

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра
«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему

Организационно-правовые основы деятельности участковых
уполномоченных полиции

Студент	_____	<u>Тарасова Юлия Юрьевна</u>
	(подпись, дата)	(фио полностью)
Научный руководитель	_____	<u>Колемасов В.Н.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)
Нормоконтролёр	_____	<u>Битюцкий Е.В.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)

Рецензент заместитель начальника отдела ОДУУП и ПДН УМВД РФ по
Пензенской области, майор полиции _____ Листков В.В.
(должность, место работы) (подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от ____ № ____).

Заведующий кафедрой _____ Свечников Н.И.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от ____ № ____).

Секретарь ГЭК	_____	<u>Козинченко Т.Н.</u>
	(подпись)	(фамилия, инициалы)

Пенза 2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Правовой статус участковых уполномоченных полиции.....	6
1.1. Становление института участковых уполномоченных полиции в отечественной системе органов внутренних дел.....	6
1.2. Нормативно-правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции в России.....	12
2. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции в Российской Федерации.....	15
2.1. Организационная структура службы участковых уполномоченных полиции.....	15
2.2. Основные права и функциональные обязанности участковых уполномоченных полиции.....	19
2.3. Современные проблемы функционирования института участковых уполномоченных полиции и возможные пути их решения.	32
Заключение.....	50
Список литературы.....	54

Введение

Актуальность темы исследования. Служба участковых уполномоченных полиции традиционно имела важнейшее значение на всех этапах развития отечественной государственности. Современный период времени не является исключением, поскольку и сегодня участковые уполномоченные находятся "на переднем краю" борьбы с преступностью осуществляя охрану общественной безопасности, обеспечивая реализацию прав и свобод личности на определенной территории.

Участковых уполномоченных полиции следует воспринимать в качестве своеобразного фундамента всей правоохранительной системы. Именно участковый должен стать прототипом формирования нового сотрудника полиции, ведь по его работе граждане зачастую оценивают деятельность органов внутренних дел в целом. Соответственно, добросовестное выполнение участковым уполномоченным полиции своих обязанностей во многом определяет социальный престиж полиции.

Вышеуказанные обстоятельства значительно актуализируют проблему исследования организационно-правовых основ службы участковых уполномоченных и варианты их совершенствования.

Анализируя степень изученности темы настоящей работы, необходимо отметить, что на сегодняшний день в рамках отечественной правовой науки существует достаточно большое количество исследований, предметом исследования которых является рассмотрение проблем анализа организационно-правовых основ службы участковых уполномоченных полиции.

В этой связи необходимо назвать исследования В. В. Власенкова, С.Ю. Волкова, А. А. Гадукова, Т. И. Желудковой, В. А. Кудина, Е. В. Киричек, К. В. Лена и др.

Вместе с тем, представляется, что, с одной стороны, вышеуказанное значение института участковых уполномоченных в отечественной правоохранительной системе, а с другой чрезвычайный динамизм развития законодательства, регламентирующего их деятельность, предполагает постоянное внимание к данной проблематике.

С учетом вышесказанного, объектом исследования настоящей работы являются правоотношения, складывающиеся в связи с функционированием института участковых уполномоченных полиции в качестве самостоятельного института правоохранительной системы, а предметом – особенности организационно-правовой системы их службы на современном этапе ее развития.

Целью работы является выявление ключевых особенностей организационно-правовой структуры деятельности института участковых уполномоченных полиции и перспектив ее совершенствования.

В контексте достижения указанной цели в работе решаются следующие задачи:

- характеризуются исторические особенности становления и развития института участковых уполномоченных полиции;
- анализируется нормативно-правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных на современном этапе;
- анализируется организационная структура службы участковых уполномоченных полиции;
- характеризуется функциональная специфика данного института и правовой статус участкового уполномоченного полиции;
- определяются проблемы, связанные с функционированием данного института на современном этапе и возможные пути их эффективного решения.

В ходе подготовки работы были использованы общенаучные и частнонаучные, характерные для юридической науки методы исследования. Среди первой группы необходимо назвать, в первую очередь, системно-структурный, сравнительный и диалектический методы, среди второй – метод сравнительного правоведения и формально-юридический.

Эмпирической базой работы являются действующие нормативно-правовые акты федерального значения, регулирующие организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции.

Научная новизна настоящего исследования определяется характером сделанных в нем выводов, представленных в конце параграфов глав и заключении.

Теоретическая значимость настоящей работы определяется возможностью использования полученных выводов для разработки комплексного диссертационного исследования, посвященного анализу современного состояния, правового статуса и перспектив развития института участковых уполномоченных полиции.

Практическая значимость определяется возможностями использования материалов представленного исследования в учебном процессе для подготовки как общих курсов по административному праву, так и специальных – посвященных правовому статусу участковых уполномоченных полиции в качестве самостоятельного института правоохранительной системы.

Структура работы отражает логику достижения вышеуказанной цели и решения отмеченных задач и состоит из введения, трех глав, две из которых включают в себя по два параграфа, заключения, а также списка используемой литературы и источников.

1. Правовой статус участковых уполномоченных полиции

1.1. Становление института участковых уполномоченных полиции в отечественной системе органов внутренних дел

В системе ОВД служба участковых уполномоченных всегда занимала важное место. Раньше в данной должности был квартальный или околоточный надзиратель, урядник. Иначе говоря, служба участковых уполномоченных полиции появилась с момента формирования в России системы органов внутренних дел. В связи с этим охарактеризуем основные этапы становления и развития данного института.

Представляется, что первым прототипом современной службы участковых уполномоченных полиции стали органы власти, появившиеся в результате исторически первой реформы системы местного управления, а именно, в 30 –е гг. XVI в. Результатом этой реформы стало складывание принципиально новой системы органов внутренних дел, основным звеном которой стали губные избы, функционирующие в рамках уезда. При этом основной единицей осуществления правоохранительной деятельности стали местные дворяне, а также лучшие крестьяне – старосты и целовальники. Именно они обязаны были не только вести уголовное следствие, но и исполнять наказания. Важно отметить, что эти должностные лица были выборными и при вступлении в должность

обязаны были приносить присягу, закрепленную крестоцелованием. Этот обряд значительно повышал статус губных старост.

С течением времени штат губных учреждений расширялся, а губные старосты переходили в прямое подчинение воевод. Такая система правоохранительных органов к концу XVI в. получила распространение на всей территории российского государства. Постепенно расширялась и властная компетенция этих органов - губные избы стали отвечать не только за правоохранительную деятельность, но и за морально-нравственное воспитание населения. Губные избы курировались специальным центральным органом отраслевого управления - прототипом современного министерства внутренних дел Разбойным приказом.¹⁾

Новый этап в развитии органов внутренних дел наступил с середины XVI в., что было связано с развитием приказной системы. В рамках этой системы отдельные приказы специализировались на осуществлении правоохранительных функций. Так, например, Разбойный приказ занимался сыском и судом по «разбойным» делам и через органы губного и земского управления осуществлял руководство местной полицией.

С середины XVII в. в России начинает формироваться система «градского благочиния», иначе говоря, городская правоохранительная система. Так, принятый в 1649 г. Наказ о градском благочинии стал действовать не только в Москве, но и на всей территории страны. В соответствии с этим документом вводилась должность объездных голов, в обязанности которых вменялось осуществление паспортного контроля, обеспечение общественного порядка, а также санитарного контроля.

Масштабные государственные реформы XVIII в. радикально изменили правоохранительную систему - в результате их осуществления была создана регулярная городская и сельская полиция, сотрудники

¹⁾ Лен К. В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул, 2015. С. 3-4.

которой получили статус государственных служащих. Таким образом, к концу XVIII в. в России уже была создана правоохранительная служба.

Территориально полицейская служба была привязана к губерниям и уездам, а ее основной функцией стало содействие "общественному благочинию".

Екатерина II приняла нормативный документ, регламентирующий данную службу - "Учреждение для управления губерний". Согласно ему была создана сельская полиция на уровне уезда, которая состояла из земского исправника и двух трех заместителей. Земский исправник выбирался из числа местных дворян и утверждался в должности губернатором. Его заместители избирались лично начальником из числа государственных крестьян. Кроме того, из их числа избирались сторожа, караульные, десятские и сотские, которые безвозмездно несли патрульно-постовую службу. Иными словами, эта служба воспринималась как особая государственная повинность, к которой также относились и мероприятия по сопровождению и охране осужденных, а также по организации первичных следственных действий в случае обнаружения факта совершенного преступления.

Примечательно, что начальник земской полиции обязан был не только осуществлять правоохранительную деятельность, но и осуществлять наблюдение за состоянием сельской инфраструктуры - дорог, мостов, а также осуществлять эпидемиологический контроль.

Организация полиции в городе состояла из полицейского управления, подчиненного городничему. В соответствии с нормами принятого в 1782 г. "Устава благочиния" полицейские управления стали носить наименования Управы благочиния. Приставы занимались ведением гражданских и уголовных дел. У приставов были свои помощники (ротманы). На должность ротмана могли претендовать граждане. Согласно Уставу город разделялся на несколько административно-полицейские части, которые в свою очередь делились еще на кварталы.

Главный пост занимал частный пристав. Под его руководством работала команда полицейской бригады. В соответствии с «Табелем о рангах» данная служба относилась к 11 разряду.

В обязанности надзирателя входили функции по слежению за соблюдением предписаний закона. В своем квартале он следит за тем, чтоб молодежь почитала старших, чтобы слуги повиновались своим хозяевам хозяевам и хозяйкам во всяком добре. Также он мирит ссоры и разрешает споры. Следит за тем, чтобы каждый житель его квартала жил честно и по закону и так далее».²³

Избираться квартальный надзиратель должен был управой благочиния, а квартальный поручик- соответственно жителями квартала.²⁴

Таким образом, можно сделать вывод, что служба участковых уполномоченных в самостоятельном виде появилась после 1782 г.

