами участковый уполномоченный полиции взаимодействует?

2. Каким нормативным правовым документом регламентировано взаимодействие ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений?

3. Как осуществляется координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью?

Рекомендуемая литература

1. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

2. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учеб. / под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева. М., 2011. 487 с.

Глава 18. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами. Проведение участковым уполномоченными полиции отчета перед населением

§ 1. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с представителями других федеральных органов исполнительной власти, представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представителями местного самоуправления

Важнейшее значение в работе участкового уполномоченного полиции имеют теснейшие контакты и постоянное непосредственное взаимодействие с органами исполнительной власти, местного самоуправления и населением. Только такое эффективное сотрудничество может привести к ощутимым результатам в вопросах противодействия преступности и обеспечения законности не только на конкретном административном участке, но и в масштабах всей страны.

В качестве основополагающего принципа деятельности полиции выделен принцип «взаимодействие и сотрудничество», в рамках реализации которого полиция при решении возлагаемых на нее задач взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. При этом указанное взаимодействие может выражаться в оказании содействия указанным выше субъектам взаимодействия, а также в использовании полицией их возможностей. Полиция оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, развития гражданских инициатив в сфере безопасности.

Вопросы взаимодействия полиции с другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполни-

тельной власти субъектов Российской Федерации представляют собой значительный интерес, но при этом являются достаточно сложными для изучения. Данный факт обусловлен прежде всего тем, что нет четко выработанного и нормативно закрепленного подхода к решению следующих вопросов:

– определение форм и методов рассматриваемого взаимодействия;

– разграничение направлений деятельности возможного взаимодействия полиции с ФОИВ, представителями органов государственной власти субъектов РФ и представителями местного самоуправления.

Федеральный закон «О полиции», кроме закрепления принципа «взаимодействие и сотрудничество», устанавливает обязанности полиции по реализации совместной деятельности с представителями органов государственной власти субъектов РФ и представителями местного самоуправления по различным направлениям деятельности в сфере внутренних дел, а именно:

– осуществление совместной деятельности с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, ОМСУ по обеспечению безопасности граждан и ООП при проведении публичных, массовых мероприятий;

– информирование высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и выборных должностных лиц ОМСУ о состоянии правопорядка на соответствующей территории;

– предоставление по межведомственным запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, сведений о наличии у лиц непогашенной или неснятой судимости, если для предоставления государственной или муниципальной услуги предусмотрено предоставление таких сведений или документа, содержащего такие сведения, в указанные государственные органы или органы местного самоуправления;

– оказание содействия пограничным органам ФСБ России в проведении мероприятий по защите Государственной границы РФ;

– участие в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима;

– информирование избирательных комиссий, комиссий референдума о фактах выявления нарушений и принятых в связи с этим мерах;

– предоставление по запросам избирательных комиссий сведений о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента РФ, кандидатами в депутаты законодательных органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления;

– оказание содействия органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации, участие совместно с органами здравоохранения в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

– оказание содействия судебным приставам при осуществлении розыска гражданина – ответчика по гражданскому делу, а также должника, имущества должника или розыска ребенка по исполнительным документам;

– направление материалов в налоговый орган для принятия по ним решения при выявлении обстоятельств, отнесенных к полномочиям налоговых органов.

Таким образом, можно выделить федеральные органы исполнительной власти, с которыми полиция взаимодействует при решении задач, направленных на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности. Ими являются пограничные органы Федеральной службы безопасности РФ, органы здравоохранения, Федеральная служба судебных приставов, Росгвардия, ФНС, МЧС, ВСИН.

В соответствии с приказом МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента МВД России» министерство осуществляет взаимодействие с органами исполнительной власти по следующим направлениям:

– согласование проектов планов и показателей деятельности МВД России, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы;

– исполнение поручений Президента РФ и Правительства РФ;

– внесение предложений МВД России о включении проектов федеральных законов в планы законопроектной деятельности Правительства РФ;

– подготовка проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов, проектов официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты;

– организация работы с поступившими в МВД России парламентскими запросами, запросами и обращениями членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатов Государственной Думы РФ и контроль за их рассмотрением;

– обеспечение доступа к информации о деятельности МВД России.

