

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования

«Уфимский юридический институт МВД Российской Федерации»

Кафедра административно-правовых дисциплин

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему **«ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ УЧАСТКОВЫХ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ
ОБСЛУЖИВАЕМОГО УЧАСТКА, ОБЩЕСТВЕННЫМИ
ОБЪЕДИНЕНИЯМИ, ГРАЖДАНАМИ И ЧАСТНЫМИ ОХРАННЫМИ
ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА
МВД РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ)»**

Выполнил
Касюк Виталий Николаевич
обучающийся по специальности 40.05.02
Правоохранительная деятельность
2017 года набора, 7202 учебной группы

Руководитель
профессор кафедры,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук, профессор
Аксенов Сергей Геннадьевич

К защите рекомендуется
рекомендуется/не рекомендуется

Начальник кафедры Мамлеева Д.Р. Мамлеева
подпись

Дата защиты: « ___ » _____ 2023 г. Оценка _____

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования связана с тем, что геополитическое положение нашего государства остается сложным и уязвимым и сегодня. Развитие государства определяется развитием его правовой системы, систематизацией и эволюцией правовых норм.

Одной из основных задач современного государства является защита общества и государства в целом и каждого отдельного гражданина в частности, защита прав и законных интересов гражданина от противоправных преступных посягательств.

Становление российской государственности переплетено с историей нашей страны, поскольку все этапы развития России напрямую связаны с определенными политическими событиями, своим социально-экономическим положением в конкретные периоды. Сегодня для дальнейшего строительства правового государства в нашей стране необходимо тщательно изучать опыт прежних лет для того, чтобы сделать правильные выводы общего хода эволюции российского законодательства в его историческом развитии. Критерием правового государства (в широком понимании) является стабильность, сбалансированность его правовой системы, соответствующей современным условиям и способной отвечать современным вызовам многогранных процессов. Вместе с тем постоянно изменяющийся экономический, политический и общественно-социальный климат нашего государства требует своевременного совершенствования правовой системы.

Участие граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности является весомым вкладом в борьбе с противоправными деяниями. В практике деятельности органов внутренних дел в нашей стране можно заметить невысокий в последнее время уровень взаимных отношений участкового уполномоченного полиции с населением обслуживаемого участка, предопределенный фактической нуждаемостью в продуктивной деятельности вышеназванных субъектов. В то же время

повышение степени влияния общественности на деятельность полиции подразумевает под собой соучастие граждан в охране общественного порядка, а также усиление формирования субординационного компонента взаимоотношений, на что влияет увеличение количества определенных полномочий общественных организаций, которые передаются в сферу деятельности правоохранительных органов.

В настоящее время в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ в качестве основополагающего принципа ее деятельности провозглашен принцип «взаимодействие и сотрудничество», в рамках реализации которого полиция взаимодействует с другими правоохранительными, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

В настоящее время как в теории, так и в практике государственного управления все чаще возникают вопросы о нуждаемости в каких-либо новых, эффективных способах решения проблем взаимодействия участкового уполномоченного полиции с общественностью.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе организации работы участковых уполномоченных полиции с населением обслуживаемого участка, общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями по вопросам предупреждения преступлений.

Предметом исследования стала предупредительная деятельность участковых уполномоченных полиции в процессе взаимодействия с населением обслуживаемого участка, общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями.

Целью исследования изучение особенностей организации работы участковых уполномоченных полиции с населением обслуживаемого участка,

¹ О полиции: Федеральный закон Рос. Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 янв. 2011 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 2 фев. 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями по вопросам предупреждения преступлений.

Задачи исследования:

- охарактеризовать основы деятельности участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой территории;
- дать характеристику правового взаимодействия населения обслуживаемого участка и участковых уполномоченных полиции;
- раскрыть основные формы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и граждан в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- рассмотреть мониторинг как метод правового контроля правопорядка и деятельности органов полиции.

Методы исследования. При исследовании были использованы различные методы, в том числе те, которые позволили достичь целей и задач, стоящих перед настоящим исследованием. В их число вошли такие, как анализ, синтез, индукция, дедукция, классификация, формально-юридический, историко-правовой, анализ судебной практики, частноправовой метод исследования в виде сравнительного-правового подхода.

Степень разработанности темы. В настоящее время тема организации работы участковых уполномоченных полиции с населением обслуживаемого участка, общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями по вопросам предупреждения преступлений достаточно разработана, однако содержит проблемные вопросы в данной сфере.

Теоретическую базу исследования составляют фундаментальные теоретические положения общей теории права, труды российских ученых в иных областях научного знания, имеющих теоретическое значение для изучения вопросов организации работы участковых уполномоченных полиции с населением обслуживаемого участка, общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями по вопросам предупреждения преступлений.

Нормативная база исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, уголовно-процессуальное, иное федеральное законодательство РФ, а также судебные акты Верховного Суда РФ, имеющие существенное значение для исследуемой темы.

Эмпирическая база исследования включает данные ГИАЦ МВД России о судебной практике органов внутренних дел, а также результаты судебной практики по исследуемой проблеме.

Практическая значимость исследования связана с тем, что в настоящем исследовании выявлены некоторые проблемы организации работы участковых уполномоченных полиции с населением обслуживаемого участка, общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями по вопросам предупреждения преступлений. Нами предлагаются изменения действующего законодательства, путем внесения рекомендаций, направленных на дальнейшее перспективное развитие сферы организации работы участковых уполномоченных полиции с населением обслуживаемого участка, общественными объединениями, гражданами и частными охранными организациями по вопросам предупреждения преступлений.

Структура работы. Дипломная работа состоит из введения, двух, включающих в себя четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ НА ОБСЛУЖИВАЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ

§ 1. Основы деятельности участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой территории

Становление службы участковых уполномоченных полиции имеем многовековую историю. Упоминания о первых должностях, являющихся их прототипами, относятся к XVI в. По мнению исследователей, в результате реформирования следствия и суда, проведенного в Русском государстве в период 1530-1550 гг. (губная реформа) появились так называемые губные (окружные) учреждения. Возглавляли созданные структуры губные старосты, наделенные определенными властными функциями, в частности, контролировали общественный порядок, осуществляли розыск и наказание «лихих людей», нейтрализовали антигосударственное настроение населения.

17 ноября 1923 г. приказом НКВД РСФСР был утвержден важнейший исторический документ того времени - Инструкция участковому надзирателю, которая положила начало формированию института участковых уполномоченных полиции в России. Этот нормативно-правовой акт закреплял организацию низового милицейского аппарата в городе, указывал о вверении участковому надзирателю определенного участка, что способствовало организации более эффективной деятельности по охране общественного порядка.

Вторая половина 1930-х гг. ознаменовалась совершенствованием службы путем издания ряда регламентирующих ее деятельность актов. В частности, в 1929 г. получил юридическое закрепление «участковый милиционер», в 1930 г. переименован в участкового инспектора милиции, а в 1939 г. - в участкового уполномоченного.

В результате проведенного в 2011 г. реформирования системы МВД России появилось используемое в настоящее время наименование - участковый уполномоченный полиции (далее - УУП).

Участковые уполномоченные на всех этапах развития этой службы являются главным связующим звеном полиции с населением, гарантом защиты прав и свобод граждан от преступных посягательств по месту жительства. Участковый уполномоченный полиции в нынешнее время — это представитель полиции, выполняющий возложенные на него задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка на закрепленной за ним в установленном порядке части территории, обслуживаемой органом внутренних дел¹.

Участковый уполномоченный полиции в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Участковый это не только «участок» это еще и «участие». Не составление отчетов и выполнение формальных профилактических мероприятий «ради галочки», а реальное, неравнодушное участие в жизни местного сообщества должно быть целью деятельности участкового уполномоченного. Соответственно, при отборе кандидатов на эту должность особое внимание должно уделяться, в т.ч. их психологическому тестированию (определению уровня эмпатии и пр.); а в процессе прохождения службы – профилактике

¹ Клейменов Е.А. Совершенствование взаимодействия полиции с гражданами в оценках сотрудников органов внутренних дел / В сб.: Российская государственность и вызовы XXI века. М., 2022. С. 73.

