

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1 СЕЛЬСКАЯ МЕСТНОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ МЕСТО СЛУЖБЫ	6
ГЛАВА 2 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО ИНСПЕКТОРА МИЛИЦИИ	15
2.1 Правовые основы деятельности участковых инспекторов милиции	15
2.2 Организационные основы деятельности участковых инспекторов милиции	21
ГЛАВА 3 ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ УЧАСТКОВОГО ИНСПЕКТОРА В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	57
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	60

ВВЕДЕНИЕ

Органы внутренних дел (далее – ОВД) занимают одно из центральных мест в системе правоохранительных органов Республики Беларусь и являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Сотрудники ОВД – субъекты и активные участники правоприменительного процесса. От них во многом зависит состояние законности и правопорядка, а в итоге – и становление демократического, правового и социального государства.

Среди всех сотрудников ОВД особо следует выделить участковых инспекторов милиции (далее – УИМ). Служба УИМ сегодня в значительной степени определяет лицо милиции, результаты ее работы отражаются в целом на эффективности деятельности указанных органов.

Бесспорным является факт, что значительная часть доверия органам внутренних дел и власти в целом со стороны граждан формируется и закрепляется в результате контакта и общения с участковыми инспекторами милиции. Не секрет, что именно результаты их ежедневной работы в немалой степени определяют эффективность борьбы с преступностью в целом, уровень защищенности населения, его доверие к органам власти и управления, служат гарантом закона и справедливости.

В сельской местности, как правило, преступления, даже тяжкие и особо тяжкие, случаются в условиях очевидности. То есть всегда понятно, кто это сделал – рецидивист, ранее судимый или кто-то ведущий асоциальный образ жизни. Не составляет большого труда раскрыть это преступление, вычислить преступника. Поэтому важно сделать так, чтобы предотвратить преступление.

В связи с этим Министерство внутренних дел (далее – МВД) постоянно ищет новые формы и методы работы, именно поэтому с 2018 года на территории республики осуществляется эксперимент о наделении участковых инспекторов милиции ранее не характерными для их деятельности

полномочиями. Иными словами – предполагается, что сельский участковый будет в полном объеме отвечать за состояния правопорядка на подведомственной ему территории, получив при этом дополнительные права и обязанности.

Вышесказанным объясняется актуальность выбранной теме исследования.

Цель исследования: выработка научно аргументированных предложений по совершенствованию организации деятельности участковых инспекторов милиции в сельской местности на основе всестороннего анализа организационно-правовых основ функционирования службы участковых инспекторов милиции и практики их реализации.

В соответствии с целью были поставлены следующие *задачи*:

проанализировать сельскую местность как категорию, определяющую место службы;

изучить правовые основы деятельности участковых инспекторов милиции;

проанализировать организационные основы деятельности участковых инспекторов милиции;

выявить особенности организации работы участковых инспекторов милиции в сельской местности;

на основе научного анализа нормативных правовых актов, регулирующих деятельность участковых инспекторов милиции в сельской местности, и практики их применения сформулировать предложения по их совершенствованию.

Объект исследования: общественные отношения в области организации деятельности участкового инспектора милиции.

Предмет исследования: нормативные правовые акты, определяющие работу участковых инспекторов милиции в сельской местности, и практика их реализации; учебная и научная литература по теме исследования; методические рекомендации, направленные на регулирование деятельности участковых

инспекторов милиции в сельской местности.

Методологическую основу исследования составила совокупность методов научного познания: диалектический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системного анализа, формально-логический и др.

Структура работы обусловлена целью исследования и вытекающими из неё задачами, а также необходимостью последовательного изложения материала. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, содержащего выводы и предложения, а также списка использованной литературы.