При этом формы взаимодействия в зависимости от основных направлений деятельности полиции могут быть различными, начиная от взаимного обмена информацией и заканчивая осуществлением совместных действий. В свою очередь, взаимодействие и взаимная помощь должны быть четко согласованы как по цели (задаче) действий, так и по месту и времени проведения совместных мероприятий. Для этого необходимо выработать четкий алгоритм действий по взаимодействию подразделений и служб полиции с различными институтами государственной власти, общественными объединениями и гражданами, закрепить его соответствующими нормативными правовыми актами федерального, местного и ведомственного значения.

В системе подразделений и служб полиции одним из ведущих элементов по профилактике преступлений и иных правонарушений, защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности является подразделение участковых уполномоченных полиции. Согласно положениям приказа МВД России № 205 «О несении службы участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» участковый уполномоченный полиции при несении службы осуществляет взаимодействие с подразделениями терри-

ториальных органов МВД России, органами государственной власти субъектов РФ, ОМСУ, учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами.

В рамках реализации положений ФЗ «О полиции» в соответствии с указанным выше приказом № 205 в своей деятельности УУП обязан:

1) информировать в пределах компетенции соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными УУП фактах, требующих их оперативного реагирования;

2) оказывать в пределах компетенции содействие сотрудникам ФОИВ в установлении на АУ местонахождения лиц, находящихся в розыске; совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; уклоняющихся от исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; уклоняющихся от принудительной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; пропавших без вести, а также розыске похищенного имущества; в идентификации неопознанных трупов, обнаруженных на административном участке;

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

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

5) участвовать в пределах компетенции в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в

социальной реабилитации, из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием;

6) направлять в ОГВ, ОМСУ, учреждения и организации представления (информационные письма) об устранении причин и условий, способствующих совершению на административном участке преступлений и административных правонарушений.

Данная деятельность направлена на совместное решение вопросов, связанных с укреплением общественного порядка и обеспечением общественной безопасности на территории вверенного административного участка.

С учетом характеристики закрепленного административного участка и полномочий ФОИВ участковый взаимодействует с сотрудниками уголовно-исполнительной инспекций ФСИН России. Данное взаимодействие осуществляется в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений осужденными, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, а также лиц, находящихся под АН, условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы, отбывших уголовное наказание и имеющих непогашенную или неснятую судимость. УУП информирует уголовно-исполнительные инспекции ФСИН России о поведении осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы при условном осуждении, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций и проживающих на административном участке.

Регламент взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений, утвержденный приказом Минюста России и МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912 «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений».

При проведении участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с гражданами, состо-

ящими на профилактическом учете, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений профилактический учет граждан, проживающих на административном участке, устанавливается решением начальника территориального органа МВД России при поступлении:

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

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

3) сообщения из ФСИН России и копии приговора суда для осужденных лиц, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно.

С учетом ведомственной принадлежности федерального органа исполнительной власти по отдельным направлениям своей деятельности участковый уполномоченный полиции осуществляет внешнее межведомственное взаимодействие, а именно:

– взаимодействует с уполномоченными должностными лицами ФСИН России в целях эффективного проведения профилактической работы, правового воспитания и недопущения рецидива совершения повторных преступлений со стороны лиц: отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы; находящихся под административным надзором; условно-досрочно освобожденных из мест лишения свободы; отбывших уголовное наказание и имеющих непогашенную или неснятую судимость;

– информирует территориальный орган уголовно-исполнительной инспекции ФСИН России о поведении лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы, проживающих на закрепленном административном участке.

– взаимодействует с должностными лицами ТО МЧС России в соответствии с законодательством РФ и другими НПА.

Участковый уполномоченный полиции при выявлении в пределах своих полномочий на закрепленном АУ нарушений

правил обеспечения пожарной безопасности, установленных законодательством РФ, должен информировать об этом соответствующий ТО МЧС России.

В связи с многогранностью деятельности УУП взаимодействие его с представителями других федеральных органов исполнительной власти, представителями ОГВ субъектов РФ и представителями ОМСУ отражает характер разносторонности данного подразделения полиции. Процесс взаимодействия является неотъемлемой частью служебной деятельности подразделений УУП в границах территории закрепленного АУ.

Направлениями служебной деятельности УУП, которую он осуществляет совместно с различными ФОИВ и ОГВ субъектов РФ, являются:

– обмен необходимой служебной информацией;

– оказание содействия в розыске лиц, соответствующих категорий;

– совместная деятельность по устранению причин и условий совершения преступлений и административных правонарушений;

– совместная деятельность, возникающая при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

– совместная деятельность по обеспечению пожарной безопасности;

– оказание содействия по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий и в ходе реализации избирательных прав граждан.