профессионального выгорания¹.

Защита общества от преступности глубоко уходит своими корнями в историю. В свою очередь очень эффективная ранняя профилактика позволяет существенно сократить «последующую» нагрузку на правоохранительные органы. Профилактическая деятельность является одним из основных направлений в деятельности участкового уполномоченного полиции, обращённая на создание эффективных мер по недопущению обстоятельств подталкивающих к совершению противоправных деяний, повлекших определенные последствия.

Необходимо отметить что профилактика противоправных деяний в наше время не стоит на первом плане. Отсутствуют также методологические рекомендации по организационному обеспечению профилактической деятельности участкового уполномоченного, в частности в отношении надзора за лицами, стоящими на профилактическом учете. Данные факторы влияют на понижение работы в области проведения профилактической работы с населением.

Проблему неэффективности деятельности участкового уполномоченного полиции, в деятельности которого было прописано много дополнительных функций, решил приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»². Наш интерес к данному вопросу, в первую очередь, вызван изданием приказа МВД России от 29 марта 2019 года № 205, отменившим ранее действовавший приказ, регламентирующий работу службы. В ходе реализации вступившего в силу нормативно-правового акта руководителям и сотрудникам службы участковых

¹ Баньковский Е.А. Современные проблемы правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 1. С. 99.

² О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организация этой деятельности: приказ Министерства внутренних дел России от 29 марта 2019 г. № 205 // Собр. законодательства Рос. Федерации.. 2016. № 52. Ст. 7614; 2018. № 19. Ст. 2725; № 30. Ст. 4711; № 46. Ст. 7028.

уполномоченных полиции неизбежно придется столкнуться с определенными трудностями и вопросами.

Характерной особенностью рассматриваемого приказа МВД № 205 является то, что им утверждены сразу два нормативно-правовых акта: На наш взгляд данная особенность приказа № 205 не является обоснованной и необходимой. Такая структура документа усложняет его реализацию, так как вызывает необходимость сопоставления положений Инструкции и Наставления, увеличивает количество отсылок между этими нормативно-правовыми актами. Но больший интерес вызывает изменение перечня категорий лиц, состоящих на профилактическом учете, а также изменение понятий, относящихся к индивидуально-профилактической работе с указанными лицами.

Иначе говоря, при кажущемся сходстве категорий подучетного элемента, в ранее действовавшем и вновь принятом нормативно-правовых актах, следует отметить, что новое определение категорий может вызвать ряд серьезных проблем в реализации полномочий участкового уполномоченного по проведению индивидуальной профилактической работе с ними, а также в организации этой работы. Если новая Инструкция не внесла значительных изменений в организацию деятельности по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также в отношении лиц, формально подпадающих под действие федерального закона об административном надзоре, совершающих правонарушения в семейно-бытовой сфере, то изменение критериев постановки на профилактический учет лиц, больных алкоголизмом и наркоманией влечет за собой ряд важных вопросов.

То есть с точки зрения правомерности постановки на учет и проведения профилактической работы с лицами, больными наркоманией, возникает вопрос о допустимости предоставления информации о состоянии на учете в медицинской организации лиц, больных наркоманией, если в их отношении не вынесено соответствующее судебное решение. К тому же возникает вопрос о

правомерности предоставления аналогичной информации о лицах, больных алкоголизмом, вообще. О возможных решениях указанной проблемы будет сказано ниже.

Итак, обязательными условиями для постановки на профилактический учет органов внутренних дел лиц, больных алкоголизмом и наркоманией, является совершение ими в течение года двух и более раз определенных правонарушений, связанных (по мнению авторов Инструкции) с их заболеванием. Первый возникающий в этой связи вопрос: а почему совершение больным алкоголизмом административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения является поводом для решения вопроса о постановке на учет, а совершение административного правонарушения наркоманом в состоянии наркотического опьянения — нет? Представляется, что в данном случае, как бы это странно не звучало, мы имеем дело с дискриминацией алкоголиков по сравнению с лицами, страдающими наркотической зависимостью. Можно, конечно, возразить, что совершение административного правонарушения в состоянии наркотического опьянения, автоматически предполагает предварительное употребление наркотических средств, однако установить факт нахождения в состоянии какого-либо опьянения можно лишь при проведении соответствующего медицинского освидетельствования. При этом если лицо привлекается к ответственности за административное правонарушение, напрямую не связанное с употреблением наркотиков либо алкогольной продукции, а также за такое правонарушение, где нахождение в состоянии опьянения является квалифицирующим признаком, то медицинское освидетельствование, как правило, не проводится.

Второй вопрос, возникающий в этой связи, можно сформулировать следующим образом: как получать информацию о наличии у лица, совершившего два и более раза в течение года те или иные правонарушения, соответствующего диагноза?

Подразделение по УУП должно:

а) отслеживать повторность совершения административных правонарушений в отношении всех лиц, привлекающихся к административной ответственности, причем как на территории субъекта Российской Федерации, где эти лица проживают, так и на территории других субъектов России;

б) при выявлении лиц, указанных выше, направлять запрос в отношении каждого из них в медицинскую организацию (наркологический диспансер) запрос о факте состояния данного лица на учете по поводу хронического заболевания.

Можно предположить, что столь трудоемкий процесс не сможет обеспечить полноту выявления и постановки на учет рассматриваемых категорий.

И третий вопрос, который, по нашему мнению, стоит задать: а в чем будет заключаться профилактическая работа участкового уполномоченного с данными лицами?

К рассматриваемым нами категориям административный надзор (в его понимании, изложенном в Инструкции) не применим. Профилактический учет, как вид индивидуального профилактического воздействия, по нашему мнению, рассматриваться не может, так как является техническим основанием для начала самой ИПР и сам по себе не влияет на волю лица, на нем состоящего. Остальные три разновидности индивидуальной профилактики не дают реализовать все возможности по индивидуальному воздействию на подучетника.

Исходя из всего вышеизложенного, следует прийти к определенным выводам.

Во-первых, имеются противоречия между положениями федерального закона от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ и Инструкции, утвержденной приказом № 205, в части законности предоставления информации, составляющей врачебную тайну, в отношении лиц, больных алкоголизмом (в общем) и наркоманией (в частности). Решением этой проблемы может быть, как внесение изменений в указанный федеральный закон (дополнение пункта 3.1 части 4

статьи 13 категорией лиц, больных алкоголизмом, а также допущения передачи информации о больных для осуществления индивидуальной профилактической работы), так и исключения рассмотренных категорий лиц, с которыми проводится ИПР, из Инструкции.

Во-вторых, требует расширения перечень мероприятий, составляющих содержание индивидуальной профилактической работы. Как минимум в него должны быть включены:

проведение бесед и опрос родственников, знакомых и других лиц, входящих в круг общения подчетника, с исключением разглашения персональных данных и сведений, составляющих врачебную, служебную и государственную тайну;

проведение консультаций с лечащим врачом для определения оптимального правового профилактического воздействия на профилактируемое лицо с учетом медицинских рекомендаций.

Тем не менее необходимо заметить, что «при устранении данных недостатков, сотрудники органов внутренних дел будут иметь возможность быстро и качественно решать поставленные перед ними задачи по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, что обязательно скажется на качестве несения службы»¹. В завершение следует отметить, что проведенный в данной работе анализ указывает на необходимость глубокой теоретической и практической разработки темы индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного полиции, включая определение категорий лиц, с которыми она проводится, содержания ИПР.