В сельской местности участковые уполномоченные полиции появились в результате очередной полицейской реформы, проведенной в 1830-е г.²⁵

Еще один этап глобального реформирования системы полицейской службы пришелся на период правления Александра II. В 1878 г. в соответствии с императорским указом в губерниях империи был образован институт полицейских урядников, которые получили статус "близких к населению" блюстителей закона, которые должны были осуществлять охрану прав и свобод привилегированных граждан и не допускать совершение преступных деяний. Такие функции урядники призваны были выполнять совместно со станowymi приставами. В среднем на уезд стало приходится порядка 11 урядников.²⁶ Относительный недостаток количества урядников компенсировался их

²³ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие. М.: Проспект, 2008. С.125.

²⁴ Там же. С. 126.

²⁵ Лен К. В. История службы участковых полиции: учебное пособие. Барнаул, 2015. С. 10.

²⁶ Лен К.В. Полиция и город в 19 в.: учеб. пособие. Барнаул, 2013. С. 22.

аппаратом - у них в подчинении находились сотские и десятские, избираемые из крестьян.⁶⁾

В соответствии проводимой реформой в городе происходило деление на более мелкие участки полицейской юрисдикции, которые стали именоваться "околотками", количественно охватывающими от 3 до 4 тыс. населения.

Главная функция околоточных надзирателей заключалась в осуществлении постоянного контроля ситуации в околотке, соответственно, главной формой несения их службы являлись обходы территории. Кроме того, эти должностные лица обязаны были контролировать осуществление административного режима в околотке (ведение домовых книг, оформление паспортов, соблюдение режима работы учреждений).⁷⁾

Итак, можно сделать вывод о том, что созданная во второй половине XIX в. система службы околоточных надзирателей и полицейских урядников явилась прототипом современной службы участковых уполномоченных, учитывая специфику и характер полномочий, налагаемых на этих должностных лиц. Данная система просуществовала в практически неизменном виде вплоть до крушения Российской империи.

После прихода к власти большевиков в октябре 1918 г. была создана служба советской рабоче-крестьянской милиции как специального штатного органа. Основными субъектами полиции стали отряды Красной Армии, крестьянские дружины, которые создавались и вооружались Советами всех уровней. На эти формирования первоначально возлагались обязанности по охране общественного порядка, борьбе с преступностью. Однако отсутствие низового звена полицейской службы существенным образом затрудняло осуществление данных функций.

Такое низовое звено было вскоре создано в лице дружинника

⁶⁾ Там же.

⁷⁾ Там же.

революционной Народной охраны. Данное должностное лицо должно было отвечать за охрану порядка и обеспечения спокойствия, контроль поддержанием чистоты в общественных местах».⁸⁰

Новым этапом в развитии советских правоохранительных органов стало создание советской рабоче-крестьянской милиции - постоянного органа исполнительной власти с четко организованным штатом: «Советскую рабоче-крестьянскую милицию составляют заведующий губернским управлением советской рабоче-крестьянской милиции, губернский инструктор, начальник уездной или городской советской милиции, их помощники, участковые начальники советской милиции, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры».⁸¹

Именно в этот момент, с появлением постоянного штата в количестве двух человек старшего и младшего милиционеров и появилась служба участковых уполномоченных. Два этих милиционеров и занимались охраной порядка на местах. Старший милиционер вел работу по административным правонарушениям. В деревнях были до 1930 года старшие и младшие волостные милиционеры.

С 13 февраля 1930 года участковых городской милиции и сельских милиционеров, которые проводят работу на местах, стали называть участковыми инспекторами милиции. В таком виде служба участковых действовала почти до начала Великой Отечественной войны.

В послевоенное время в стране везде царило разрушение и голод, была повышенная криминогенная обстановка, бывали случаи грабежей, мародёрства, убийства и тому подобное, и поэтому перед милицией встали задачи по обеспечению правопорядка и борьба с хищениями и бесхозяйственностью. И следствием чего работа участковых была подвергнута изменениям. Были определены задачи и должностные

⁸⁰ Желудкова Т.И. Становление и развитие института участкового инспектора милиции в период строительства социализма (окт. 1917 - 1936 г.) // Теория и практика совершенствования общественного порядка: труды Академии МВД СССР. М., 1985. С. 76.

⁸¹ Там же.

обязанности участковых, их взаимодействие с другими государственными органами, все это было изложено в инструкции по службе уполномоченного милиции. Государство уделяло большое внимание развитию службы участковых инспекторов. Приказом МВД СССР от 29 июля 1970 года была принята Инструкция по службе участкового инспектора милиции.

С 1970 по 1985 гг. происходили постоянные реорганизации службы УПП, в результате которых их то вводили в подчинение уголовному розыску, то передавали в подчинение службе охраны общественного порядка. В государственной структуре современной Российской Федерации служба УПП находится в структуре министерства внутренних дел.

Итак, анализ исторических особенностей развития службы участковых уполномоченных позволяет сделать вывод о том, что данная служба на всех этапах развития отечественной государственности имела важное значение, что определялось, в первую очередь, характером и содержанием компетенции ее сотрудников. Кроме того, современная организация данной службы имеет глубокие исторические корни и объективную обусловленность, что позволяет рассматривать институт участковых уполномоченных в качестве ключевого элемента отечественного государственного механизма.

1.2. Нормативно-правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции в России

Исторический анализ развития службы участковых уполномоченных полиции показывает, что с момента формирования данного института нормативно-правовому обеспечению его

функционирования всегда уделялось повышенное внимание со стороны власти. Современный период не является исключением.

7 февраля 2011 года в ФЗ РФ была принята реформа МВД России ФЗ № 3-ФЗ «О полиции»¹⁰ таким образом закон образовал новое полицейское законодательства, данное законодательство обращено для того чтобы поднять результативность реализации ОВД основных функций государства по безопасности гражданина, а также свобод и прав человека, согласно учрежденному порядку в общественности и безопасности общества.

На участкового ложится существенная часть работы органов ОВД на их территории. В 2012 году участковый полиции разобрал практически 7,5 млн. граждан которые обратились с заявлением, также участковый определены граждане по 346 тыс. преступных деяний. Участковый ведет контроль за поступками около 3,5 млн. граждан, так как они находятся на профилактических учетах в ОВД.¹¹

Источником постепенной оптимизации функций участковых уполномоченных на своем участке, стало реформирование базы норм, так как эта база регулирует служебную работу полиции.

В 2011 - 2012 году работниками ФГКУ «ВНИИ МВД России» совместно с ГУОООП МВД России в первую очередь сформирована и сделана проверка способа расчета нормативной количества участковых уполномоченных по основным направлениям работы.¹² По тому как были поведены итоги апробации методики были определены прежде всего нормативы сотрудников находящихся в штате: на 2,8 тыс. постоянно проживающего населения, полагается один участковый в населенном

¹⁰О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 07.03.2018) // Российская газета. № 25 08.02.2011.

¹¹Демидов Ю.Н. Мнение населения формирует наша работа // Полиция России. 2013. № 14. С. 32.

¹²Волков С. Ю., Зайцев И. А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 57.

пункте — а также прилегающих территорий населенного пункта одного или нескольких муниципальных образований, но не более 2,8 тыс. граждан которые постоянно живут по месту жительства. На официальном сайте МВД РФ 31 декабря 2012 году на втором этапе, после публичной дискуссии, указом МВД России № 1166 «Проблемы устройства работы участковых»¹³⁰ было принято Наставление по устройству работы участковых.

Этот нормативно-правовой акт в настоящее время является основным в системе регламентации функционирования данного института.

Также важно отметить на тот факт, что Наставление подготавливалось 3 дня. В июне 2009 года была сформирована рабочая группа, куда вошли специалисты из ВНИИ, Академии управления и других структурных отделений.

Наставление было разделено на 18 частей, в которых подробно были представлены права и обязанности участковых полиции. В конце документа было представлено 14 приложений. Также в рамках данного документа выделялось 4 отдельных направления (защита человека и государства; предупреждение и пресечение преступных действий; расследование преступлений; выявление административных проступков).

Под направлением предполагается подробная схема действий участкового по своим должностным обязанностям.

Еще один этап, на котором осуществляется оптимизация профессиональных задач участкового - это повышение требований к выпускнику, МВД России по профилю подготовки «участковый уполномоченный полиции».

На основе вышеуказанных основополагающих нормативно-

¹³⁰ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // Российская газета. № 65. 27.03.2013.

правовых актов в настоящее время продолжается государственная деятельность, направленная на совершенствование регламентации правового статуса службы участковых уполномоченных полиции. Ее результатом является внесение в сентябре 2016 г. изменений в вышеуказанное Наставление,¹⁴⁰ призванных обеспечить соответствие службы участковых уполномоченных полиции современным реалиям.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что регламентации функционирования института участковых уполномоченных полиции в настоящее время уделяется повышенное внимание, в результате чего сегодня можно констатировать положительное разрешение многочисленных сложных вопросов и значительное совершенствование данного института, который обоснованно признается важнейшим фактором обеспечения нормального функционирования общества.

2. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции в Российской Федерации

2.1. Организационная структура службы участковых уполномоченных полиции

Организация службы участковых уполномоченных полиции на современном этапе регламентируется специальными подзаконными актами, принятыми Министерством внутренних дел в исполнении Федерального закона «О полиции». Основополагающим из них является

¹⁴⁰ О внесении изменений в приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»: приказ МВД России от 08.09.2016 № 526 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 15.05.2018)

Приказ МВД России от 31 декабря 2012 № 1166 "Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции."¹⁵⁾

В соответствии с этим документом участковый уполномоченный полиции назначается начальником районного органа МВД на определенный территориальный участок, определяемый на основании четко установленных нормативов численности населения.

Следовательно, можно говорить о том, что за участковым приказом начальника органа МВД РФ закрепляется определенный территориальный участок. Если это город, тогда территория определяется по численности населения, которые стоят на учете. Если это поселок, село на определенной территории, в которой объединяются несколько сельских пунктов.

Границы такого участка устанавливаются начальником органа РФ на районном уровне исходя из численности населения, которое проживает на соответствующий территории.

Также вводится должность старшего участкового, под управлением которого находятся 2 участковых.

Также, для обеспечения более надежной охраны, поддержания общественной безопасности может добавляться еще одна должность - помощник участкового.

Организационное обеспечение деятельности участковых осуществляется отделами участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних.