§ 2. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с гражданами при охране общественного порядка

Правовые основы участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка закреплены Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Основополагающими терминами и определениями в данной сфере выступают следующие.

Участие граждан в охране общественного порядка *– оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.*

Внештатный сотрудник полиции *– гражданин Российской Федерации, привлекаемый полицией с его согласия к внештатному сотрудничеству.*

Общественное объединение правоохранительной направленности *– не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.*

Народная дружина *– основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.*

Народный дружинник *– гражданин Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка.*

Принципы участия граждан в охране общественного порядка: 1) добровольность; 2) законность; 3) приоритетность защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; 5) взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; 6) недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Граждане, участвующие в охране общественного порядка, не вправе выдавать себя за сотрудников ОВД (полиции) или иных правоохранительных органов, а также осуществлять деятельность, отнесенную законодательством РФ к исключительной

компетенции этих органов. Участие граждан в мероприятиях по ООП, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью, не допускается. Органы государственной власти в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в ООП.

Содействие ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам

В целях содействия ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам граждане вправе:

1) информировать ОВД (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

2) участвовать в мероприятиях по ООП по приглашению ОВД (полиции) и иных правоохранительных органов;

3) участвовать в ООП при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

4) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам ООП, создаваемых в ОВД (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению;

5) участвовать в поиске лиц, пропавших без вести (решение вопросов формирования организованных групп, определения маршрута и места предполагаемого поиска, иных вопросов осуществляется гражданами, участвующими в поиске лиц, пропавших без вести, самостоятельно с учетом рекомендаций, полученных от органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления).

Граждане при участии в поиске лиц, пропавших без вести, имеют право:

1) оказывать помощь ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам в мероприятиях по поиску лиц, пропавших без вести;

2) получать от ОВД (полиции), иных правоохранительных органов, ОГВ и ОМСУ в порядке, установленном законодательством РФ, общедоступную информацию о лицах, пропавших без

вести, месте их предполагаемого поиска, иную общедоступную информацию, необходимую для эффективного поиска лиц, пропавших без вести.

Граждане при участии в поиске лиц, пропавших без вести, обязаны:

1) не создавать препятствия своими действиями сотрудникам ОВД (полиции) и иных правоохранительных органов при реализации данными сотрудниками своих полномочий по поиску лиц, пропавших без вести;

2) сообщать сотрудникам ОВД (полиции) и иных правоохранительных органов, должностным лицам ОГВ и ОМСУ информацию о фактах, имеющих значение для поиска лиц, пропавших без вести;

Граждане, достигшие возраста восемнадцати лет, могут привлекаться к внештатному сотрудничеству с полицией.

Привлечение граждан в качестве внештатных сотрудников полиции к участию в охране общественного порядка, а также по другим направлениям деятельности полиции осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Внештатными сотрудниками полиции ***не могут быть*** *граждане:*

– имеющие неснятую или непогашенную судимость;

– в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

– ранее осужденные за умышленные преступления;

– включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

– в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

– страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

– признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

– подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню привлечения к внештатному сотрудничеству с полицией, в судебном порядке административному наказанию за совершенные АПН;

– не соответствующие требованиям к состоянию здоровья внештатных сотрудников полиции, установленным МВД России;

– имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Внештатные сотрудники полиции могут быть исключены из числа внештатных сотрудников полиции в следующих случаях:

а) на основании личного заявления внештатного сотрудника полиции;

б) в связи с неоднократным невыполнением предъявляемых к внештатным сотрудникам полиции требований или фактическим самоустранением внештатного сотрудника полиции от выполнения возложенных на него обязанностей;

в) в связи с прекращением гражданства РФ;

г) в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Внештатные сотрудники полиции при участии в ООП *имеют право*:

– требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных деяний;

– принимать меры по охране места происшествия и обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;

– знакомиться с документами, определяющими правовое положение внештатного сотрудника полиции, и получать в установленном порядке информацию, необходимую для участия в охране общественного порядка;

– оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» обязанностей в сфере ООП.