Новый приказ № 205 значительно сократил документооборот, который должен вести УУП. Был создан специальный модуль под названием «Участковый». В данный модуль вошел весь объем информации, который раньше имел отражение на бумаге. Однако, время не стоит на месте. Цифровые

¹ Баньковский Е.А. Современные проблемы правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 1. С. 99.

платформы, информационно-коммуникационные технологии и процессы электронного взаимодействия являются обязательным элементом практики оказания государственных, муниципальных услуг и всей системы государственной и муниципальной службы. Цифровая трансформация социальной сферы, системы органов власти и управления, совокупности важнейших отраслей экономики является инструментом повышения эффективности процессов, протекающих внутри указанных систем и в комплексе отношений с внешними субъектами. Ориентация на оптимизацию и ускорение процессов, сокращение издержек обращения и повышение уровня открытости субъектов социально-экономических отношений – целевые ориентиры процесса цифровизации.

Однако, внедрение в профессиональную деятельность УУП работу на персональном компьютере, выявил некоторые проблемы, которые обусловлены, прежде всего, недостатком практического опыта внедрения новых технологий и несовершенством методик оценки результатов, связанных с массовым применением цифровых технологий в предоставлении государственных услуг. Для их преодоления необходимы: построение единой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; налаживание работы единой системы межведомственного электронного взаимодействия; формирование и ведение федерального реестра государственных услуг, а также единого портала государственных, региональных и муниципальных услуг. Кроме того, требуется решить вопрос нехватки квалифицированных кадров в государственных и муниципальных органах, способных работать с новыми технологиями.

Следует отметить, что с середины 2000-х гг. социальные сети, технологии беспроводного доступа в Интернет стали частью повседневной жизни граждан. Компьютер превратился в необходимый атрибут повседневной жизни. Внедрение информационных технологий в деятельность органов власти позволяет создать единую цифровую платформу, объединяющую все информационные системы и ресурсы, используемые для оказания

государственных услуг и осуществления государственных функций. Однако в то же время появляются новые проблемы, сопутствующие процессу цифровизации, - это отсутствие инклюзивности и связанные с этим этические проблемы, цифровое неравенство населения, низкая степень доверия к сервисам госуслуг и пр. Все большее количество персональной информации пользователи помещают в информационные системы¹.

В соответствии требованиями приказа МВД России № 205, должна улучшиться обратная связь от населения. Злоупотребление алкоголем и наркосодержащими веществами, семейное насилие, вандализм, хулиганство – эти и другие правонарушения и преступления во многом выявляются именно участковыми уполномоченными полиции.

В свое время в Российской Федерации действовала система предотвращения совершения преступлений людьми, ранее осужденных. Первостепенными направлениями этой системы были меры ориентированные на социальную адаптацию ранее осужденных, проведение индивидуально-профилактической работы с данной категорией граждан, административный контроль со стороны органов внутренних дел. Должно быть обращено особое профилактическое «сопровождение» государства: 1) наличие специализированных государственных предприятий для трудоустройства ранее судимых лиц, лиц, утративших социальные навыки, материальные основы и волевые качества для социальной устойчивости в капиталистическом мире «опустошения» человека; 2) профилактическая работа правоохранительных органов с лицами, склонными к правонарушениям.

При проведении профилактических бесед с правонарушителями участковые уполномоченные полиции убеждают их о недопустимости совершения противоправных деяний, разъясняют последствия их совершения,

¹ Ушакова О.В. Доверие граждан как основа эффективного функционирования института участковых уполномоченных полиции // Общество: социология, психология, педагогика. 2019. № 1. С. 16.

ссылаясь на нормы административного и уголовного законодательства и др.

Общая социальная профилактика правонарушений направлена на прогрессивное развитие общества, улучшение жизнедеятельности населения во всех сферах. Ее объектом выступает все население страны. На недопущение правонарушений общая социальная профилактика влияет лишь косвенно. Специальное же предупреждение правонарушений заключается в непосредственном воздействии на причины и условия правонарушений, самих правонарушителей, на недопущение преступлений, административных правонарушений, антиобщественного поведения и негативных социальных явлений.

Особенно важной является работа по пресечению и профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Правонарушение несовершеннолетнего – неправомерное поведение несовершеннолетнего, виновное противоправное общественно опасное действие либо бездействие, противоречащее требованиям правовых норм и совершённое право и дееспособным (деликтоспособным) лицом, которое влечёт за собой предусмотренную законом юридическую ответственность. Но необходимо отметить что профилактика противоправных деяний в наше время не стоит на первом плане. Отсутствуют также методологические рекомендации по организационному обеспечению профилактической деятельности участкового уполномоченного, в частности в отношении надзора за лицами, стоящими на профилактическом учете.

Таким образом, в условиях демократического развития государственно-правовых и общественных отношений, существует необходимость как дальнейшего совершенствования российского законодательства, регламентирующего деятельность участкового уполномоченного полиции; так и практики функционирования этого важнейшего, в российской правоохранительной системе, института, по работе которого, граждане, как правило, во многом судят о работе всей российской полиции.

§ 2. Основы правового взаимодействия населения обслуживаемого участка и участковых уполномоченных полиции

Преобразования в обществе и экономике подталкивают законодателя к внесению изменений в существующую практику использования всего комплекса мероприятий, предусмотренных законодательством, регламентирующим охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности граждан.

Правовым основанием участия граждан в обеспечении общественного порядка являются ч. 1 ст. 30, ч. 1.32 Конституции РФ¹, в которых говорится о праве каждого человека на объединение, о праве гражданина участвовать в управлении делами государства, а также Федеральные законы от 2 июля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»² (далее - Закон № 44-ФЗ), от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Российской Федерации также граждане могут привлекаться к охране государственной границы в таких же формах в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 «О порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации». Существует и так называемое российское казачество, которое в установленном порядке принимает участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, защите Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом.

Основные виды взаимодействия населения и полиции зафиксированы в ст. 9 и частично конкретизированы в ст. 50 Федерального закона «О полиции».

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

К их числу относятся:

- привлечение граждан и общественных объединений к реализации задач, возложенных на органы полиции;
- участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;
- проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;
- обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;
- осуществление общественного контроля за деятельностью полиции¹.

Одной из важнейших проблем создания и деятельности добровольных народных дружин является мотивация граждан к участию в охране общественного порядка в составе народных дружин на добровольной основе, в большей степени молодежи². К мероприятиям, повышающим мотивацию участия граждан в составе добровольных дружин могут стать, во-первых, обеспечение места жительства как в муниципальных общежитиях, так и в общежитиях различных учебных заведений, во-вторых, большой потенциал имеют выдача билетов для посещения различных спортивных и культурных мероприятий, например, соревнования, чемпионаты, выставки и т.д.

Большой проблемой также является материальное стимулирование участников народных дружин. В местном бюджете следует, по нашему мнению, предусмотреть выделение средств или льгот для тех организаций и предприятий, работники которых входят в состав народных дружин. Например, Постановление администрации Ангарского городского округа Иркутской области от 26 ноября 2021 г. № 1048-ПА «Об утверждении Положения о

¹ Федорова И.В. Основные направления взаимодействия полиции с институтами гражданского общества // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 27.

² Васильченко Е.И., Нерубенко А.С., Гончаров В.А. Взаимодействие полиции и граждан как условие развития демократии / В сб.: Инновационный потенциал цифровой экономики: состояние и направления развития. Курск, 2022. С. 86.

поощрении принявших участие в охране общественного порядка граждан, народных дружинников и охранников частных охранных организаций» регулирует вопросы поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка. Размер денежной премии составляет 2 299 рублей, денежная премия выплачивается за счет средств бюджета Ангарского городского округа. Важно, что процедуру поощрения граждан, народных дружинников и охранников частных охранных организаций в торжественной обстановке проводит начальник управления по общественной безопасности администрации Ангарского городского округа¹.