Служба участковых полиции реализуется в следующих формах:

- профилактический обход территориального участка, который закреплен за данным сотрудником;
- прием граждан и рассмотрение их заявок;

¹⁵⁾ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // СПС «Консультант Плюс» [официальный сайт]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.04.2018).

- индивидуальная работа по профилактике преступности с лицами, которые были поставлены на учет.

Результаты своей деятельности участковый оформляет в документальном виде. На должностном посту у участкового должны быть: служебное удостоверение; жетон с личным номером, оружие, наручники, средства связи и предупреждения.

- бланки документов для оформления разнообразных служебных функций установленного образца;

- служебную тетрадь.

Для данных сотрудников предназначена определенная форма одежды, которую участковый при исполнении должен носить в обязательном порядке. С получением специального разрешения от руководства, исполнять должностные обязанности возможно без формы, но при этом при нем должен быть жетон с личным номером.

Работа осуществляется по утверждённому графику, где указываются время службы и место проведения инструктажа, праздничные и выходные дни.

Время проведения инструктажа, специальной подготовки, совещаний и других профессиональных и должностных мероприятий также указывается в график службы. Данное время относится к служебному.

Начальник отдела участковых за сутки до своей смены записывает о заступающих на постинформацию в книгу постовых ведомостей расстановки нарядов патрульно-постовой.

Перед заступлением на службу участковых проводится обязательный инструктаж, которые не должен длиться дольше 40 минут.

Правила и сроки проведения инструктажей участковых, обслуживающих участки в удаленной сельской местности устанавливаются начальником территориального органа МВД России. Требования к содержанию инструктажа четко установлены нормами

данного приказа.

В процессе осуществления служебных полномочий участковыми уполномоченными полиции оперативный дежурный заносит в книге постовых ведомостей информацию о выходе всех участковых.

Требования к организации службы участковых уполномоченных предполагают обладание ими следующими знаниями:

- основных требований Федерального [закона](#) "О полиции", в том числе порядок применения огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы, прочих актов РФ, МВД РФ, регулирующих правила работы участкового;
- методов и форм предупреждения преступных действий, правил проведения неотложного следствия;
- информацию о силах и средствах, которые задействованы на определенном территориальном участке. Информацию о месте нахождения передвижных и стационарных нарядов полицейской и дорожно-патрульной службы и др.
- информацию о границах территориального участка, его расположении местах размещения культурных ценностей, общественных сетях и местах большого скопления людей, места транспортных стоянок и тд.;
- информацию, о том, где хранится оружие, о том, где производится хранение и оборот наркотических средств и других веществ, изъятых из гражданского.

Основной формой несения службы участковыми уполномоченными полиции представляется обход закреплённого участка (района) в профилактических целях. При таком обходе подразумевается знакомства с местным населением, выяснение обстоятельств района, собрание необходимой информации о жильцах.

Такой обход может выполняться только в специальной форме одежды.

Участковый должен сообщать следующую информацию, при приходе в квартиру:

- представиться (указать свое имя и должность);
- показать удостоверение (если это потребовал жилец);
- указать цель визита.

Жильцы квартиры вправе не впускать в помещение участкового. Если на вход имеется постановление, тогда участковый имеет все права проникнуть в квартиру, даже без разрешения жильцов.

Случаи, которые разрешены законом для входа в квартиру – это ситуации, в которых не допускается отлагательств:

- осмотреть жилое помещение, изъять определенные предметы. Осуществляться данные действия могут на основании постановлений;
- если существует опасность совершения преступления.
- в целях спасения жизни и имущества;
- для задержания преступников или пресечения планируемого преступления.

В таких случаях допускается разрушение (взлом) двери и устранение других преград и сооружений, которые препятствуют входу в необходимое помещение.

В случае, когда участковый намеревается попасть в жилое помещение, то он должен:

- сообщить гражданам о причине проникновения;
- в случаях, когда участкового не пускают в помещение, то он может применить подсобные средства для проникновения;
- не разглашать факты частной жизни находящихся там граждан;
- сообщить о проникновении в течении двадцати четырех часов с момента проникновения в жилище собственника, если проникновение произошло без них.

В законодательстве указано, что в ночное время все действия, которые связаны с обыском или осмотром запрещены, кроме отдельных

случаев.

Участковый уполномоченный кроме прямых обязанностей связанных с пресечением разных правонарушений занимается к тому же профилактической работой по предотвращению правонарушений с населением его участка.

Участковый уполномоченный полиции производит наблюдение за лицами, которые поставлены на профилактический учет, проводит с ними беседы и осуществляет наблюдение за их действиями, соблюдением законности; проводит опросы их родственников, соседей и другого близкого окружения; применяет соответствующие меры по административному принуждению к лицам, которые состоят на учете.¹⁶⁰

Итак, характеристика нормативного регулирования организационной структуры службы участковых уполномоченных полиции на современном этапе позволяет сделать вывод о том, что эти сотрудники полиции рассматриваются в качестве основных, первичных субъектов реализации функциональных обязанностей полиции. В связи с этим от результативности исполнения участковыми уполномоченными полиции своих профессиональных обязанностей во многом зависит эффективность полиции в целом в качестве основного гаранта общественной безопасности.

2.2. Основные права и функциональные обязанности участковых уполномоченных полиции

Организационная система службы участковых уполномоченных полиции, позволяющая определять сотрудников полиции, находящихся на этой должности в качестве «передового» звена института полиции, непосредственного взаимодействующего с гражданами, устанавливает правовой статус и обязанности участковых.

¹⁶⁰ Гайдуков, А.А. Обязанности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке: лекция. Барнаул: Барнаулский юридический институт МВД России, 2015. С. 5.

Правовой статус участкового как общую совокупность его обязанностей, компетенций и ответственности установлен несколькими законодательными и подзаконными актами и обладает рядом специфических особенностей, обусловленных его местом и ролью в ряду других сотрудников полиции, задействованных в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка.

Большой круг полномочий участкового уполномоченного, обширная компетенция в осуществлении различных видов деятельности полиции и особая близость к населению дают основание утверждать, что участковый уполномоченный, являясь представителем полиции, олицетворяет на своем административном участке не только полицию, но и в значительной степени государственную власть в целом.

Особенность правового статуса участкового уполномоченного полиции заключается в том, что на административном участке он реализует все отраслевые виды административной деятельности полицейского отдела.

Участковый ведет на закрепленном за ним территориальном административном участке следующие должностные функции: ведет контроль за обеспечением и соблюдением порядка на данном районе, контролирует законное поведение граждан, обеспечивает безопасность на дорогах за движением транспорта и др.

Министр внутренних дел В. А. Колокольцев на коллегии МВД по итогам деятельности за 2017 г. доложил ими рассмотрено почти 11 млн. заявлений и обращений, пресечено 83,2 тыс. уголовных бытовых правонарушений. Найдены виновные по 328000 преступлений, разыскано 125000 лиц, которые скрылись от следственных органов, органов дознания или суда.¹⁷⁾

Так, За 12 месяцев 2017 года с участием общественных

¹⁷⁾ Министерство внутренних дел Российской Федерации [официальный сайт]. URL: <https://мвд.рф/document/3172398> (дата обращения: 15.04.2018).

объединений правоохранительной направленности и граждан, проведено 2 оперативно-профилактических мероприятия, направленных на предупреждение преступлений и административных правонарушений. В результате выявлено 2 лица, совершивших административные правонарушения.

Так, участковой уполномоченный полиции отдела полиции № 5 (по обслуживанию Первомайского района) УМВД России по г. Пензе лейтенант полиции Максимов Александр Анатольевич за 12 месяцев 2017 года с участием общественных объединений правоохранительной направленности и граждан, провел две оперативно-профилактических мероприятия, целью которых было раскрытие преступлений (уголовных и административных). В результате таких действий было выявлено 2 правонарушителя, которые были привлечены к административной и уголовной ответственности.¹⁸⁰

Также УУП принимают непосредственное участие в раскрытии преступлений, розыске подозреваемых, ведут борьбу с правонарушениями в рамках своих должностных полномочий, ведут профилактические работы с соответствующими категориями граждан и др.

Общая статистика реализации вышеуказанного направления участковыми уполномоченными полиции в масштабах всей РФ в настоящее время отсутствует. Однако о ее масштабах могут свидетельствовать следующие данные.

Министр внутренних дел В. А. Колокольцев отметил, что на начало текущего года административный надзор был установлен в отношении почти 704 человек. 59 000 поднадзорных было привлечено в данную деятельность¹⁸⁹.

¹⁸⁰ Управление МВД по Пензенской области [официальный сайт]. URL: <https://58.mvd.rf/Dejatelnost/Otcheti/othetyhast> (дата обращения: 15.04.2018).

¹⁸⁹ Министерство внутренних дел Российской Федерации [официальный сайт]. URL: <https://mvd.rf/document/3172398> (дата обращения: 15.04.2018).

Организация профилактического надзора за различными категориями граждан является важным направлением деятельности и службы УУП по г. Пенза. Так, например, как следует из доклада старшего участкового уполномоченного полиции УМВД России по г. Пензе капитана полиции Мирошкина Валерия Валерьевича в 2017 г.

На профилактическом учете состоит – 11 человек, в том числе поднадзорных лиц – 1; лиц, подпадающих под действие административного надзора по формальным признакам – 7; больных алкоголизмом и наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации и представляющих опасность для окружающих – 2; совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих – 1.

При этом в течении 6 месяцев 2016 года с участием представителей общественных формирований правоохранительной направленности и граждан, проведено 16 профилактических мероприятия по предупреждению преступлений и административных правонарушений. По результатам проведенных мероприятий задержано 73 лица.²⁰⁾

Необходимо отметить, что реализация участковым уполномоченным функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, оказания противодействия преступности в местах проживания населения выполняется с учетом разных факторов (факторов социального, демографического, экономического, географического и другого типа), что в свою очередь вызывает особое место службы участковых в числе остальных полицейских отделений, обеспечивающих охрану правопорядка.

Иногда случается так, что представитель сельских районов является представителями государственной власти, потому что именно они находятся близко к народу, и граждане должны обращаться к участковому,

²⁰⁾ Управление МВД по Пензенской области [официальный сайт]. URL: <https://58.mvd.rf/Dejatelnost/Otcheti/othetyhast> (дата обращения: 15.04.2018).