Внештатные сотрудники полиции при участии в ООП *обязаны*:

– знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка;

– выполнять распоряжения уполномоченных сотрудников полиции, отданные в установленном порядке и не противоречащие законодательству РФ;

– соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;

– оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков;

– иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение, образец и порядок выдачи которого устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

За противоправные действия при участии в охране общественного порядка внештатные сотрудники полиции несут ответственность, установленную законодательством РФ. Действия внештатных сотрудников полиции, нарушающие права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством РФ.

Внештатные сотрудники полиции вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности

Граждане, достигшие возраста восемнадцати лет, вправе участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме

органа общественной самодеятельности без образования юридического лица.

Общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в ООП по месту их создания только после внесения в региональный реестр.

Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются:

– содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

– участие в предупреждении и пресечении правонарушений;

– распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Решения о создании общественных объединений правоохранительной направленности принимаются гражданами на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа МВД России.

Не могут быть учредителями или участниками общественного объединения правоохранительной направленности граждане:

– имеющие неснятую или непогашенную судимость;

– в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

– ранее осужденные за умышленные преступления;

– включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

– в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

– страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

– признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

– имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Порядок создания и деятельности народных дружин

Народные дружины создаются по инициативе граждан РФ, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования

Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования, при этом на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина. Народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка только после внесения их в региональный реестр.

Народные дружины решают стоящие перед ними задачи во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами.

Основными *направлениями деятельности* народных дружин являются:

– содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

– участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

– участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

– распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Не могут быть учредителями народных дружин граждане:

– имеющие неснятую или непогашенную судимость;

– в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

– ранее осужденные за умышленные преступления;

– включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии

с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

– в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

– страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

– признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

– подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню создания народной дружины, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения;

– имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Создание народных дружин при политических партиях, религиозных объединениях, а также создание и деятельность политических партий и религиозных объединений в народных дружинах запрещены.

Руководство деятельностью народных дружин осуществляют командиры народных дружин, избранные членами народных дружин по согласованию с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления могут создаваться координирующие органы (штабы), порядок создания и деятельности которых определяется законами субъектов РФ.

В народные дружины принимаются на добровольной основе граждане РФ, достигшие возраста восемнадцати лет, способные по своим деловым и личным качествам исполнять обязанности народных дружинников.

Народные дружинники проходят подготовку по основным направлениям деятельности народных дружин, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказа-

нию первой помощи в порядке, утвержденном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, а также носить форменную одежду и (или) использовать отличительную символику народного дружинника. Образец и порядок выдачи удостоверения, образцы форменной одежды и (или) отличительной символики народного дружинника устанавливаются законом субъекта РФ.

Запрещается использование удостоверения народного дружинника, ношение форменной одежды либо использование отличительной символики народного дружинника во время, не связанное с участием в охране общественного порядка.

Права народных дружинников:

– требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;

– принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;

– оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» обязанностей в сфере охраны общественного порядка;

– применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных Законом.

Народные дружинники вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности.

Обязанности народных дружинников:

– знать и соблюдать требования законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка;

– при объявлении сбора народной дружины прибывать к месту сбора в установленном порядке;

– соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций;

– принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений;

– выполнять требования уполномоченных сотрудников органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, не противоречащие законодательству РФ;

– оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков;

– иметь при себе и предъявлять гражданам, к которым обращено требование о прекращении противоправного деяния, удостоверение установленного образца.

Народные дружинники могут привлекаться к участию в охране общественного порядка в их рабочее или учебное время с согласия руководителя организации по месту их работы или учебы.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка могут применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством РФ. Перед применением физической силы народный дружинник обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения действий, угрожающих жизни и здоровью народного дружинника или иных лиц. Народный дружинник имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, если промедление в ее применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан или народного дружинника либо может повлечь иные тяжкие последствия. Народный дружинник при применении физической силы действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяется физическая сила, характера и силы оказываемого ими сопротивления. Народный дружинник обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, первую помощь, а также в случае необходимости принять меры по обес-

печению оказания ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

О применении физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина, народный дружинник обязан незамедлительно уведомить командира народной дружины, который не позднее *3 часов* с момента ее применения информирует об этом соответствующий ТО МВД России.

Народным дружинникам при участии в ООП запрещается применять физическую силу для пресечения правонарушений, за исключением случаев, указанных в ч. 1 ст. 19 Закона, а также в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения.