Одним из основных направлений деятельности народных дружин является распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах. Реализация указанного направления напрямую может влиять на уровень информированности населения по вопросам содействия полиции и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка, что в свою очередь будет способствовать повышению имиджа народного дружинника. Как считают Н.Ю. Решева и Д.А. Тямин, «необходимо определить форму и вид ДНД: народная дружина как вид молодёжного волонтерства, как общественное объединение правоохранительной направленности, как вид общественной деятельности, как форма участия граждан в деятельности по борьбе с преступностью и охране общественного порядка и др.»².

Предупреждение преступлений в большинстве случаев рассматривается с точки зрения способов и средств. При раскрытии и расследовании преступлений основное внимание, как правило, направлено на субъект, то есть на лицо, которое совершило преступление, а жертва преступного посягательства отходит на второй план, и ей должного внимания не уделяется.

¹ Кравцова Е.А., Хмелинин Д.В. Взаимодействие полиции с отдельными институтами гражданского общества // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 4. С. 21.

² Решева Н.Ю., Тямин Д. А. Правовые особенности взаимодействия органов внутренних дел и граждан в борьбе с преступностью // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. №7. С. 181.

По этой причине для нас наиболее важным является изучение данной проблемы с точки зрения методов, которые применимы в отношении потенциальных, а также реальных жертв преступных посягательств либо лиц, обладающих повышенной виктимностью.

Виктимологическая профилактика – это деятельность, направленная на установление, ликвидацию или минимизацию факторов, обстоятельств, причин, формирующих виктимное поведение, выявление социальных групп или конкретных людей, характеризующихся повышенной степенью виктимности, а также выработку и совершенствование специальных методов и способов предупреждения преступлений.

В научной литературе существует огромное количество определений данного термина, и все они схожи, за тем лишь исключением, что некоторые авторы говорят о виктимологической профилактике применительно к жертвам, поведение которых было негативным, аморальным в преступной или предпреступной обстановке¹.

На наш взгляд, это не совсем правильно, поскольку виктимологическая профилактика должна быть направлена не только на тех лиц, которые в силу своих личностных особенностей обладают повышенной виктимностью, но и на остальных лиц, которые при различных обстоятельствах потенциально могут стать жертвами преступления.

Виктимологическая профилактика может осуществляться на трех уровнях: общем, групповом и частном. На общем уровне особыми целями являются устранение факторов, способствующих виктимизации общества, а также разрешение социальных, экономических, воспитательных вопросов, которые влияют на степень виктимности граждан в целом. Здесь объектом виктимологической профилактики является любой член общества, который потенциально или реально может стать жертвой преступлений, независимо от

¹ Давыдов М.В. Практическая реализация принципа взаимодействия и сотрудничества в деятельности участкового уполномоченного полиции / В сб.: Актуальные вопросы административно-правовой деятельности органов внутренних дел. Орел, 2022. С. 38.

его индивидуальной степени виктимности.

Принято различать следующие классификации предупредительной деятельности:

- По целям и уровню предупреждение делится на общесоциальное и специальное криминологическое.
- По объему и направленности применения предупредительных мер выделяется общее, особенное и индивидуальное предупреждение.

Институциональный фактор связан с управлением, регулированием отдельных сфер общественных отношений.

Это полностью относится к участковому уполномоченному полиции в сфере его деятельности.

Данные факторы влияют на понижение работы в области проведения профилактической работы с населением.

Необходимо отметить что профилактика противоправных деяний в наше время не стоит на первом плане. Отсутствуют также методологические рекомендации по организационному обеспечению профилактической деятельности участкового уполномоченного, в частности в отношении надзора за лицами, стоящими на профилактическом учете.

Цифровые платформы, информационно-коммуникационные технологии и процессы электронного взаимодействия должны стать обязательным элементом практики информационного сопровождения работы народных дружин. Цифровая трансформация социальной сферы, системы органов власти и управления, совокупности важнейших отраслей экономики является инструментом повышения эффективности процессов, протекающих внутри указанных систем и в комплексе отношений с внешними субъектами.

Институт мер процессуального принуждения и его центральный элемент – меры пресечения относятся к числу важнейших правовых инструментов государства. Государственное принуждение – явление, производное от самого государства, являющееся его неотъемлемым свойством, признаком. В этой связи существует серьезная проблема наделения полномочиями народных

дружинников к применению мер административного принуждения, в частности, доставления. Перечень уполномоченных на такие принудительные меры лиц определяется ст. 27.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ¹ (КоАП РФ), и народные дружинники в него не входят. Представитель власти – это должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа (примечание к ст. 318 Уголовного Кодекса Российской Федерации² (УК РФ). Народные дружинники не могут быть признаны должностными лицами, поскольку входят в состав общественного объединения.

При избрании соответствующей санкции или меры, а также определении их продолжительности должны приниматься во внимание тяжесть совершенного правонарушения и особенности личности правонарушителя. Общественные санкции и меры должны применяться таким образом, чтобы не нарушать права человека и способствовать решению проблем правонарушителей как равноправных членов общества.

Таким образом, в настоящее время существует ряд «проблем, возникающих в процессе участия граждан в охране правопорядка в России:

- несовершенство мер социального обеспечения и материального стимулирования лиц, принимающих участие в обеспечении общественного порядка, в частности народных дружинников; недостаточное материально-техническое обеспечение деятельности добровольных народных дружин;
- проблемы, связанные с привлечением граждан в добровольные народные дружины;
- низкая мотивация у граждан для участия в оказании помощи и

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 дек. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 дек. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 июня 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка и общественной безопасности;

- проблемы закрепления правового статуса народного дружинника в части применения им физической силы;

- отсутствие правовых норм в уголовном законодательстве, направленных на охрану жизни и здоровья лиц, принимающих участие в охране общественного порядка»¹.

Анализ приведенных положений позволяет сформулировать ряд предложений и рекомендаций по улучшению статуса народных дружинников. В частности, Зайцев И.А., Фирсова Е.А. считают, что «для улучшения социального положения лиц, принимающих участие в обеспечении общественного порядка, необходимо:

1) дополнить законы субъектов Российской Федерации, предметом регулирования которых выступают отдельные аспекты участия граждан в охране общественного порядка в пределах определенной территории и которые в настоящее время не содержат положений о личном страховании народных дружинников, такими нормами;

2) в субъектах России, где личное страхование лиц, принимающих участие в охране правопорядка, возложено на муниципальное образования, разработать модельные муниципальные правовые акты в помощь муниципалитетам;

3) предусмотреть обязательное финансовое обеспечение указанных мер. Средств местного бюджета на страховые выплаты может быть недостаточно, поэтому необходимо субсидирование бюджетов муниципальных образований за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Только при выполнении данного условия законодательно закрепленные нормы о личном

¹ Добров А.Н, Баранова С.А., Рачёв Д.Н. Об эффективности отдельных организационно-правовых мер по привлечению граждан к охране общественного порядка // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2019. № 4. С. 219.

страховании народных дружинников будут эффективны и будут реализованы»¹.

Таким образом, анализ нормативно-правового закрепления основных организационных форм участия граждан в охране общественного порядка в России позволил сформулировать следующие обобщения и выводы.

Во-первых, по общему правилу в России к участию в охране общественного порядка допускаются граждане, достигшие совершеннолетия.

Во-вторых, одной из форм участия граждан в охране общественного порядка в России выступают добровольные народные дружины. Для осуществления указанной деятельности граждане проходят регистрацию, после чего имеют право коллективно участвовать в обеспечении общественного порядка. При этом наименование таких общественных формирований определяется гражданами самостоятельно.

В-третьих, индивидуальные формы участия граждан в обеспечении общественного порядка и, например, могут включать в себя деятельность по предупреждению и пресечению преступлений, административных правонарушений, поиску лиц, осуществлению экспертно-криминалистической деятельности (для внештатного сотрудника полиции) и др.