если они вдруг оказываются какой — либо жизненной ситуации.

К тому же совсем не обязательно, что к участковому можно обращаться, не только в случаях, когда совершается преступное деяние эти ситуации связаны исключительно. Очень часто граждане задают вопросы к участковым уполномоченным, по поводу оказания помощи семьям, гражданам которые оказались в тяжелой жизненной ситуации, а также с благоустройством дворов и подъездов.

В УПК РФ участковый уполномоченный осуществляет прежде всего проверяет информацию, которые зафиксированы в КУСП, и осуществляет по ним процессуальные решения в порядке ст. 144, 145 УПК РФ. В данное время у участкового данный вид деятельности занимает конкретные задания дознавателя и следователя, и при этом участвует расследование дела.

Нередко участковый проводит розыскные мероприятия, к примеру как ведет наблюдение, при этом наводит справки, осматривает здания, помещения, сооружения, средства передвижения и районов.

Согласно нормам законодательных актов действующих в настоящий момент участковый уполномоченный не является лицом розыскной оперативной работы, и вправе совершать только розыскные оперативно-розыскные мероприятия, где не нужно оформлять документы согласно с правилам функционирующего права.

Участковый участвует в исполнение уголовно-процессуальной работе и при этом выполняет определенные розыскные оперативные мероприятия, но в большей степени он принимает участие в административной деятельности.

Обычно в полиции в административной деятельности, есть еще такие виды деятельности как административно-юрисдикционная деятельность, она касается уполномоченные лицами полиции разбирают правовые административные споры, а также накладывают штрафа которые учреждены в административном порядке, также есть

деятельность учетно-регистрационная, она ведет регистрацию и учет граждан, регистрация транспорта, разных инцидентов; деятельность лицензионно-разрешительная, касается власти полиции в области обращения боеприпасов и оружия, контрольно-надзорная деятельность, данная деятельность касается общего и специального административного надзора и работам.

Так, например, участковые уполномоченные полиции МВД России по Калининскому району г. Санкт-Петербурга. В результате указанных мероприятий за 12 месяцев 2017 года УУП подобрано объектов и квартир граждан и направлено инициативных рапортов в ОВО УМВД-218. За 12 месяцев 2017 года выявлено 50 единиц бесхозного автотранспорта, что показывает, что работа, ведущаяся в данном направлении, приносит свой результат.²¹⁾

Участковый уполномоченный в полной мере выполняет работу всех указанных разновидностей административной деятельности полиции, наделен соответствующими полномочиями.

Следовательно, правовой статус у участкового определен свойственными сторонами его работы, среди которых необходимо выделить следующие:

- участковый уполномоченный, так как он представитель полиции то его прямая обязанность работать с населением;

- его работа должна быть направлена на помощь граждан своего участка, за которым он закреплен, на сотрудничество с представителями общественностью, органов местной власти, компаниями, учреждениями и предприятиями обсуждая личную защиту, сохранять общественный порядок и защита имущества, а также гарантировать общественную безопасность;

- участковый обязан проводить профилактически работы с правонарушителями, предупреждение правонарушений и преступлений ;

²¹⁾ УМВД России по Калининскому району г. Санкт-Петербурга [официальный сайт]. URL: <https://калин.78.мвд.рф/document/9329395> (дата обращения: 15.04.2018).

- осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, а также обязан проявлять заинтересованность уголовно-процессуальной работе и участвовать в ней;

- участковый уполномоченный обязан исполнять контрольно-надзорную, лицензионно-разрешительную, учетно-регистрационную, административно-юрисдикционную, административную деятельность.

Участковый уполномоченный на своем участке, который за ним закреплен, должен осуществлять следующую деятельность:

- 1) пресекать и сообщать административные проступки и преступные деяния;

- 2) защита общества, личности, гарантировать защиту государства от попытки захватить его незаконными действиями;

- 3) осуществлять работу по делам об административных преступлениях;

- 4) выявление и раскрытие преступлений.

Также, участковый уполномоченный в рамках полномочий которыми он наделен на исполнительном участке принимает участие:

- в местах где находятся люди, гарантировать порядок;

- осуществлять розыскные работы тех лиц, которые скрывают от полиции, также тех которые совершили преступное деяние и лиц обвиняемых в преступном деянии и подозреваемых, лиц которые скрываются от суда и пропавших без вести;

- опознание граждан, так как, те в силу своего здоровья, возрастной категории либо по другим мотивам, не в состоянии дать о себе информацию, а также опознание не идентифицированных тел;

- осуществлять розыскные работы лиц не достигших совершеннолетия, которые без спроса сбежали из интернате либо семьи, граждан которым требуется в социальная помощь, лиц не достигших совершеннолетия, которые без спроса ушли из специальных учебно-воспитательных школ так как они закрытые, лиц отказывающихся от

медицинской помощи, так как данным лицам судом назначена госпитализация с фактом психического заболевания;

- участковый на административном участке должен осуществлять за дорожным движением и гарантировать его безопасность .

Участковый уполномоченный по указу начальника территориального органа МВД России на районном уровне могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей, напрямую не связанных с обслуживанием закрепленного административного участка, например таких, как:

- осуществлять контроль по сообщениям и заявлениям о инцидентах, которые служат причиной наступления страхового случая, уведомлениям, заключающих в себе доказательства преступных деяний в области экологических и экономических деяний, по делу совершения ДТП;

- на участке который не закреплен за участковым осуществлять контроль за общественным порядком и гарантировать общественную безопасность;

- осуществлять следственные работы, на участке который не закреплен за участковым ;

- также участковый работать с в сменах в следственно-оперативных группах, дежурных частях территориальных органов МВД РФ, группах немедленного реагирования, и при этом быть в запасе, для того чтобы осуществлять охрану сопровождению задержанных либо граждан которые заключены под стражу, и защита сотрудников МВД обвиняемых и подозреваемых которые оказались на время в боксах, граждан которые находятся под административным арестом.

После того как участкового уполномоченного зафиксировали за своим административным участком, он обязан наблюдать за обстановкой на его территории, если обстановка меняется участковый обязан осуществлять мереее налаживанию.

Поэтому следует подчеркнуть основное значение профилактики

преступных деяний и проступков, так как все это затрудняет оперативную ситуацию и тут нужно принимать все необходимые меры, для того что обстановка пришла в норму. Если как следует проводить профилактику преступных деяний и поступков, то это уменьшить их количество, а также будут соблюдать в существенной мере права и свободы граждан.

Участковый уполномоченный обязан индивидуально работать с гражданами, которые временно стоят на учетах, осуществлять надзор касательно конкретных граждан лиц.

Также контрольно-надзорная работа закреплена за участковым уполномоченным. Как правило участковый следит обращением наркотических средств и предметов, так как они в обороте они запрещены, при этом осуществляет контроль за охранной и частной детективной работой.

Выполнение и реализация отмеченных функций определяет специфику совокупности прав, имеющих у участкового уполномоченного. Участковый уполномоченный для выполнения возложенных на него обязанностей наделен всеми необходимыми правами, предусмотренными как нормами Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», так и нормами других законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Права участкового уполномоченного сходны по содержанию с правами других сотрудников полиции с учетом отмеченной специфики компетенции участковых уполномоченных, распространяющейся на реализацию практически всех направлений деятельности полиции, законодательно закреплённых в ст. 2 Федерального закона «О полиции».

Однако особенностью правового статуса участкового уполномоченного является нормативное закрепление права сотрудников полиции, проходящих службу в должности участкового уполномоченного,

на особую социальную защиту, которая выражается в законодательном закреплении права участкового уполномоченного полиции, не имеющего жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, на обеспечение служебным жилым помещением не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в должность.

Функции, возложенные на участковых уполномоченных полиции, определяют содержание их обязанностей. При несении службы на административном участке участковый уполномоченный полиции обязан:

11. Принимать заявления о правонарушениях, передавать эту информацию в дежурную часть при помощи телефонной связи, регистрировать все это в журнале учета.

2. Проводить проверку заявлений о правонарушениях и принимать по таким заявлениям меры.

3. Сообщать заявителям о процессе рассмотрения заявлений правонарушениях, которые проверяет участковый уполномоченный.

4. Сообщать в государственные и муниципальные органы, об известных участковому фактах, которые требуют их вмешательства.

5. Получив сведения о преступлении, сообщить о них в дежурную часть, прибыть на место преступления, задокументировать обстоятельства происшествия, обеспечить сохранность следов преступления.

6. Докладывать оперативному дежурному о лицах, пострадавших от правонарушений, а также о лицах, находящихся в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, оказывать первую помощь.

7. Выявлять причины правонарушений, докладывать руководителю об принятии мер по их устранению; выявлять лиц, способных совершить правонарушений, и проводить с ними профилактику.

8. Подбирать кандидатов дружинники, а также компетенции осуществлять руководство ими.

9. Принимать участие в совместных мероприятиях с различными

организациями в профилактических целях для предотвращения правонарушений.

10. Принимать меры по спасению граждан и имущества, помогать службам МЧС.

11. Исполнять решения суда, письменные поручения следователя.

12. Вести работу по административным правонарушениям, и принимать по ним ответные меры.

13. Оказывать помощь сотрудникам полиции и другим службам федеральных органов исполнительной власти на административном участке местонахождения.

14. Оказывать помощь учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы.

15. Участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму.

16. Осуществлять административный надзор за соблюдением лицами запретов и ограничений.

17. Оказывать помощь органам здравоохранения в проведении наблюдения за лицами, имеющих заболевания, которые опасны для окружающих лиц.

18. Изымать поддельные документы, а также вещи, изъятые из гражданского оборота.

19. Помогать нарядам ППС на маршрутах обхода криминогенных мест.

20. Находить криминогенные места и устанавливать их организаторов.

21. Выявлять наркоманов и лиц, распространяющих наркотические вещества или подобные им.

22. Участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

23. Участвовать в розыске несовершеннолетних. 24. Участвовать в выявлении лиц, которые увлекают несовершеннолетних для

совершения правонарушений. 25. Выявлять несовершеннолетних, проживающих в плохих условиях.