За противоправные действия народные дружинники несут ответственность, установленную законодательством РФ. Действия народных дружинников, нарушающие права и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством РФ.

Планы работы народных дружин, место и время проведения мероприятий по ООП, количество привлекаемых к участию в ООП народных дружинников подлежат согласованию с ОМСУ соответствующего муниципального образования, ТО МВД России, иными правоохранительными органами.

Порядок взаимодействия народных дружин с ОВД (полицией) и иными правоохранительными органами определяется совместным решением народных дружин, ОМСУ соответствующего муниципального образования, ТО МВД России, иных правоохранительных органов.

Надзор за исполнением народными дружинами законов осуществляет прокуратура РФ в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

В случае приобретения народными дружинами прав юридического лица контроль за соответствием их деятельности уставным целям осуществляется органом, принимающим решение о

государственной регистрации общественных объединений, в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Таким образом, в настоящее время созданы широкие правовые основания, предусматривающие активное участие граждан в охране общественного порядка. УУП при этом должен выступать инициатором привлечения граждан к ООП, что в конечном итоге будет способствовать повышению уровня правопорядка на административном участке.

§ 3. Организация и проведение участковым уполномоченным полиции отчета перед населением

Одним из ключевых принципов деятельности полиции законодательно закреплен принцип открытости и публичности. Деятельность полиции является открытой для общества. Это выражается в том, что полиция обязана регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через СМИ, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) ОГВ субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Данное положение крайне важно в условиях реформирования ОВД, одной из целей которого является возвращение доверия населения и повышение авторитета правоохранительных органов.

В реализации данного направления деятельности основная нагрузка ложится на службу УУП. Именно участковый уполномоченный полиции должен стать прототипом формирования нового сотрудника полиции, ведь по его работе граждане зачастую оценивают деятельность органов внутренних дел. Он наиболее приближен к населению. Сотрудники этой службы выполняют большую часть работы по профилактике преступлений, пресекают административные правонарушения, рассматривают десятки тысяч обращений и заявлений граждан. Это возможно лишь при тесном и активном взаимодействии с гражданами, которое уста-

навливается в числе прочего и в ходе отчета перед населением, проводимого УУП.

Участковый уполномоченный полиции наряду с другими должностными лицами ТО МВД России обязан отчитываться перед жителями обслуживаемого АУ. Это закреплено в приказе МВД России № 205. В обязанности УУП входит поддержание постоянной связи с населением, ОМСУ. Участковый обязан отчитываться о своей работе не реже *1 раза в полугодие* с ежеквартальным опубликованием отчетной информации на официальном сайте ТО МВД России в сети Интернет.

Порядок проведения отчета регламентирован приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России». Цель проведения отчета УУП перед населением заключается в создании условий для реализации установленного Конституцией РФ, законами РФ права граждан РФ, общественных объединений и организаций, государственных и муниципальных органов на получение достоверной информации о деятельности ОВД; обеспечения открытости и публичности в деятельности полиции; повышения уровня доверия граждан к сотрудникам ОВД.

Процесс отчета перед населением условно можно разделить на ряд этапов.

1. Подготовительный этап. На данном этапе УУП собирает и обобщает информацию о: работе, проводимой по выявлению и раскрытию преступлений и правонарушений; деятельности по профилактике преступлений и правонарушений; состоянии и результатах участия граждан и общественных объединений, в том числе правоохранительной направленности, в охране общественного порядка; результатах рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан; иных проблемных вопросах, требующих рассмотрения на данном собрании (например, разъяснение жителям участка особенностей совершения отдельных преступлений, вопросов охраны имущества по договору сотрудниками полиции).

Источниками информации по работе УУП выступают: государственная и ведомственная статистическая отчетность; итоги рассмотрения жалоб, предложений и заявлений граждан; информация, полученная в результате личного наблюдения, общения с

населением; другие сведения, имеющиеся в ОВД. Указанные источники позволят сформировать объективную информацию о деятельности УУП.

На этапе подготовки к отчету УУП составляет информационно-аналитическую записку, которая утверждается руководителем ТО МВД России на районном уровне, что позволит обеспечить качественный уровень информации, отраженной в ней. Информационно-аналитическая записка размещается в сети Интернет на официальном сайте ТО МВД России на районном или региональном уровне не позднее чем *за 10 дней* до назначенной даты отчета.