В-четвертых, основные направления взаимодействия граждан с органами внутренних дел в России осуществляются, в частности:

- в мероприятиях по охране порядка (обеспечение правопорядка в общественных местах, охрана общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий, обеспечение безопасности дорожного движения);
- в информационном аспекте (информирование о противоправных деяниях и угрозах общественному порядку);
- в профилактическом (просветительском) аспекте.

В-пятых, в России вопрос применения физической силы народным

¹ Зайцев И.А., Фирсова Е.А. Участие граждан в охране общественного порядка: перспективные формы взаимодействия проблемы и предложения по совершенствованию // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2017. № 1. С. 121.

дружинником только в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости либо для устранения опасности является дискуссионным. В этой связи представляется целесообразным расширить полномочия народных дружинников по применению физической силы и внести изменения в статью 19 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а именно сформулировать п. 1 данной статьи следующим образом: «Народные дружинники при участии в охране общественного порядка могут применять физическую силу в целях пресечения правонарушений и задержания правонарушителей, если иными способами достичь указанных целей не представляется возможным в пределах, установленных законодательством Российской Федерации».

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ ОБСЛУЖИВАЕМОГО УЧАСТКА, ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ, ГРАЖДАНАМИ И ЧАСТНЫМИ ОХРАННЫМИ ОРГАНИЗАЦИИ (региональный аспект)

§ 1. Основные формы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и граждан в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности

В Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлены конкретные формы участия населения в охране общественного порядка, определен правовой статус лиц, участвующих в данной общественно-полезной деятельности в каждой из установленных законом форм участия.

Одной из форм участия граждан является содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам. Указанным законом регламентировано, что граждане вправе в целях содействия органам внутренних дел осуществлять строго определенные действия: информировать органы внутренних дел о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка (по приглашению органов внутренних дел); участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий (по приглашению их организаторов); участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел¹.

¹ Кравцова Е.А. Механизмы взаимодействия полиции с населением // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 1. С. 71.

Следующей формой участия граждан в охране правопорядка выступает участие в поиске лиц, пропавших без вести. Согласно статистическим данным МВД и МЧС РФ каждый год в нашей стране пропадают свыше ста тысяч человек, а в день их количество составляет от двухсот до трехсот человек. Большинство пропавших без вести лиц являются мужчины - пятьдесят тысяч, за ними следуют женщины - тридцать пять тысяч, а потом несовершеннолетние - пятнадцать-двадцать тысяч. Статистика МВД и МЧС РФ свидетельствует о том, что около семидесяти процентов лиц, пропавших без вести, удастся найти. Однако процент российских граждан, которые исчезают бесследно навсегда, все равно остается крайне высоким и составляет около двадцати процентов. При этом специалисты, занимающиеся розыском, отмечают ежегодный рост без вести пропавших лиц в России.

К сожалению, работа, связанная с проверкой как сообщений, так и заявлений о лицах, пропавших без вести, а также последующий розыск данных лиц осложняется объективными негативными обстоятельствами: начиная от отсутствия самого потерпевшего и заканчивая нехваткой времени, недостатком информации и динамичностью оперативной обстановки. Кроме того, следует отметить, что в настоящее время ни в одном нормативном правовом понятие «лицо, пропавшее без вести» не раскрывается, что тоже, как представляется, вызывает ряд проблем.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью. Главный интерес человека – это его жизнь, протекающая в определенных географических, социальных пределах. Жизнь, которая завершается естественной смертью, с соответствующими ритуальными подробностями и определением места захоронения. Тем временем история цивилизационных процессов с древних времен знала такое явление как пропажа человека без вести, которая исключает точное представление о жизни человека и/или о его смерти.

Правовые акты регулируют различные сферы общественных отношений, поэтому термин «лицо, пропавшее без вести» в каждом конкретном случае

может иметь характерный отличительный смысл и не совпадать со смыслом, которым отечественный законодатель наделяет данное понятие в нормах иного правового акта. В то же время ни в одном из упомянутых нормативных правовых актах не раскрывается содержание данного термина, что, как представляется, является явным упущением российского законодательства. Отсутствие легитимного определения, которое раскрывало бы содержание термина «лицо, пропавшее без вести» может привести и приводит к различным толкованиям данного понятия. В связи с озвученной проблемой, как представляется, следует унифицировать термин «лицо, пропавшее без вести», раскрыв его смысл и содержание¹.

В настоящее время понятие «пропавший без вести» применяется по отношению к нескольким категориям лиц, смысловое наполнение которых несколько отличается. В юридической литературе выделяют четыре категории лиц, пропавших без вести.

К первой категории относятся жертвы стихийных бедствий. Это могут быть техногенные аварии или природные катаклизмы (наводнения, пожары и др.). Лица данной категории являются фактически погибшими, но не обнаруженными из-за целого ряда обоснованных причин (например, тело осталось под завалами по время землетрясения). Специфика этой категории состоит в том, что фактические обстоятельства события (место и время происшествия) уже точно определены, но в то же время они подразумевают, что лицо, пропавшее без вести, не могло остаться в живых в силу объективных причин. Кроме того, одной из особенностей указанной категории является то, что обнаружение пропавших лиц осуществляется не при помощи оперативно-розыскных мероприятий сотрудников МВД РФ, а при помощи поисково-спасательных операций сотрудниками МЧС РФ.

¹ Васильченко Е.И., Нерубенко А.С., Гончаров В.А. Взаимодействие полиции и граждан как условие развития демократии / В сб.: Инновационный потенциал цифровой экономики: состояние и направления развития. Курск, 2022. С. 87.

Ко второй категории относятся сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие, которые с одной стороны пропали в процессе военных конфликтов или специальных операций (например, антитеррористических), а с другой не значатся в списке погибших или военнопленных. В силу неоднородности подобных лиц (различные рода войск, особенности вида деятельности сотрудников правоохранительных органов и т.д.) эта категория является крайне специфической. Исчезновение подобных лиц может быть сопряжено с особенностями территории, на которой осуществляет войсковая операция, или правового положения враждующих сторон, ведущих войну, и, например, не выдающих пленных.

К третьей категории относятся лица, которые пропали без вести в процессе локальных этнических или иных конфликтах, но на самом деле стали жертвами отдельных лиц, непосредственно не принимающих участие в конфликте. Это может быть рабство, похищение с целью выкупа и т.д. Подобные преступления характерны для африканских стран и стран Латинской Америки, где существует множество незаконно вооруженных формирований, которые на протяжении многих лет занимаются работорговлей и похищением людей с целью выкупа.

К последней категории относятся лица, которые пропали с места их постоянного, временного или предполагаемого пребывания без установленных причин и совершенно внезапно. Именно такие лица, пропавшие без вести, являются объектом розыска правоохранительных органов и подразумеваются в отечественных нормативных правовых актах.

В качестве одной из важнейших форм участия граждан в охране общественного порядка выступает также внештатное сотрудничество с полицией.

Согласно п. 4 Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции, утвержденной приказом МВД России от 10 января 2012 г., внештатные сотрудники полиции привлекаются к сотрудничеству по следующим направлениям деятельности полиции:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений;
- 3) поиск лиц;
- 4) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 5) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 6) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Деятельность внештатных сотрудников, например, наблюдение относится к категории несанкционируемых ОРМ. Так, в случае проведения наблюдения специализированными оперативно-поисковыми подразделениями, для этого требуется разрешение руководителя органа, осуществляющего ОРД, что логически уже относит данное мероприятие к категории ОРМ ведомственного санкционирования. Хотя с позиции узкопрактической плоскости ОРД, в рассматриваемом случае наблюдение перестает быть ОРМ, а уже является специальным оперативно-поисковым мероприятием, проводимым исключительно штатными негласными сотрудниками оперативно-поисковых подразделений ОВД.