ГЛАВА 1

СЕЛЬСКАЯ МЕСТНОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ МЕСТО СЛУЖБЫ

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» к категории сельских населенных пунктов относятся:

агрогородки – благоустроенные населенные пункты, в которых создана производственная и социальная инфраструктура для обеспечения государственных минимальных социальных стандартов проживающему в них населению и жителям прилегающих территорий;

поселки, деревни – населенные пункты, в которых создана производственная и социальная инфраструктура, не отнесенные к агрогородкам;

хутора – населенные пункты, не отнесенные к агрогородкам, деревням или поселкам. При нахождении агрогородка в пределах территории сельсовета его административный центр, как правило, размещается в агрогородке. В случае нахождения на территории сельсовета двух и более агрогородков административный центр сельсовета размещается, как правило, в одном из них в соответствии с решением районного Совета депутатов [1].

Существуют различные классификации сельских поселений. В социологической литературе на основе доли занятых в сельском хозяйстве и сельскохозяйственных отраслях производства, в сфере обслуживания, а также принимая во внимание количество населения, наличие необходимых культурно-бытовых учреждений, развитость связи, транспорта и т.д., выделяются чисто сельские, преимущественно сельские, переходные, сельско-городские, преимущественно городские поселения.

В юридической литературе, посвященной исследованию преступности в городах и сельской местности, при разработке классификации сельских населенных пунктов в качестве основных типологических признаков

используется численность и динамика населения, функциональное назначение города и села, «возраст» населения [2, с.84].

По данным переписи 2019 года численность населения Республики Беларусь составила 9,485 тысячи человек, в том числе городского населения – 7 303,8, сельского – 2 104,6 тысячи человек. Доля городского населения в общей численности населения составила 77,5 % [3]. Поскольку на момент написания работы иные официальные данные о результатах переписи населения за 2019 на интересующую нас тематику не опубликованы, приведем данные за 2009 г.

Городское население Минской области проживает в 24 городах и 19 поселках городского типа, сельское население – в 5050 сельских населенных пунктах. Кроме того, в области насчитывается 156 сельских населенных пунктов, в которых не проживает население. По сравнению с переписью населения 1999 года их количество увеличилось более чем в три раза. Наибольшее количество таких сельских населенных пунктов в Воложинском (22), Вилейском (16), Крупском (15), (Березинском (13) и Червенском (10) районах.

Вместе с тем, наблюдается тенденция к увеличению количества сельских населенных пунктов с численностью населения 50 человек и менее. Так, по итогам переписи населения 2009 года их количество составило 63,0% от общего числа сельских населенных пунктов, а в 1999 г. – 51,8%, 1989 г. – 43,3%. Убыль сельского населения постоянно увеличивается. Так, если в 1989-1998 годах сельское население сократилось на 84,7 тысячи человека, то в последующий десятилетний интервал – на 116,6 тысячи человек.

Для Минской области, как и для республики в целом, характерен процесс «старения» населения, что выражается в постепенном увеличении доли старших возрастных групп (65 лет и старше) в его возрастной структуре. Средний возраст населения области по переписи населения 2009 года составил 40,3 лет, в том числе городское население – 38,2, сельское - 42,8, против 1999 года соответственно 37,8 лет, 34,3 и 41,5 [4].

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что административные участки,

расположенные в сельской местности, содержат в себе большое количество населенных пунктов, удаленных друг от друга, иногда на значительном расстоянии, численность населения, в которых в общей массе незначительно и имеет тенденцию к постепенному увеличению в нем доли старших возрастных групп.

Отмечая необходимость регионального подхода, необходимо подчеркнуть его практическое значение для органов внутренних дел (далее – ОВД): возможность с учетом полученных данных дифференцировать борьбу с правонарушениями в конкретных условиях [5, с.193]. При использовании такого подхода появляется возможность глубже проникать в механизм детерминации преступности и ее изменений, устанавливать закономерности порождения и функционирования преступности в разных по своим социально-экономическим, социально-культурным и иным характеристикам регионах, выделять в этих закономерностях общее и специфическое. Все это служит необходимой предпосылкой выработки ОВД стратегических мер профилактики правонарушений.