Помимо того, во время подготовки к отчету производится оповещение населения о месте и времени отчета. Время, место и регламент проведения отчета УУП определяются с учетом местных условий и предполагаемого количества участников и согласовываются с ОМСУ. Оповещение населения о проведении собрания по вопросу отчета УУП производится заблаговременно путем вывешивания объявлений в местах с массовым пребыванием граждан, использования местных СМИ, сети Интернет, а также через ОМСУ, администрацию предприятий, учреждений и организаций. В информации об отчете указываются должностные лица ТО МВД России и ОМСУ (по согласованию), которые будут присутствовать при его проведении, а также официальный сайт ТО МВД России в сети Интернет, где размещена информационно-аналитическая записка. Данный способ оповещения позволит информировать максимально возможное количество жителей АУ.

В целях максимального привлечения граждан к участию в обсуждении отчет УУП проводится в вечернее время или выходные дни.

2. Этап проведения отчета перед населением. На данном этапе УУП выступает с докладом, отвечает на вопросы жителей участка. При проведении отчета УУП на собрании председательствует руководитель подразделения по ОДУУП ТО МВД России на районном уровне. На собрании граждан может проходить награждение граждан, общественных объединений и организаций за активное участие в обеспечении правопорядка. Принятые в ходе проведения собрания обращения граждан подлежат регистрации, учету и разрешению в порядке, установленном норматив-

ными правовыми актами МВД России. Ведение и решения собрания оформляются протоколом, который подписывается руководителем территориального органа МВД России на районном уровне.

3. Этап реагирования на информацию, полученную при проведении отчета перед населением. На этом этапе проводится проверка по заявлениям и обращениям граждан, принятым в ходе отчета. По итогам проверки лицам, обратившимся к УУП, даются письменные ответы в соответствии с действующим законодательством. Информация, полученная от жителей участка, может быть использована при документировании и раскрытии преступлений, пресечении административных правонарушений.

Отчеты УУП будут способствовать правовому просвещению граждан, обеспечению взаимодействия полиции с общественными объединениями, организациями и гражданами по предупреждению и раскрытию преступлений и правонарушений, государственными и муниципальными органами. Это, в свою очередь, позволит сформировать положительное общественное мнение о работе полиции, что является основным критерием официальной оценки деятельности полиции.

Таким образом, отчеты УУП перед населением есть форма взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества, хороший способ построения паритетных отношений, а наличие гражданского общества – непременное условие построения правового государства в Российской Федерации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Проведение участковым уполномоченным полиции отчета перед населением.
2. Порядок взаимодействия УУП с ОМСУ по вопросам ООП и ООБ на территории административного участка.
3. Взаимодействие УУП с негосударственными общественными объединениями.
4. Деятельность УУП по подготовке плановых отчетов перед ОМСУ и населением административного участка.
5. Порядок работы УУП с внештатными сотрудниками полиции.

6. Порядок работы УУП с общественными объединениями правоохранительной направленности.

7. Установление и поддержание УУП доверительных отношений с гражданами, проживающими на территории обслуживаемого административного участка в интересах служебной деятельности.

Рекомендуемая литература

1. Гришаков А. Г., Гайдуков А. А., Федяев Е. А. Деятельность участковых уполномоченных полиции в типовых ситуациях: учеб.-метод. пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2014. 35 с.

2. Джемелинский В. А. Проведение поквартирного (подворового) обхода: учеб. пособие. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. 66 с.

2. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. / под. ред. В. А. Кудина; С.-Петерб. ун-т МВД России. СПб.: Р-КОПИ, 2017. 308 с.

Заключение

Организация и обеспечение эффективной и правомерной деятельности участковых уполномоченных полиции выступает обязательным условием формирования в России гражданского общества с высокой правовой культурой. Участковый, являясь «универсальным» должностным лицом полиции в силу предоставленных ему административно-правовых и уголовно-процессуальных полномочий, оказывает непосредственное воздействие на оперативную обстановку и состояние правопорядка на административном участке. Так, трудно переоценить объем административно-юрисдикционных и контрольно-надзорных полномочий УУП. Кроме того, участковые уполномоченные полиции непосредственно реализуют и обеспечивают взаимодействие органов внутренних дел с иными органами публичной власти, общественными объединениями, организациями и гражданами. Без подобного взаимодействия функционирование современной правоохранительной системы попросту немыслимо.