Одним из элементов правового статуса является ответственность. Участковый уполномоченный полиции несет ответственность за выполнение возложенных на него обязанностей, указанных в разделе IV «Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции», перечень которых достаточно обширен. Ответственность участкового уполномоченного связана с оценкой его деятельности, при этом единых, нормативно утвержденных показателей и методов оценки деятельности отдельного участкового уполномоченного полиции нет, поскольку деятельность каждого участкового уполномоченного в определенном смысле уникальна, как уникальны условия, существующие на каждом отдельно взятом административном участке, в каждом конкретном муниципальном образовании.

Таким образом, правовой статус участкового уполномоченного полиции – одна из разновидностей специального правового статуса гражданина РФ, который приобретается в связи с прохождением службы в полиции на должности участкового уполномоченного полиции, содержание которой составляют права и обязанности по должности, ответственность, ограничения, запреты, социальные и правовые гарантии. Особенность правового статуса участкового уполномоченного полиции заключается в том, что его обязанности первичны по отношению к его правам.

При это функциональные обязанности УУП следует признать чрезвычайно обширными. Об этом свидетельствуют, например, данные отчета участкового уполномоченного полиции отдела УУП и ПДН ОП № 4 УМВД России по г. Пензе старшего лейтенанта полиции Боброва В. В. За 12 месяцев 2017 года участковым уполномоченным полиции Бобровым Владимиром Владимировичем достигнуты следующие результаты по основным направлениям оперативно-служебной деятельности:

Посещено объектов (домовладений, организация и т.д.), расположенных на административном участке 3589

Реализовано проверок с проведением индивидуальной профилактической работы в отношении лиц, находящихся на профилактическом учете в ОВД 147

Количество составленных административных протоколов на лиц, находящихся на профилактическом учете из числа проживающих на обслуживаемом административном участке 12

Поставлено лиц на профилактический учет в ОВД 8

Принято участие в заседаниях советов общественности 1

Осуществлено проверок условий хранения зарегистрированного в установленном порядке огнестрельного оружия 45

Посещено по месту жительства (регистрации) иностранных граждан и лиц без гражданства с проверкой законности их нахождения по данным адресам 7

Обследовано объектов и внесено предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений 17

Рассмотрено заявлений (сообщений) 985

Количество преступлений, совершенных на обслуживаемом участке 16

Раскрыто преступлений 8

Превентивной направленности 4

краж 1

В сфере незаконного оборота наркотиков ---

В сфере незаконного оборота оружия ---

В сфере незаконного оборота алкоголя ---

Иных 3

Пресечено административных правонарушений:

по ст. 6.1.1. КоАП РФ 2

По ст. 6.8 - 6.9 КоАП РФ 3

По главе 14 КоАП РФ	---
По ст. 18.8. КоАП РФ	2
По ст. 18.9 КоАП РФ	---
По ст. 20.1. КоАП РФ	42
По ст. 20.20 КоАП РФ	5
По ст. 20.21 КоАП РФ	1
Иных ²²⁾	

Следует согласиться с точкой зрения Ю.Н. Старилова о том, что «обязанности государственного служащего (в данном случае участкового уполномоченного полиции) характеризуют сущность его служебной деятельности, ибо государство (государственный орган) принимает на работу гражданина, главным образом, с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей».²³⁾

С нашей точки зрения очень обширный функциональный потенциал участковых уполномоченных, определенный действующим законодательством, способствует возникновению значительных проблем.

Некоторые из них проанализированы в следующей части настоящего исследования. Вместе с тем, отметим также, что учитывая масштаб функциональных обязанностей участковых уполномоченных полиции в рамках правоприменительной практики к настоящему времени сложилась устойчивая тенденция отстаивания их прав и законных интересов. Об этом свидетельствуют многочисленные решения, принятые по апелляциям в пользу участковых.²⁴⁾

2.3. Современные проблемы функционирования института участковых

²²⁾ Управление МВД по Пензенской области [официальный сайт]. URL: <https://58.mvd.rf/Dejatelnost/Otcheti/othetyhast> (дата обращения: 15.04.2018).

²³⁾ Старилов Ю.Н. Служебное право. М.: Юрайт, 1996. С. 324.

²⁴⁾ См. например: Апелляционное определение Пермского краевого суда от 28.12.2016 по делу № 33-16104/2016 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018); Апелляционное постановление Омского областного суда от 17.10.2017 по делу № 22К-3378/2017 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018); Апелляционное постановление Московского городского суда от 09.10.2017 по делу № 10-16523/2017 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).

уполномоченных полиции и возможные пути их решения

Анализ современного состояния службы участковых уполномоченных полиции позволяет констатировать наличие многообразных проблем, связанных с ее организацией и осуществлением. Представляется, что всю совокупность проблемных аспектов можно разделить на несколько видовых групп в зависимости от их специфики. При этом количество проблемных аспектов данной сферы правоохранительной службы свидетельствует о том, что она в настоящее время имеет наиболее проблемный характер и требует значительного совершенствования.

Проанализируем, на наш взгляд, наиболее существенные из них. Первая группа проблемных аспектов, связана с организацией повседневной деятельности участковых уполномоченных. Ввиду наличия повышенной функциональной нагрузки у участковых уполномоченных полиции возникают проблемы планирования и выполнения деятельности, направленной на исполнение возложенных на них функциональных задач. Согласно проведенному анализу в вопросах организации труда участковых. Анализ исследований в области организации труда участкового уполномоченного полиции показывает, что в процессе выполнения своих функциональных обязанностей до 11,0% от общего бюджета времени городского УУП и до 13,5% – сельского затрачивается на организационные мероприятия, в том числе на планирование своей работы.²⁵⁾

Кроме того, очевидно, что характер этих функций предполагает высокую профессиональную подготовку участковых.

Проблема заключается в том, что на этих должностях в настоящее время проходят службу, в первую очередь, выпускники

²⁵⁾ Аналитический обзор практики повседневной деятельности участковых уполномоченных милиции и рациональность использования ими рабочего времени. М., 2002. С.2.

специализированных учебных заведений МВД, не имеющих опыта службы. Естественно, что их профессиональной квалификации, как правило, не хватает для эффективного решения оперативных задач.

В этой связи, очевидно, участковым уполномоченным полиции необходимо последовательно совершенствовать профессиональный уровень, следить за изменениями нормативной базы и своевременно применять свои знания в практической деятельности. При этом необходимо обеспечить реализацию указанных задач в служебное время. С учетом вышесказанного, для решения организационных проблем служебной деятельности участковых уполномоченных представляется необходимым внести следующие изменения в Приказ МВД № от 31.12.2012 № 1166:

- усовершенствовать нормативные требования к определению территории участка участкового уполномоченного;
- увеличить штатную численность службы участковых уполномоченных за счет введения неофицерских должностей помощников участковых уполномоченных. Иными словами, целесообразно регламентировать создание штата участкового уполномоченного, состоящего как минимум из трех единиц, что позволит участковому уполномоченному обеспечить условия для постоянного совершенствования уровня своей профессиональной квалификации. Одновременно следует разработать и ввести в действие типовую систему комплексной постоянной оценки профессиональной квалификации участкового уполномоченного.

Ненадлежащее регулирование режима рабочего времени участкового уполномоченного полиции, а также недостаточный уровень профессиональной квалификации подавляющего большинства участковых порождает еще одну проблему, связанную с некачественным исполнением ими своей главной функциональной обязанности – непосредственного взаимодействия с населением вверенного участка,

которая выражается в рассмотрении поступающих обращений со стороны отдельных граждан.

Также необходимо отметить, что ведомственная инструкция, которая действует в настоящее время, дает подробных разъяснений о принципах применения отдельных ее положений. Также отсутствует единый подход к рассмотрению обращений населения со стороны ОВД и прокуратуры, в результате чего вызывается много вопросов у сотрудников, что в свою очередь приводит к множественным нарушениям норм законодательства в процессе ведения доследственных проверок по запросам граждан.

При ведении учетно-регистрационной политики, участковые часто совершают следующие ошибки: несоблюдение сроков проверки по материалу; несоблюдения установленных сроков предоставления уведомления заявителя и прокурора о результатах проведенной проверки; несоблюдение установленных сроков дополнительной проверки, установленных надзирающим прокурором и так далее.

Несоответствующий уровень качества проводимых доследственных проверок обусловлено не просто повышающимся с каждым годом объемом обращений, но также и с некомпетентностью участковых при решении некоторых видов обращений и заявлений, слабым уровнем знаний и неправильным применением на практике требований ведомственных приказов. Также не последнюю роль в наличии этой проблемы является излишне усложненная бюрократическая процедура обработки обращений граждан.

Так, например, чтобы сдать материалы проведенной проверки в учетную группу, участковому полиции нужно выполнить несколько действий: утвердить постановление об отказе в возбуждении дела у начальника полиции; зафиксировать полученные следственные материалы в соответствующей учетной группе, с обозначением его порядкового номера; предоставить в дежурную часть ОВД информацию

о результатах рассмотрения обращения, принятом решении, номере уведомления, которое исходит заявителю. Естественно, что регламент служебного времени зачастую не позволяет участковому уполномоченному оперативно решать данный вопрос.

Недостаточно профессиональных компетенций для того, чтобы правильно давать правовую оценку совершённым действиям нарушителей и предоставить необходимую юридическую помощь населению приводит к отмене органами прокуратуры вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, а также признается основанием для повторных заявлений.

На наш взгляд, выходом из данной ситуации может стать переадресация обязанности рассмотрения обращений граждан начальнику отдела полиции, старшему участковому, предоставив при этом участковому больше времени для исполнения своих профессиональных обязанностей.

Недостаточный контроль за лицами, которые стоят на профилактическом учете в отделе внутренних дел, слабое качество отработки жилого сектора, отсутствие необходимого уровня взаимодействия между отделениями, оказывают отрицательное воздействие на результаты оперативно-служебной работы, а также и на криминогенную ситуацию.