Получение сведений внештатных сотрудников необходимо законодательно закрепить. При этом отметим, что отсутствует сама трактовка термина «сведения» несмотря на то, что он пронизан данным понятием. Стоит заметить, что в федеральном законе вообще нет нормы, которая включала бы в себя понятийный аппарат, что позволило бы избежать многих проблем, как в теории ОРД. Также, следует учитывать, что запрещено использовать результаты оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам, если они не обладают необходимыми свойствами, позволяющими признать их доказательствами.

Очень часто внештатные сотрудники привлекаются к оперативно-розыскной деятельности. При этом розыск в оперативно-розыскной деятельности и следственно процессуальной деятельности можно определить

как поиск и установление лиц причастных к преступлению и, или местонахождение которых невозможно установить без проведения специальных мероприятий, проводимых уполномоченными, в соответствии с действующим законодательством, субъектами.

Если рассматривать профилактическую деятельность в области противодействия коррупции, то принимаемые меры для профилактики коррупции включают в себя:

- сотрудничество с органами правопорядка по выявлению фактов взяточничества, а именно сообщение о месте и лицах, совершающих преступление коррупционной направленности:

- опубликование средствами массовой информации всех фактов коррупционных проявлений в стране, что значительно понижало социальный статус и авторитет данных лиц:

- неотвратимость наказания для субъектов коррупционных связей.

Относительно влияния имеющихся негативных факторов, присущих профессиональной деятельности, непосредственно на личность сотрудника полиции, то накопившаяся практика показывает, что результатом этого влияния, в первую очередь, является выраженное повышение агрессивности в поведении, случаи нарушения саморегуляции, факты совершения сотрудниками противоправных или аморальных поступков, различные случаи нарушения законности. Проводимый анализ причин, порождающих неспособность сотрудников полиции противостоять негативному воздействию профессиональной среды, имеющим место провокациям, причем не только со стороны отдельных граждан, но и случающимся со стороны общества, однозначно указывает на проблему неустойчивости нравственной сферы личности, что соответственно обусловлено недостаточным уровнем имеющегося нравственного и духовного развития большинства сотрудников полиции.

Наблюдается тенденция к снижению количества выявленных преступлений коррупционной направленности в зависимости от количества

зарегистрированных преступлений, которую можно объяснить низким уровнем взаимодействия института гражданского общества и органов внутренних дел, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением российского законодательства.

По нашему мнению, повышенного внимания требует комплекс мероприятий по совершенствованию и повышению правовой культуры населения. Правовая культура должна рассматриваться не иначе, как составная часть общей культуры. Правосознание и культура личности должны охватывать не только правовые запреты, но и формировать уважение в обществе, недопустимость причинения ущерба любого характера третьим лицам, обществу, государству.

К тому для эффективной реализации антикоррупционных направлений деятельности необходимо проводить виктимологическую профилактику коррупции органами внутренних дел, а именно реализовывать направления государственных мер, которые акцентированы на предупреждение коррупционных проявлений за счет снижения риска стать жертвами преступления. Ведущая роль должна отводиться телефонам доверия, что позволит бороться с коррупцией на новом уровне. Для того чтобы описанный механизм начал действовать, в целях упразднения коррупции, необходимо проводить пропаганду с непосредственным участием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, путем демонстрации актуальных маркетинговых каналов информационного распространения. В результате чего, граждане государства увидят функционирование институтов общественной жизни без коррупции, развитие государств со сниженным уровнем коррупции.

Следующей формой участия граждан в охране общественного порядка выступает участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. 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.

Общественные объединения, участвующие в охране правопорядка, имеют право: информировать органы внутренних дел о правонарушениях и об угрозах общественному порядку, оказывать содействие указанным органам при их обращении в мероприятиях по охране общественного порядка¹.

Реализация задачи содействия общественных объединений органам внутренних дел должна быть основана на принципах правоприменительного управления, которые вытекают из социальных и правовых принципов – интегрированного, территориального, отраслевого, линейно-зонального, принципа единоначалия и личной ответственности.

Процесс управления деятельности общественных объединений по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности представляет собой комплекс взаимосвязанных, последовательных действий, направленных на реализацию конкретной основной задачи – борьба с преступностью и правонарушениями в сфере охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также сохранения имущества собственников и различных объектов недвижимости, достижение которых реализуется путем формирования и реализации конкретных задачи в этой области².

В области охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности принцип комплексного подхода к обеспечению защиты граждан заключается в обеспечении ряда согласованных действий общественных объединений и действий различных подразделений полиции, занимающихся вопросами охраны общественного порядка, и направленных на

¹ Вериков В.В. Добровольные народные дружины: история и перспективы в обеспечении охраны общественного порядка в России // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. 2022. № 2. С. 89.

² Федорова И.В. Основные направления взаимодействия полиции с институтами гражданского общества // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 31.

предупреждение и пресечение преступлений, а также по выявлению административных правонарушений в этой области, а также по выявлению причин и условий их совершения. Необходимость в этом принципе обусловлена, прежде всего, состоянием оперативной обстановки, которая влияет на безопасность граждан, что влечет за собой обязанность координировать деятельность различных подразделений органа внутренних дел, работающих в одном месте.

Территориальный принцип означает соответствующее объединение общественных объединений и территориального органа внутренних дел для определенной территории, как правило, совпадающей с территорией соответствующей административно-территориальной муниципальной единицы. Этот принцип позволяет обеспечить защиту граждан с учетом местных социально-экономических условий, дает возможность повысить эффективность комплексного использования сил и средств.

Отраслевым принципом построения взаимодействия работы общественных объединений и правоохранительными органами является специализация структурных подразделений на определенных направлениях деятельности. Отраслевое построение позволяет сосредоточить силы и средства на управлении однородными подразделениями. Специализация позволяет сотрудникам в полной мере понять содержание поставленных задач, изучить и применить на практике формы и методы работы, разработать меры по повышению эффективности, что, в свою очередь, способствует принятию правильных управленческих решений и их реализации.

Одновременно отраслевой принцип функционирования является основой для взаимодействия всех звеньев полицейских подразделений и общественных объединений, что позволяет системе функционировать в целом. В состав территориального органа внутренних дел входят наряду с подразделениями, занимающимися вопросами охраны общественного порядка и обеспечения, такие подразделения, как кадровые, материально-технические, финансово-экономические, информационно-аналитические, юридические

единицы. Эти подразделения проводят анализ эксплуатационной ситуации, занимаются подбором и расстановкой кадров, а также материально-техническим обеспечением подразделений, которые, взаимодействуя с общественными объединениями, выявляют и пресекают правонарушения в сфере сохранности имущества¹.

Линейно-зональный принцип заключается в том, что отдельное подразделение или отдельный сотрудник руководит одним направлением работы, то есть специализируется на определенной деятельности. Например, участковый уполномоченный полиции может выявлять и расследовать административные правонарушения в области охраны собственности на вверенном ему участке. Особое значение имеет организация взаимодействия участкового уполномоченного полиции с гражданами.

Принцип единоначалия и личной ответственности является обязательным условием деятельности подразделений полиции. Являясь продолжением отраслевого принципа, он обеспечивает единое централизованное руководство, единство технической и кадровой политики в системе МВД России. Этот принцип не исключает коллегиальность при принятии управленческого решения; однако руководитель принимает окончательное решение самостоятельно и несет личную ответственность за деятельность доверенного отдела.

Эти принципы присущи не только взаимодействию общественных объединений с деятельностью подразделений территориальных органов МВД России, но и другим общественным сферам, в основе которых лежит комплекс практических мер и методов воздействия на общественные отношения в целом для решения поставленных задач².

¹ Кононов С.А. Актуальные вопросы участия граждан в защите государственной границы в составе добровольных народных дружин и добровольных казачьих дружин // Военное право 2020. № 1. С. 19.

² Клейменов Е.А. Совершенствование взаимодействия полиции с гражданами в оценках сотрудников органов внутренних дел / В сб.: Российская государственность и вызовы XXI века. М., 2022. С. 76.