Настоящий учебник структурирован в соответствии с тематическим планом дисциплины «Организация деятельности участкового уполномоченного полиции», при этом его авторы стремились в рамках каждой темы подчеркнуть организационно-правовые особенности реализации участковыми уполномоченными полиции основных направлений деятельности, выявить их наиболее типичные ошибки в правоприменении, рассмотреть рекомендации по организации правоохранительной деятельности и предупредить о наличии пробелов и коллизий в отечественном законодательстве, которые могут дезорганизовать работу участкового. Авторский коллектив выражает надежду, что учебник будет полезен для профессорско-преподавательского состава и обучающихся образовательных организаций МВД России.

Оглавление

Список сокращений…….. 3
Введение…….. 4
Раздел I. Организация деятельности службы участковых уполномоченных полиции……. 6
Глава 1. Становление и развитие службы участковых уполномоченных полиции…… 6
§ 1. Предшественники участковых уполномоченных в дореволюционной полиции России…….. 6
§ 2. Развитие службы участковых уполномоченных в советский период…… 11
Глава 2. Правовые и организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции……. 19
§ 1. Организационные основы деятельности участковых уполномоченных полиции…… 19
§ 2. Правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции…… 22
Раздел II. Профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции…… 32
Глава 3. Индивидуально-профилактическая работа участкового уполномоченного полиции с несовершеннолетними, а также с лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел, и лицами, в отношении которых установлен административный надзор…….. 32
§ 1. Правовые основы профилактической работы участкового уполномоченного полиции. Общая и индивидуальная профилактика……. 32
§ 2. Роль участкового уполномоченного полиции в предупреждении правонарушений несовершеннолетних…….. 41
§ 3. Профилактическая работа участкового уполномоченного полиции с лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел, и лицами, в отношении которых установлен административный надзор…… 46
Глава 4. Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, совершаемых на почве семейно-бытовых отношений…… 51
§ 1. Понятие семейно-бытовой сферы……... 51
§ 2. Правовая основа профилактики административных правонарушений участковым уполномоченным полиции в семейно-бытовой сфере…….. 53
§ 3. Административно-правовая характеристика правонарушений, совершаемых в семейно-бытовой сфере…….. 57

§ 4. Предупреждение участковым уполномоченным полиции административных правонарушений в семейно-бытовой сфере…… 64
§ 5. Выявление и пресечение участковым уполномоченным полиции административных правонарушений в семейно-бытовой сфере…… 68
Раздел III. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции, связанная с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности, охраной прав граждан, собственности и контролем за лицензионно-разрешительной системой…… 74
Глава 5. Деятельность участкового уполномоченного полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности……... 74
§ 1. Правовые подходы к определению сущности и содержания общественной безопасности и общественного порядка…… 74
§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность……. 82
§ 3. Особенности предупреждения и пресечения административных правонарушений……... 90
Раздел IV. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений……. 95
Глава 6. Сущность административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции…… 95
§ 1. Понятие и признаки административной юрисдикционной деятельности…… 95
§ 2. Основные стадии производств по делу об административном правонарушении, осуществляемые участковым уполномоченным полиции…….. 97
Глава 7. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности……. 115
§ 1. Предупреждение и профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений в области охраны собственности……. 115
§ 2. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны собственности……. 123
Глава 8. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений в сфере миграции…… 129

§ 1. Общая характеристика миграционного законодательства и миграционных процессов в Российской Федерации…….. 129
§ 2. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере внутренней (социально-экономической) миграции населения в Российской Федерации……. 145
§ 3. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере внешней и внутренней трудовой миграции населения в Российской Федерации…….. 151
§ 4. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны миграционно-правовых отношений……. 159
Глава 9. Предупреждение и пресечение участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ…… 176
§ 1. Предупреждение и профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ…… 176
§ 2. Административно-юрисдикционная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере охраны общественных отношений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ……. 181
Глава 10. Деятельность участкового уполномоченного полиции, связанная с нарушениями антиалкогольного законодательства……. 190
§ 1. Пресечение участковыми уполномоченными полиции фактов употребления алкогольной продукции……... 190
§ 2. Пресечение участковыми уполномоченными полиции фактов незаконной продажи алкогольной продукции……... 196
Раздел V. Административная деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению безопасности дорожного движения, противодействию экстремизму и терроризму, обеспечению правопорядка в условиях чрезвычайных обстоятельств, чрезвычайных ситуаций…… 202
Глава 11. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению безопасности дорожного движения на административном участке……. 202
§ 1. Классификация административных правонарушений в области дорожного движения и их характеристика…… 202