В целях совершенствования деятельности участкового уполномоченного, направленной на профилактику девиантного поведения и предупреждения повторной преступности выполнять такие мероприятия:

- проводить в регулярном порядке совещания-семинары с участковыми на районных уровнях с целью улучшения их знаний правовой базы, регламентирующей осуществление данной деятельности;
- на совещаниях-семинарах заслушивать отчеты каждого участкового о результатах проведенных предупредительно-

профилактической работы в отношении поднадзорных лиц;

- предусмотреть ведение информационно-профилактических дел на каждого осужденного за совершение преступления (тяжкого и особо тяжкого), рецидиве, или преступления в отношении несовершеннолетнего лица, в которых должна сосредотачиваться необходимая информация о совершенных преступлениях, образе жизни и поведении ранее судимых как на свободе, так- и в местах лишения свободы, в период отбытия наказания;

- для улучшения качества профилактической работы с гражданами, для которых установлен административный контроль, следует устанавливать за теми из них, к которым закреплен «тяжелый надзор», старших участковых или наиболее опытных участковых, вне зависимости от места фактического проживания поднадзорного лица.

Также нельзя не согласиться с мнением о том, что для того чтобы участковый в достаточно полной мере мог владеть информацией об обслуживаемом административном участке, производить профилактическую работу по предупреждению правонарушений, нужно обеспечить необходимые организационные условия:

- укомплектование штатов;
- нормирование штатов УУП от количества проживающего населения (пример - приказ МВД России № 900 от 16.09.2002г.);
- недопущение привлечения и использования УУП в исполнении задач несвязанных с обслуживаемым административным участком.²⁰⁰

Еще одной значительной проблемой, связанной с функционированием службы участковых уполномоченных полиции является организация действенного взаимодействия с населением вверенного участка. На наш взгляд, его наличие является ключевым фактором обеспечения эффективной реализации функций, возложенных

²⁰⁰ Хатуаев М. О. Проблемы в организации деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений на административном участке // Инновационная наука. № 6. 2016. С. 185.

на участковых уполномоченных.

Вместе с тем, сегодня существует масса сложностей, связанных с установлением контакта участкового с местным населением в целом и его активом в частности.

Проблема взаимоотношений населения с участковыми уполномоченными состоит в том, что подчас они не только эффективно выполняют свои функции гаранта правопорядка, прав и свобод человека и гражданина, но и сами нарушают их. Несмотря на проделанную работу по реформированию системы МВД России, серьезные изъяны имели и еще имеют место. Используемые данными органами средства и методы работы бывают не адекватны реальным потребностям охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, а в ряде случаев не соответствуют нормативным установлениям. Нередки случаи, когда сотрудники сами причиняют человеку и гражданину вред (нарушают их права и свободы), уповая лишь на силу как главное средство осуществления служебных функций.²⁷⁾

Представляется, что сложности процесса организации двустороннего взаимодействия общества и участковых уполномоченных обусловлены следующими факторами.

Во-первых, наличием сформированного негативного стереотипа о полицейской службе, морально-нравственных качествах отдельных представителей данной службы. Такое негативное восприятие полиции обусловлено дискредитацией полицейской службы в 1990-е гг., которая, так же как и абсолютное большинство иных социальных институтов была подвержена аномии (распаду ценностных ориентиров).

Во-вторых, в настоящее время практически отсутствует федеральное законодательство, регламентирующее возможность

²⁷⁾ Киричек Е.В. Правовое регулирование, основные формы, проблемы и перспективы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 17.

участия граждан в оказании содействия правоохрнительным органам по обеспечению правопорядка. В ряде регионов России именно отсутствие таких законов рассматривается органами государственной власти как основное препятствие к принятию соответствующих правовых актов.

На наш взгляд, решение вышеуказанной проблемы может быть связано с осуществлением следующих мероприятий:

- совершенствование правовой базы и эффективной правоприменительной практики в данной сфере. В частности, как представляется, в настоящее время существенно возрастает необходимость скорейшего принятия специального федерального закона, регламентирующего участие граждан Российской Федерации в охране общественного порядка и соответственно – порядок из взаимодействия с представителями полиции, в первую очередь, с участковых уполномоченным;
- создание эффективных механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества;
- проведение согласованной политики МВД России в области формирования у населения объективной оценки деятельности полиции (участкового уполномоченного) и создание положительного образа ее сотрудников;
- осуществление профилактической работы работа среди молодежи, ее социализация, организация занятости и досуга; повышение правосознания граждан, воспитание их активной жизненной позиции;
- принятие мер для эффективной социальной адаптации граждан, освободившихся из мест лишения свободы;
- активное привлечение к осуществлению правоохранительной деятельности отдельных граждан и общественных организаций;
- осуществление широкой пропагандисткой компании среди общества, основанной на пропаганде идей гуманизма, общечеловеческих ценностей, толерантности; своевременное и

объективное информирование граждан о государственной политике в сфере внутренних дел;

- повышение социального статуса должности участкового уполномоченного полиции путем предоставления ему в установленном порядке разнообразных преференций (в первую очередь, обеспечение повышения денежного довольствия и предоставление дополнительных социальных льгот (например, распространение программы «военная ипотека»).

Анализируя проблемы, связанные с организацией и функционированием службы УПП полиции, невозможно обойти внимание и вопросы предоставления им гарантий в соответствии с действующим законодательством. Рассмотрим лишь один аспект данной проблемы, а именно – порядок предоставления УПП жилого помещения по месту службы. Данный вопрос до настоящего времени не имеет однозначного решения в действующем законодательстве, о чем свидетельствует имеющаяся судебная практика.

Приведем развернутый пример судебного решения по данному вопросу.

Администрация города Омска (далее - администрация) обратилась в Арбитражный суд Омской области с исковым заявлением к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (далее - Минфин России) о взыскании убытков в сумме 1 943 352,60 руб. К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Омской области.

Решением от 07.10.2015 Арбитражного суда Омской области (судья Баландин В.А.) исковые требования удовлетворены. [Постановлением](#) от 22.12.2015 Восьмого арбитражного апелляционного суда решение суда отменено, по делу принят новый судебный акт об отказе в

удовлетворении требований. В кассационной жалобе администрация просит [постановление](#) отменить, прекратить производство по делу.

В обоснование жалобы заявитель указывает на необоснованность вывода суда апелляционной инстанции о том, что обеспечение жилыми помещениями участковых уполномоченных полиции является государственным полномочием, переданным органам местного самоуправления положениям [статей 135 - 138](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ).

Проверив в порядке [статей 284, 286](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) правильность применения судами норм права, соответствие выводов судов обстоятельствам дела, суд кассационной инстанции считает принятое по делу [постановление](#) суда апелляционной инстанции подлежащим оставлению без изменения.

Из материалов дела следует, что решением Кировского районного суда г. Омска от 19.07.2015 по делу № 2-3527/2012 (в редакции определения от 20.08.2012 об исправлении опечатки) признан недействительным договор купли-продажи жилого помещения от 29.03.2010 № 17-10.В порядке применения последствий недействительности сделки спорная квартира возвращена в собственность муниципального образования городской округ город Омск Омской области.

Также решением признано за гражданами Вересовым Е.В., Вересовой Т.О., Вересовым Н.Е. право пользования данной квартирой на условиях социального найма.

Указанным решением суда установлено, что Вересов Е.В. проходил службу в органах внутренних дел в должности участкового уполномоченного милиции. Исходя из стоимости 1 кв. м на вторичном рынке жилья во 2 квартале 2015 года в Омской области в размере 42 431,28 руб. администрация произвела расчет убытков в виде стоимости

вновь приобретаемого жилья (взамен выбывшего из состава муниципального жилищного фонда) для исполнения собственных обязательств и пополнения муниципального жилищного фонда. По расчету администрации сумма убытков составила 1 943 352,60 руб.

Администрация, ссылаясь на то, что расходы, связанные с предоставлением участковому уполномоченному Вересову Е.В. квартиры, подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета, обратилась с настоящим иском в арбитражный суд.

Суд первой инстанции, удовлетворяя исковые требования, пришел к выводу о наличии на стороне Российской Федерации обязанности компенсировать администрации дополнительные расходы, возникшие при предоставлении сотруднику органов внутренних дел жилого помещения по договору социального найма. При этом суд исходил из конституционно-правового толкования [статьи 30](#) Закона о милиции, данного Конституционным судом Российской Федерации в [определении](#) от 15.02.2005 № 58-О.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении заявленных администрацией требований, исходил из отсутствия в материалах дела доказательств, свидетельствующих о противоправности действий (бездействия) Российской Федерации и наличии причинной связи между действиями (бездействием) Российской Федерации и предъявленными администрацией убытками.

Выводы суда апелляционной инстанции являются правильными, соответствуют нормам права и обстоятельствам дела.

Как следует из материалов дела, решением Кировского районного суда г. Омска от 19.07.2012 по делу № 2-3527/2012 признано право пользования спорной квартирой на условиях договора социального найма Вересовым Е.В. и членами его семьи. Согласно [статье 49](#) Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) по договору

социального найма предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда ([часть 1](#)). В силу [части 2 статьи 49](#) ЖК РФ жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном настоящим [Кодексом](#) порядке малоимущим гражданам.

В силу [пункта 3 статьи 49](#) ЖК РФ жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным, определенным федеральным законом, Указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанным по установленным настоящим [Кодексом](#) и (или) федеральным законом, Указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

Категориям граждан, указанным в [пункте 3 статьи 49](#) ЖК РФ, могут предоставляться по договорам социального найма жилые помещения муниципального жилищного фонда органами местного самоуправления в случае наделения данных органов в установленном законодательством порядке государственными полномочиями на обеспечение указанных категорий граждан жилыми помещениями.

Жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются указанным категориям граждан в установленном ЖК порядке, если иной порядок не предусмотрен федеральным законом, Указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации ([часть 4 статьи 49](#) ЖК РФ).

Возможность предоставления жилого помещения из состава муниципального жилищного фонда участковым уполномоченным полиции при отсутствии в муниципальном образовании специализированного жилищного фонда Российской Федерации предусмотрена [частью 2 статьи 9](#) Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которой в случае отсутствия на территории муниципального образования жилого помещения, сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и совместно проживающим с ним членам его семьи орган местного самоуправления предоставляет жилое помещение муниципального жилищного фонда.

Указанный Федеральный [закон](#) вступил в силу с 01.01.2012 и действовал на момент возникновения у Вересова Е.В. прав нанимателя по договору социального найма.