Как отмечает В.В. Вериков, «организационные основы участия граждан в охране общественного порядка в России представлены рядом законодательно закрепленных форм, для которых характерны свои особенности: сущность, ограничения, права и обязанности лица, принимающего участие в охране правопорядка в конкретной организационной форме»¹.

Таким образом, опыт организации охраны общественного порядка в истории России показал формы, методы комплекса мер по обеспечению общественной безопасности государства в целом. Обобщённый и систематизированный материал, приведённый в настоящей статье, расширит не только историографию, но и научную базу исследования по участию населения в охране общественного порядка. Органы власти могут использовать практику решения вопросов обеспечения общественной безопасности государства, общества с участием инициативных граждан.

§ 2. Мониторинг как метод правового контроля правопорядка и деятельности органов полиции

В ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что единственным источником власти в России является народ. Для того чтобы выполнять волю народа, осуществлять выражение и защиту его интересов, государство должно постоянно взаимодействовать с населением страны. Взаимоотношения граждан с государством представляют собой сложный двусторонний процесс, в котором обе стороны воздействуют друг на друга. При этом чем демократичнее государство, тем легче и эффективнее осуществляется диалог между населением и государственными структурами, одной из которых является полиция².

¹ Вериков В.В. Добровольные народные дружины: история и перспективы в обеспечении охраны общественного порядка в России // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. 2022. № 2. С. 93.

² Добров А.Н., Баранова С.А., Рачёв Д.Н. Об эффективности отдельных организационно-правовых мер по привлечению граждан к охране общественного порядка //

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст.ст. 1, 4) полиция - это орган государственной власти, целями деятельности которого являются защита прав и свобод граждан и охрана правопорядка в обществе. Важность задач, возложенных на полицию, и их специфика, обуславливают необходимость осуществления постоянного взаимодействия данного органа государственной власти с населением.

Названный выше федеральный закон закрепляет партнерскую модель отношений полиции с населением: например, в ст. 9 устанавливается, что одним из критериев оценки деятельности полиции является мнение о ней, сложившееся в обществе, которое определяется на основе мониторинга, проводимого МВД России. Данные мониторинга периодически доводятся не только до сотрудников полиции, но и до населения через средства массовой информации.

Основным органом, деятельность которого направлена на осуществление взаимодействия полиции с населением, является общественный совет. Такие советы создаются непосредственно при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и при территориальных органах МВД России. Основная задача общественных советов – согласование общественно значимых интересов граждан с органами внутренних дел. Требования к составу советов установлены в Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года.

Для лиц, претендующих на участие деятельности общественного совета, установлен ряд ограничений. Так, членами общественного совета не могут быть лица, не достигшие 18 лет или признанные недееспособными, лица, имеющие судимость или являющиеся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу. В целях наиболее эффективного представления интересов институтов гражданского общества не допускается включение в состав общественного совета лиц, занимающих должности государственной и

муниципальной службы. Кроме того, его членами не могут быть иностранные граждане и лица без гражданства. Данное ограничение вытекает из конституционной нормы о том, что к управлению государственными делами могут допускаться исключительно граждане Российской Федерации, что, учитывая задачи, которые призваны решать общественные советы, является вполне закономерным¹.

К числу основных задач, возложенных на общественные советы, относятся:

а) привлечение институтов гражданского общества к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, противодействия преступности, профилактики правонарушений;

б) получение информации о деятельности органов полиции и доведение ее до граждан и организаций;

в) высказывание мнения по общим вопросам функционирования и дальнейшего развития органов внутренних дел;

г) проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел;

д) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел².

Порядок образования общественных советов установлен Приказом МВД РФ от 15 августа 2011 г. № 939. В соответствии с этим приказом общественный совет формируется на основании добровольного участия граждан и общественных объединений. Количество членов, входящих в состав совета, не

¹ Желтобрюх А.В., Сошин А.А. Совершенствование деятельности участковых уполномоченных полиции // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. № 2. С. 40.

² Зайцев И.А., Фирсова Е.А. Участие граждан в охране общественного порядка: перспективные формы взаимодействия проблемы и предложения по совершенствованию // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2017. № 1. С. 121.

может быть более 30. Точное их количество определяется начальником того территориального органа МВД России, при котором он создается. Формирование общественного совета производится начальником территориального органа внутренних дел на основании предложений граждан и общественных объединений, которые должны быть поданы в этот орган в течение 10 дней с момента оповещения населения о формировании общественного совета. Срок функционирования сформированного совета - два года. Формирование нового состава совета начинается за три месяца до окончания полномочий действующего состава общественного совета.

Решения общественного совета должны быть рассмотрены территориальным органом внутренних дел, при котором он создан, но данные решения имеют исключительно рекомендательное значение.

Результаты анализа деятельности общественных советов, создаваемых при территориальных органах МВД России, показывают, что данные советы выполняют больше содействующую функцию, чем функцию контроля. Члены общественных советов проводят достаточно много совместных с сотрудниками полиции мероприятий, направленных на повышение значимости, усиления доверия населения к органам внутренних дел.

Полиция сотрудничает с населением не только опосредовано - путем создания общественных советов, взаимодействия с общественными объединениями, средствами массовой информации и другими институтами гражданского общества, но и с помощью налаживания непосредственного контакта с гражданами. Как отмечает в связи с этим И.В. Федорова, «в своей деятельности полиция проводит работу по взаимодействию с институтами гражданского общества и каждым гражданином в частности, ведь только с их помощью удастся эффективно справляться с задачами, возложенными законодательством Российской Федерации».

Деятельность граждан, направленную на взаимодействие с полицией,

можно разделить на две большие группы мероприятий. Мероприятия первой группы ориентированы на осуществление контроля за деятельностью полиции (направление запросов, проведение общественных проверок и т.п.). Мероприятия второй группы предусматривают помощь полиции в выполнении возложенных на нее задач по охране правопорядка, расследованию и пресечению преступлений и т.д. В этих целях создаются специальные гражданские формирования, такие как добровольные народные и казачьи дружины, другие общественные формирования правоохранительной направленности, которые берут на себя выполнение некоторых правозащитных действий в рамках правоохранительной функции государства и гражданского общества¹.

Среди сотрудников органов внутренних дел наиболее близки к гражданам участковые уполномоченные полиции, которые осуществляют непосредственный и самый плотный контакт с населением. Механизмы осуществления взаимодействия участковых уполномоченных полиции с населением установлены Приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Правильные, обоснованные и корректные действия участкового имеют особую важность². Этот принцип позволяет обеспечить защиту граждан с учетом местных социально-экономических условий, дает возможность повысить эффективность комплексного использования сил и средств.

Проводя исследование профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции в системе органа внутренних дел, подчеркнем, что в первую очередь, правовое положение такого субъекта определяется его административно-правовым статусом

Интересным, в этой связи, нам видится подход Тихомирова Ю.А., который

¹ Васильченко Е.И., Нерубенко А.С., Гончаров В.А. Взаимодействие полиции и граждан как условие развития демократии / В сб.: Инновационный потенциал цифровой экономики: состояние и направления развития. Курск, 2022. С. 88.

² Павлова Е.В. Отдельные аспекты организации взаимодействия государственных органов с общественными организациями при охране общественного порядка // Административное право и практика администрирования. 2019. № 1. С. 44.

предложил блочную систему административно-правового статуса органа исполнительной власти: целевого, организационного, компетенционного.

Реализуются же комплекс приведенных прав и обязанностей посредством прямого их воплощения, поскольку основными функциями участкового уполномоченного полиции являются первостепенная - профилактическая, учетная, юрисдикционная и контрольно-надзорная.

В то время как индивидуальное направление связано с воздействием на лиц, от которых можно ожидать противоправного поведения и позитивной коррекцией их личности, общая же направленность, в своей совокупности, сводится к выявлению причин и условий деликтности.