§ 2. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению безопасности дорожного движения……. 209
Глава 12. Деятельность участкового уполномоченного полиции по противодействию экстремизму и терроризму……. 214
§ 1. Терроризм как крайняя форма экстремизма: понятие, сущность, формы проявления……... 214
§ 2. Правовое регулирование противодействия терроризму….. 224
§ 3. Роль и место органов внутренних дел в предупреждении и пресечении террористических актов…… 228
§ 4. Предупреждение, пресечение и фиксация проявлений терроризма участковыми уполномоченными полиции на обслуживаемой территории……. 235
Глава 13. Деятельность участкового уполномоченного полиции по обеспечению правопорядка в условиях чрезвычайных обстоятельств, чрезвычайных ситуаций…… 244
§ 1. Понятие и характерные особенности чрезвычайных ситуаций……. 244
§ 2. Нормативно-правовая основа административной деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций…….. 247
§ 3. Правовые и организационные меры в деятельности участкового уполномоченного полиции при возникновении чрезвычайных ситуаций…… 249
Раздел VI. Деятельность участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой территории…… 257
Глава 14. Организация работы участкового уполномоченного полиции на административном участке…… 257
§ 1. Общая характеристика элементов организации деятельности участковых уполномоченных полиции…… 257
§ 2. Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции…… 261
Глава 15. Деятельность участкового уполномоченного полиции по изучению населения и объектов обслуживаемого административного участка…….. 272
§ 1. Проведение участковым уполномоченным полиции профилактического обхода административного участка……. 272
§ 2. Работа участкового уполномоченного полиции с представителями учреждений и организаций, расположенных на обслуживаемой территории……. 276
§ 3. Организация работы участковых уполномоченных полиции в образовательных организациях высшего образования… 281
Глава 16. Организация работы участкового уполномоченного полиции по рассмотрению обращений и заявлений граждан…….. 291

§ 1. Нормативные основы и содержание правового института рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел…….. 291
§ 2. Порядок рассмотрения обращений граждан в территориальных органах МВД России……... 297
§ 3. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении обращений граждан……... 306
§ 4. Порядок приема, регистрации и разрешения участковыми уполномоченными полиции заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях…… 310
§ 5. Типичные нарушения, допускаемые участковыми уполномоченными полиции при рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях……... 323
Раздел VII. Осуществление взаимодействия участкового уполномоченного с другими службами полиции, иными правоохранительными органами, органами исполнительной власти и общественностью на обслуживаемом административном участке…….. 330
Глава 17. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с другими службами органов внутренних дел, иными правоохранительными органами…… 330
§ 1. Организационно-правовые формы и принципы взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции…….. 330
§ 2. Взаимодействие подразделений участковых уполномоченных полиции с другими подразделениями территориального органа МВД России……... 332
§ 3. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с иными правоохранительными органами……... 341
Глава 18. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами. Проведение участковым уполномоченными полиции отчета перед населением…… 345
§ 1. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с представителями других федеральных органов исполнительной власти, представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представителями местного самоуправления…… 345

§ 2. Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с гражданами при охране общественного порядка……. 352
§ 3. Организация и проведение участковым уполномоченным полиции отчета перед населением…… 364
Заключение……. 369

Учебное издание

Труфанов Михаил Егорович,
доктор юридических наук, профессор;
Жеребцов Алексей Николаевич,
доктор юридических наук, доцент;
Рыдченко Кирилл Дмитриевич,
кандидат юридических наук, доцент;
Зайцев Руслан Яковлевич,
кандидат юридических наук, доцент;
Шиенкова Анна Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент;
Кучмезов Рустам Нурбиевич,
кандидат юридических наук;
Подгайный Андрей Михайлович,
кандидат юридических наук;
Бунова Оксана Валериевна;
Куреев Виктор Викторович

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Учебник

Редактор *Т. Г. Кривошеева*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1607-8

9 785926 616078

Подписано в печать 16.04.2020. Формат 60х84 1/16.
Усл. печ. л. 22,0. Тираж 150 экз. Заказ 27.

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