Согласно [пункту 9.2 части 1 статьи 16](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (введен Федеральным [законом](#) от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») до 01.01.2017 предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения обязанностей по указанной должности, отнесено к вопросам местного значения.

Таким образом, как верно указано судом апелляционной инстанции, на момент признания Кировским районным судом права пользования за Вересовым Е.В. спорной квартирой на условиях социального найма, предоставление жилого помещения из муниципального жилищного фонда участковым уполномоченным полиции относилось к вопросам местного значения.

[Конституция](#) Российской Федерации, закрепляя в [статье 40](#) право каждого на жилище и предполагая, что в условиях рыночной экономики граждане обеспечивают его реализацию в основном самостоятельно с использованием для этого различных, допускаемых законом способов,

одновременно возлагает на органы государственной власти обязанность по созданию условий для осуществления данного права ([часть 2](#)); при этом малоимущим, иным, указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами ([часть 3](#)).

Определение категорий граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретных форм, источников и порядка обеспечения их жильем с учетом реальных финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся у государства, отнесено к компетенции законодателя.

[Пунктом «ж» статьи 72](#) Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В определениях от 08.07.2004 [№ 303-О](#) и от 15.02.2005 [№ 58-О](#) Конституционный Суд Российской Федерации изложил свою правовую позицию, заключающуюся в том, что возложение на органы местного самоуправления обязанности по обеспечению жилой площадью по установленным законодательством нормам согласно [части 2 статьи 132](#) Конституции Российской Федерации предполагает полную компенсацию из федерального бюджета возникающих при ее осуществлении дополнительных расходов органа местного самоуправления. Компенсация расходов подлежит обязательному обеспечению федеральным бюджетом и призвана гарантировать право собственности муниципальных образований.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации носит общий характер в силу [статьи 6](#) Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», является обязательной для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и

должностных лиц.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 17.12.2009 [№ 1563-О-О](#) указал, что в силу [статей 12, 130 \(часть 1\) и 132 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; органы местного самоуправления, в частности, самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Положениями Федерального [закона](#) от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ") ([статьи 14, 50](#)), а также положениями ЖК РФ ([статьи 14, 19](#)) предусмотрено осуществление органами местного самоуправления полномочий по учету граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставление таким гражданам в установленном порядке жилых помещений по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда.

Исходя из положений [статей 135 - 138](#) БК РФ, [статей 55, 60, 61](#) Закона № 131-ФЗ реализация органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется за счет предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве одного из основных принципов правового регулирования полномочий органов местного самоуправления [частью 2 статьи 18](#) Закона № 131-ФЗ установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением

субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Из разъяснений, изложенных в [пункте 19](#) постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», применяемого в настоящем случае по аналогии, следует, что при решении вопроса об определении публично-правового образования, за счет казны которого подлежат удовлетворению требования о взыскании убытков в связи с осуществляемым после 01.01.2005 предоставлением потребителям бесплатно или по льготным ценам товаров (работ, услуг), судам необходимо иметь в виду положения [статей 84, 85](#) БК РФ (в редакции, действующей после 01.01.2005), [статьи 26.3](#) Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разграничивающие полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам социальной защиты населения, и устанавливающие принципы финансового обеспечения осуществления данных полномочий. Ответчиком по указанным делам выступает публично-правовое образование, к расходным обязательствам которого было отнесено финансирование соответствующих льгот.

Предоставление в 2012 году квартиры по договору социального найма уполномоченному участковому относится до 01.01.2017 к сфере

решения городом Омском вопросов местного значения, финансирование которых осуществляется за счет собственных средств муниципалитета. Основания возникновения расходных обязательств Российской Федерации содержатся в [статье 84](#) БК РФ.

Исходя из определений Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 [N 303-О](#), от 15.02.2005 [№ 58-О](#), от 17.10.2006 [№ 485-О](#), обязанность органов местного самоуправления по обеспечению жильем работников расположенных на территории муниципального образования органов милиции не может рассматриваться как отдельное государственное полномочие и имеет как общегосударственное, так и местное значение; содержание муниципального жилищного фонда в силу закона относится к вопросам местного значения, а вопросы обеспечения жильем указанной категории граждан подлежат совместному разрешению федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления; возникающие при этом расходы подлежат компенсации из федерального бюджета.

Конституционным Судом РФ, в принятых постановлениях от 17.06.2004 года [N 12-П](#) и от 15.05.2006 [N 5-П](#) указывается на то, что собственных источников получения доходов на уровне субъектов РФ или муниципальных образований обеспечивается посредством оказания финансовой поддержке из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ с целью соответствующего исполнения ими установленных ФЗ расходных обязательств.

В [п. 2.2](#) постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 года № 12-П также представлено разъяснение, что предписания на конституционном уровне об отнесении к ведению РФ финансового регулирования и о самостоятельности субъектов РФ и местного самоуправления в рамках предоставленных им финансовых прав получили более конкретное пояснение в федеральном и бюджетном законодательстве.

Как сказано в статье 6 БК РФ бюджет - это форма образования и направления расходов фонда денежных средств, которые предназначены для денежного обеспечения функций и задач государственных органов и органов местного самоуправления, что в свою очередь определяет публично-правовую природу отношений, возникающих в области исполнения бюджетов, а также предопределяющих характер правового регулирования, специфику разделения полномочий между государственными органами РФ и субъектов РФ в финансово-бюджетной сфере.

Исходя из приведенных разъяснений, выравнивание недостаточности бюджетной обеспеченности на реализацию органами местного самоуправления своих расходных обязательств по вопросам местного значения (в том числе, обеспечение жильем участковым уполномоченных полиции) за счет средств федерального бюджета осуществляется посредством механизма финансирования через систему межбюджетных трансфертов.

В соответствии со [статьями 129, 132](#) БК РФ межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются, в частности, в форме субсидий бюджетам субъектов РФ для того, чтобы проводить софинансирование обязательств по расходным статьям, возникающих при исполнении полномочий государственных органов субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и совместного ведения РФ, и расходных обязательств по исполнению полномочий местных органов самоуправления в вопросах местного значения.

Отнесение на Российскую Федерацию убытков может быть осуществлено лишь при неисполнении федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в соответствующих формах.

В силу положений [статьи 15](#) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, под которыми понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества.

Убытки, причиненные юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием ([статья 16](#)), при этом вред, причиненный государственными органами возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования ([статья 1069](#) ГК РФ).

Исходя из правовой позиции, сформулированной в [пункте 11](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и в [Постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.2015 № 25-П, по общему правилу для того, чтобы наступила гражданско-правовая ответственность за причинение вреда, в частности, в виде возмещения убытков, необходимо установить факт наступления вреда, его размер, противоправность поведения причинителя вреда, его вину, а также причинно-следственную связь между действиями причинителя вреда и наступившими неблагоприятными последствиями. Требование о взыскании убытков может быть удовлетворено только при установлении совокупности всех указанных элементов.

[Статьей 65](#) АПК РФ установлена обязанность сторон доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются как на основание своих

требований и возражений. Исследовав и оценив в порядке [статьи 71](#) АПК РФ доводы и доказательства сторон, суд апелляционной инстанции установил, что из материалов дела не усматривается, в чем заключается вина Российской Федерации в причинении администрации убытков в предъявленной сумме; какие обязательства или действия не исполнены Российской Федерацией, а также установлено отсутствие противоправности действий (бездействия) Российской Федерации и причинной связи между этими действиями (бездействием) и убытками истца.

На основании изложенных обстоятельств суд апелляционной инстанции правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования о взыскании убытков. По результатам рассмотрения кассационной жалобы судом кассационной инстанции не выявлено оснований, предусмотренных [статьей 288](#) АПК РФ для отмены или изменения [постановления](#) суда апелляционной инстанции.²⁸⁰

Таким образом, к сожалению, можно констатировать, что важнейший вопрос о предоставлении участковым полиции жилья по месту службы до настоящего времени фактически не решен, поскольку муниципальные органы власти, как правило, не имеют фактической возможности для обеспечения такого права в связи с ограниченностью финансовых ресурсов, а добиться компенсации от федеральных органов власти весьма проблематично.

Итак, проведенное исследование позволяет констатировать, что в настоящее время в контексте организации и осуществления службы участковых уполномоченных полиции присутствуют многочисленные проблемные аспекты, решение которых возможно лишь путем формирования и осуществления последовательной государственной политики, затрагивающей организационно-правовые и общесоциальные

²⁸⁰ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 08.04.2016 N Ф04-472/2016 по делу N А46-10042/2015 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).

аспекты осуществления службы участковыми уполномоченными полиции.

Заключение

Институт участковых уполномоченных полиции представляет собой один из старейших институтов в правоохранительной системе российского государства. В связи с этим он значительным образом эволюционировал на всех основных этапах развития отечественной государственности, изменяя свое функциональное значение. Так, если в период существования Российской империи и советского государства участковые уполномоченные обязаны были, в первую очередь, содействовать политике имперского государства, обеспечивая действенный контроль за общественными настроениями, то в настоящее время функциональное назначение данного института принципиально изменилось.

Первостепенной основой функционирования современной российской государственности является гарантирование и обеспечение гражданских прав и свобод. В этой связи повышается значимость правоохранительной и правоприменительной деятельности. Первичным институтом ее реализации являются участковые уполномоченные полиции.

В соответствии с действующим законодательством основным функциональным назначением участкового уполномоченного полиции является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, независимо от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства (регистрации), отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или политическим партиям, а также других обстоятельств.

Реализуя данную функцию, участковый уполномоченный в установленном законом порядке принимает участие в реализации

компетенции органов внутренних дел.

Так, в частности, участковый призван осуществлять специфическую профилактическую работу среди различных категорий населения на вверенном ему участке с целью снижения потенциала их возможного деликвентного поведения, административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы и членами прочих «групп риска», производство по делам об административных правонарушениях, другие мероприятия, относимые к общей компетенции органов полиции.

Другими словами, как представляется, именно на участкового уполномоченного полиции возлагается основная нагрузка в процессе предупреждения преступлений, а также по оказанию индивидуального профилактического воздействия на правонарушителей. В этой связи, очевидно, что повседневная работа участкового уполномоченного полиции напрямую сказывается на состоянии правопорядка на отдельно взятом административном участке, влияет на состояние общества в целом.