Являясь центральным субъектом профилактики на административном участке, участковый уполномоченный полиции, осуществляет такую работу с применением различных форм её реализации, а также с применением соответствующих административных методов. В качестве отдельной формы профилактической деятельности УУП можно рассматривать и административно-юрисдикционную деятельность.

Таким образом, говоря об административных правоотношениях, возникающих при осуществлении профилактической деятельности УУП, можно сделать вывод об их сложности и многогранности внутреннего содержания. Многообразие средств, форм и методов реализации профилактики осуществляемой УПП, по нашему мнению, в настоящее время находится на достаточно высоком уровне, однако не исключает возможности и необходимости развития в соответствии с этапами социального и экономического прогресса.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что органы полиции осуществляют довольно тесный контакт с населением. Данное взаимодействие носит двусторонний характер. При этом, с одной стороны, граждане оказывают содействие органам полиции в выполнении ими

возложенных на них задач, с другой стороны - осуществляют контроль за деятельностью полиции. Взаимодействие полиции с гражданами происходит на всех уровнях функционирования системы органов внутренних дел. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что, как показывают результаты нашего исследования, чем ближе к населению структурное подразделение полиции, тем более тесное взаимодействие с населением оно осуществляет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективно противостоять проявлениям преступности можно только согласованными действиями всех институтов государства и общества, при должном уровне взаимодействия. Поэтому выделение законодателем взаимодействия и сотрудничества в качестве основополагающего принципа деятельности полиции неслучайно.

Так как деятельность участкового уполномоченного полиции многогранна и связана с решением огромного количества задач, особое значение данный принцип приобретает для рассматриваемой службы. Участковый это не только «участок» это еще и «участие». Не составление отчетов и выполнение формальных профилактических мероприятий «ради галочки», а реальное, неравнодушное участие в жизни местного сообщества должно быть целью деятельности участкового уполномоченного. Соответственно, при отборе кандидатов на эту должность особое внимание должно уделяться, в т.ч. их психологическому тестированию (определению уровня эмпатии и пр.).

С принятием Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» произошли изменения в правовом регулировании данного вопроса. Данный нормативный документ восполнил пробелы и коллизии в законодательном регулировании на федеральном уровне правовых основ участия граждан в охране общественного порядка, исключил ранее существовавшие пробелы в части законодательного урегулирования отсутствия финансовой мотивации граждан, участвующих в охране общественного порядка, незащищенности их жизни и здоровья, закрепил основные формы и принципы сотрудничества правоохранительных органов и населения.

Вступление указанного федерального закона обязало органы местного самоуправления не только осуществлять поддержку гражданам и объединениям, но и создавать условия их деятельности. В связи с этим на

местном уровне было принято ряд документов, регулирующих участие граждан в содействии органам правопорядка на местах.

В настоящее время с полной уверенностью можно говорить о значимости общественности в решении общих вопросов деятельности полиции по охране общественного порядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод граждан. Между тем законодатель, указав возможность оказания гражданами содействия полиции и обозначив основные направления их участия в главе 2 Федерального закона № 44-ФЗ, ограничился в основном проведением с их стороны просветительской и воспитательной работой. Такой подход по-своему понятен и оправдан, и связан с повышением узнаваемости в глазах населения, необходимостью решения сообща вопросов общественной значимости, а также снижению возможных рисков граждан в рамках содействия правоохранительным органам.

Неоспоримую помощь в решении задач, стоящих перед участковыми уполномоченными полиции на административном участке, оказывают внештатные сотрудники полиции. Члены добровольных народных дружин принимают активное участие в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий, в осуществлении профилактических рейдов. Практика показывает, что именно привлечение общественности к содействию полиции в решении своих задач, развитие гражданских инициатив вносит неоспоримый вклад в поддержании общественного порядка на обслуживаемой территории.

Очевидно, что перед участковыми уполномоченными полиции стоят задачи, которые во многом схожи с задачами и формами участия граждан в охране общественного порядка. Должностной функционал каждого сотрудника УУП весьма обширен, он решает достаточно широкий спектр задач. Защита личности, социума в целом, государства от незаконных посягательств; обнаружение и раскрытие преступных деяний; контроль за поведением освободившихся из пенитенциарных учреждений и состоящих на профучете; выезды по адресам; прием граждан, работа с населением в рамках оперативных мероприятий - лишь небольшой перечень возложенных обязанностей.

Общественные объединения, являясь институтами гражданского общества, наиболее заинтересованы в решении поставленных задач. Сферой деятельности этих общественных объединений не является решение вопросов «государственной важности». Как для участкового уполномоченного полиции наиболее значимым является обеспечение общественного порядка на вверенном ему административном участке, так и для общественных формирований значимым является помощь в поддержании общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на определенной территории, а также решение возникающих текущих вопросов. В связи с этим участковому уполномоченному полиции для наиболее эффективной реализации поставленных задач необходимо осуществлять тесное взаимодействие с общественными формированиями.

В приказе МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организация этой деятельности» подобной нормы не содержится, поскольку права и обязанности теперь не конкретизируются, а вытекают из должностной инструкции участкового уполномоченного полиции, основываясь на положениях Федерального закона «О полиции». Хотя при внимательном обращении старший участковый уполномоченный полиции в соответствии с п. 10.2 указанного приказа оказывает помощь участковым уполномоченным полиции в подборе и организации работы внештатных сотрудников полиции, укреплении взаимодействия с общественными объединениями правоохранительной направленности. Следовательно, задачи по привлечению граждан к внештатному сотрудничеству граждан, активному содействию общественным формированиям в реализации задач по оказанию помощи полиции никто не отменял.

Следует отметить, что возможность оказания содействия общественности в различных установленных законом формах, возможно только после внесения их в региональный реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности. При этом обязательным требованием

является внесение сведений о задействованных народных дружинах и общественных объединениях правоохранительной направленности в постовую ведомость территориальным органом внутренних дел для фиксации факта осуществления полномочий в связи с потенциальной возможностью наступления страхового случая при получении вреда и иными последствиями. Отсутствие материального стимулирования граждан к участию в охране общественного порядка является основной проблемой стимулирования указанного вида общественной деятельности. Такая возможность предоставлена органам местного самоуправления, по профилактическим программам расходы на данные мероприятия предусмотрены, но по причине дефицита местных бюджетов реализуется в недостаточной степени.

Таким образом, и федеральное законодательство, и ведомственные нормативные акты определяют взаимодействие сотрудников органов внутренних дел, в частности участковых уполномоченных полиции, как одно из условий эффективной деятельности полиции, а также реализации полномочий институтов гражданского общества. Однако приведенный выше анализ нормативных актов показывает, что это взаимодействие ограничивается достаточно узкой сферой и приведенных форм явно недостаточно для реализации полноценного взаимодействия в рамках реализации рассматриваемого принципа.

Важной проблемой является политическая пассивность населения муниципальных образований. Хотя сама проблема не имеет в основе взаимодействия участкового уполномоченного полиции с общественностью, пассивная деятельность граждан муниципальных образований приводит к пассивности граждан в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что приводит к проблемам взаимоотношений органов внутренних дел и населения.

В действительности, многие ученые, занимающиеся проблемами взаимодействия участкового уполномоченного полиции с общественностью считают, что население нашей страны не готово интегрироваться в такой

институт, как правоохранительные органы, так как закрепление в законодательстве положений о работе органов внутренних дел и функционирования различных механизмов правоохранительной деятельности не то же самое, что развить в гражданах высокий уровень правосознания и понимания того, для чего нужна охрана общественного порядка и каким образом каждый конкретный гражданин сможет стать участником этого большого и сложного процесса.

Надо отметить, что закрытый характер работы органов внутренних дел формирует негативное отношение граждан к организации государственной власти, что является вполне закономерным явлением.