При изучении региональных особенностей преступности и их причин не снимается необходимость учета специфики преступности на общесоциальном социально-групповом уровнях, а также в разрезе основных сфер общественной жизни. При этом дополнительно учитывается региональный (территориальный) фактор [6, с.12]. Его содержание далеко не исчерпывается географическими особенностями того или иного региона, даже в единстве с социальными последствиями этих особенностей. Здесь важен один из основных уровней совместной деятельности людей, который характеризуется общностью территории, экономической жизни, языка, социальных условий, ряда черт культуры, социальной психологии и т.п. Интересы регионов, отношения между регионами подлежат такому же учету, как интересы людей, групп, коллективов, отраслей и отношения между ними. Без учета этих особенностей нельзя выработать комплекс профилактических мероприятий, направленный на снижение числа правонарушений.

Меры, принимаемые ОВД по предотвращению и пресечению правонарушений, обеспечению личной и имущественной безопасности граждан, особенно пожилых людей, в сельской местности должны в полной мере оказывать влияние на уровень защищенности населения. Как показывает анализ, в сельской местности совершается более трети убийств, причинений тяжких телесных повреждений, разбоев. Сельская местность – это территория со всеми ее природными компонентами, постоянными и временными населенными пунктами, путями сообщения, производственными, социально-культурными и другими объектами, расположенными на территории сельских поселений.

Высокий результат профилактической деятельности подразделений МОБ ОВД в сельской местности во многом зависит от степени исследованности процессов, происходящих в данной местности а также факторов, оказывающих влияние на совершение преступных деяний, знания особенностей субъектов, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность в условиях села, а также знание и исследование личностных особенностей личности, совершающей правонарушения в сельской местности.

Выделяют следующие факторы, которые необходимо учитывать при организации работы участковых инспекторов милиции в условиях сельской местности:

Характер труда сельских жителей.

Их труд носит в основном сезонный характер, поскольку тесно связан с технологией выращивания сельскохозяйственных культур. Кроме того, труд селян фактически не нормирован. Необходимо также учитывать то, что результаты сельского труда рассредоточены по обширным территориям, исчисляемым сотнями гектаров, и, как правило, легкодоступны для посторонних. Зачастую они достаются тем, кому удается опередить производителей в сборе сельхозпродукции [7, с.28];

Экономика села.

Она характеризуется маловариантностью. Чаще всего это полеводство, садоводство, огородничество либо животноводство. Спад сельскохозяйственного производства по своим социальным последствиям гораздо опаснее, чем снижение уровня производства в городе, так как жителю села почти невозможно найти другую работу по месту жительства;

Культура.

В сельской местности значительно слабее, чем в городе, развиты объекты культуры, слабее кадровый состав работающих специалистов. Поскольку сельская экономика отстает от городской, перспективы развития на селе объектов культуры тоже малоутешительны [8, с.71]. Специфичны и культурный уклад, и ценностные ориентиры в сельской среде.

Традиционализм.

Выработанные на протяжении веков традиции и нравы более устойчивы в сельской местности. Следование традициям характерно для сельского села. Естественно, что в разных сельских регионах различия и набор традиций. Участковые уполномоченные милиции должны иметь достаточно четкое представление о местных особенностях и использовать эти знания в повседневной работе;

Эффективный социальный контроль, оперативность распространения информации [9, с.78].

Постороннему человеку трудно пребывать в сельской местности инкогнито. Достоинством всей сельской общины становятся и всякого рода эксцессы, факты противоправного поведения, семейные неурядицы. Таким образом, степень распространения информации, в том числе и оперативной, в условиях сельской местности очень высока.

Инфраструктура сельской местности.

Недостаток дорог с твердым покрытием в сельской местности затрудняет передвижение, а в непогоду делает его практически невозможным. Территория сельского района значительно растянута, а населенные пункты удалены на

большие расстояния, что снижает оперативность прибытия на место происшествия сотрудников ОВД.