Организация службы участковых уполномоченных полиции осуществляется на основе принципа законности. Он воплощается в том, что любое ограничение гражданских прав и свобод, а также законных интересов граждан может быть осуществлено участковыми уполномоченными исключительно в соответствии с требованиями и в рамках федерального законодательства.

Множество функций, возлагаемых на участкового уполномоченного полиции, создает, по нашему мнению, многочисленные сложности, связанные с реализацией ими своих должностных полномочий. Ключевым принципом эффективного разрешения данных проблем, на наш взгляд, является разграничение функциональных полномочий участковых полицейских. В этой связи представляется, что основной характеристикой должностного статуса участкового уполномоченного полиции является тот факт, что он является ключевым субъектом

системы органов внутренних дел по охране общественного порядка. Соответственно, повышение эффективности реализации данной функции должно быть обусловлено разграничением административно-правовых, а также организационных основ правоохранительной деятельности в компетенции участкового уполномоченного полиции. В этой связи эти должностные лица должны быть избавлены от излишней функциональной нагрузки.

Кроме того, очевидно, что в целях совершенствования служебной деятельности участковых уполномоченных полиции следует проводить мероприятия, направленные на повышение имиджа службы участковых уполномоченных, формирование ее позитивного образа в общественном сознании граждан, совершенствование профессиональной квалификации участковых уполномоченных, организацию эффективного управленческого аппарата данной службы и ее штатного расписания с учетом демографической корреляции.

С учетом вышесказанного, для совершенствования деятельности участковых уполномоченных полиции представляется необходимым осуществить следующие мероприятия:

- регулярно проводить совещания-семинары с участковыми уполномоченными полиции на районных уровнях в целях совершенствования их знаний правовой базы, регламентирующей осуществление правоохранительной деятельности;
- на совещаниях-семинарах заслушивать отчеты каждого участкового о результатах проведенной предупредительно-профилактической работы в отношении поднадзорных лиц;
- предусмотреть ведение информационно-профилактических дел на каждого осужденного за совершение преступления (тяжкого и особо тяжкого), при рецидиве, или совершения преступления в отношении несовершеннолетнего лица, в которых должна сосредотачиваться необходимая информация о совершенном преступлении, образе жизни и

поведении ранее судимых как на свободе, так и в местах лишения свободы, в период отбывания наказания;

- для улучшения качества профилактической работы с гражданами, для которых установлен административный контроль, следует закреплять за теми из них, к которым закреплен «тяжелый надзор», старших участковых или наиболее опытных участковых, вне зависимости от места фактического проживания поднадзорного лица.

- усовершенствовать нормативные требования к определению размеров территории участка участкового уполномоченного;

- принять организационно-правовые меры для эффективной социальной адаптации граждан, освободившихся из мест лишения свободы;

- осуществить широкую кампанию среди общества, основанную на пропаганде идей гуманизма, общечеловеческих ценностей, толерантности; своевременном и объективном информирование граждан о государственной политике в сфере внутренних дел;

- обеспечить повышение социального статуса должности участкового уполномоченного полиции путем предоставления ему в установленном порядке разнообразных преференций (в первую очередь, обеспечение повышения денежного довольствия и предоставление дополнительных социальных льгот (например, распространение программы «военная ипотека»).

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Российская газета. – № 25. – 08.02.2011.
2. О внесении изменений в приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»: приказ МВД России от 08.09.2016 № 526 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).
3. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // Российская газета. – № 65. – 27.03.2013.
4. [Инструкция](#) НКВД и НКЮ РСФСР от 13.10.1918 «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» // СУ РСФСР. – 1918. – № 75. – С. 813. (утратила силу).

Учебная литература

5. Белякова, И. М. Правоохранительные органы в Российской Федерации / И.М. Белякова. – М.: МИЭМП, 2007. – 187 с.
6. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Наука, 1968. – 325 с.
7. Земцов, Б. Н. История отечественного государства и права. Учебно-методический комплекс / Б.Н. Земцов – М.: Евразийский

открытый институт, 2009. – 336 с.

8. Исаев, И. А. История отечественного государства и права / И.А. Исаев – М.: Юрист, 2004. – 797 с.

9. История отечественного государства и права / под ред. Ю.П. Титова. – М.: Проспект, 2003. – 544 с.

10. История отечественного государства и права / под ред. О.И. Чистякова. – М.: Просвещение, 2003. – 524 с.

11. История советской милиции. – М.: Просвещение, 1995. – 235 с.

12. История полиции России. Краткий курс и основные документы / Под ред. В.М. Курицына. — М.: Три-Т, 1998. – 265 с.

13. Коровин, В.В. История отечественных органов безопасности / В.В. Коровин. Учебное пособие. — М.: Наука, 1998. – 257 с.

14. Лен, К. В. История службы участковых полиции: учебное пособие. – Барнаул, 2015.– 275 с.

15. Лен, К.В. Полиция и город в 19 в.: учеб. пособие / К. В. Лен. – Барнаул: БЮИ МВД РФ, 2013. – 88 с.

16. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. В. П. Божьева. - 4-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2002. – 400с.

17. Рыбников, А.В., Алексушин, Г.В. История правоохранительных органов Отечества (учебное пособие). – М.: Щит –М., 2008. – 296 с.

Научная литература

18. Аналитический обзор практики повседневной деятельности участковых уполномоченных милиции и рациональность использования ими рабочего времени. – М., 2002.– 39 с.

19. Борисов, А. В. Министерство полиции / А.В. Борисов — М.: Статут, 1992. – 367 с.

20. Борисов, А.В., Сизиков, М.И. История полиции России (1718 - 1917 гг.). / А.В. Борисов, М.И. Сизиков.– М.: Просвещение, 1992. – 322с.

21. Власенков, В.В. Становление службы участковых инспекторов

милиции, ее роль в охране прав и свобод советских граждан / В. В. Власенков // Исторический опыт и современность: Труды Академии МВД СССР. М., 1989. С. 52-78.

22. Волков, С.Ю., Зайцев, И.А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 52-64.

23. Гайдуков, А.А. Обязанности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке: лекция / А. А. Гайдуков. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2015. – 24 с.

24. Демидов, Ю.Н. Мнение населения формирует наша работа / Ю. Н. Демидов // Полиция России. – 2013. – № 14. – С. 27-42.

25. Джемилинский, В. А. Актуальные вопросы совершенствования планирования в деятельности участкового уполномоченного полиции // Общество и право. – 2015. – № 2. – С.238-243.

26. Желудкова, Т. И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охранефеодалного и буржуазного порядка / Т.И. Желудкова. — М.: Наука, 1977. – 325 с.

27. Желудкова, Т. И. Становление и развитие института участкового инспектора милиции в период строительства социализма (окт. 1917 - 1936 г.) / Т. И. Желудкова // Теория и практика совершенствования общественного порядка: Труды Академии МВД СССР. – М., 1985. – С. 63-89.

28. Киричек, Е. В. Правовое регулирование, основные формы, проблемы и перспективы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 3. – С. 19-28.

29. Кудин, В. А. От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: Два века истории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 2.(50). –С. 41-54.

30. Малыгин, А. Я. Деятельность милиции по охране общественного порядка на основных исторических этапах / А.Я. Малыгин. – М.: Три - Т, 1995. – 216 с.

31. Мулукаев, Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России / Р.С. Мулукаев. – М.: Наука, 1964. – 260 с.

32. Мулукаев, Р.С. Организационно- правовые вопросы становления советской милиции (1917- 1920 гг.)/ Р.С. Мулукаев. – М.: Наука, 1975. – 305 с.

33. Мулукаев, Р.С. Политическая полиция дореволюционной России, ее реакционный, антинародный характер / Р.С. Мулукаев. – М.: Наука, 1976. – 215 с.

34. Мулукаев, Р.С. Полиция в России (IX- начало XX вв.) / Р.С. Мулукаев. – Н. Новгород: НижГУ, 1993. – 215 с.

35. Мулукаев, Р.С. Система органов внутренних дел дореволюционной России / Р.С. Мулукаев. – М.: Наука, 1979. – 215 с.

36. Мулукаев, Р.С., Карташев, Н.Н. Милиция России (1917- 1993) / Р.С. Мулукаев, Н.Н. Карташев. – М.: Наука, 1995. – 227 с.

37. Небратенко, Г.Г. Возрождение российской полиции: история и современные перспективы // История государства и права. – 2011. – № 9. – С. 12-26.

38. Старилов, Ю.Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов. – М.: Юрайт, 1996. – 426 с.

39. Уваров, В.И. Старший милиционер: формирование института участкового уполномоченного в советской милиции в период с октября 1917 г. по 1923 г. // История государства и права. – 2012. – № 16. – С. 39 - 41.

40. Харченко, О.В. Государственное управление в сфере полицейской деятельности в России: советский и постсоветский периоды // История государства и права. – 2008. – № 10. – С.12-43.

41. Хатуаев, М. О. Проблемы в организации деятельности

участковых уполномоченных полиции по профилактике правонарушений на административном участке // Инновационная наука. – № 6.– 2016.–С. 179-187.

Материалы судебной практики

42. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 28.12.2016 по делу № 33-16104/2016 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).

43. Апелляционное постановление Омского областного суда от 17.10.2017 по делу № 22К-3378/2017 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).

44. Апелляционное постановление Московского городского суда от 09.10.2017 по делу № 10-16523/2017 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).

45. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 08.04.2016 N Ф04-472/2016 по делу № А46-10042/2015 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.04.2018).

Иные источники

46. УМВД России по Калининскому району г. Санкт-Петербурга // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://калин.78.мвд.рф/> (дата обращения: 15.04.2018).

47. Выступление В. А. Колокольцева на коллегии МВД в 2017 г. // МВД России [официальный сайт]. URL: <https://мвд.рф/document/3172398> (дата обращения: 15.04.2018).

48. Управление МВД России по Пензенской области. Отчеты УПП [официальный сайт]: <https://58.мвд.рф/Dejatelnost/Otcheti/othetyhast> (дата обращения: 15.04.2018).