Возрастные особенности жителей села.

В нашей стране на настоящий момент существуют бесперспективные деревни, которые либо прекратили свое существование, либо находятся на грани вырождения [10, с.194]. Уцелевшие селения из указанного разряда фактически оказались населенными лишь людьми пенсионного и преклонного возраста. Все остальные жители из этих населенных пунктов переехали в города.

Важно отметить, что с учетом вышеуказанных обстоятельств велики особенности функционирования ОВД в сельской местности.

Сотрудники сельских ОВД, особенно участковые уполномоченные милиции, вынуждены заниматься решением практически всех задач, стоящих перед различными службами ОВД. Это обусловлено во-первых, тем, что в сельских ОВД представлены не все службы, а во-вторых – отдаленностью районного центра, где располагается райотдел, от обслуживаемых населенных пунктов.

ОВД, функционирующие в пределах сельских образований, по структуре несколько отличаются от городских [11, с.55]. Так, во многих из них нет патрульно-постовой службы милиции, изоляторов для временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, подразделений конвоирования и других служб, которые создаются исходя из условий оперативной обстановки и объема выполняемых функций.

Обязанности сельских и городских участковых инспекторов милиции – весьма схожи, однако специфика работы – разная.

К основным таким обязанностям относятся: профилактика бытовых правонарушений и пьянства, предупреждение краж имущества.

Если у городского инспектора население сосредоточено точно, в 5–10 многоэтажных домах, то у сельского – это 15–20 деревень. Длина административного участка может составлять около 50 километров [12, с.38].

Для эффективной выработки и применения ОВД комплекса профилактических мер для борьбы с правонарушениями необходимо учитывать особенности личности сельского правонарушителя, а также особенности сельской местности, в том числе, сельского уклада жизни и взаимоотношений в сельских населенных пунктах. Сельские правонарушители в своем большинстве – это лица с низким образовательным уровнем, отсутствием какой-либо определенной профессии, часто ведущие «паразитический» образ жизни, поскольку в основном работа на селе носит сезонный характер [13, с.23]. Характерной чертой таких лиц является также примитивность интересов и запросов, низкая культура досуга, доминирование при этом употребления алкоголя. Спецификой сельских правонарушителей является высокий процент лиц, находящихся во время совершения правонарушения в состоянии алкогольного опьянения.

В настоящее время в небольших населенных пунктах живут преимущественно люди пожилого возраста. Не все умеют пользоваться мобильной связью, интернетом, не всегда имеют даже стационарный телефон. Поэтому к участковому нередко обращаются по земельным, жилищно-бытовым вопросам.

Правоохранитель в деревне много работает с сельскохозяйственными предприятиями. Здесь тоже есть свои особенности и сложности.

Например, за 8 месяцев 2019 года в сельской местности зарегистрировано 7257 краж (44,5% от всех правонарушений, зафиксированных в деревнях) [14]. Объясняется это в основном тем, что пожилые люди очень доверчивы и нередко, сами того не понимая, запускают в свое жилище мошенников. Участковые инспекторы постоянно проводят профилактические беседы с пенсионерами, объясняют, что нужно делать в тех либо иных ситуациях. На сельскую местность приходится более трети (39,6%) преступлений, совершенных на бытовой почве [14].

Площадь района среди участковых инспекторов делится следующим образом: исходя из численности населения, наличия транспорта для

инспекторов. В идеале, расчет идет – один страж порядка на полторы тысячи жителей. Кроме этого, учитываются и местные условия. Например, если это один сельсовет и людей больше, то предпочтительно, чтобы его обслуживал один милиционер.

Участковые инспекторы, проходящие службу в сельской местности, наделяются одновременно полномочиями сотрудников уголовного розыска, участковых и инспекторов по делам несовершеннолетних. Таким образом, правоохранители отвечают за все, что происходит на административном участке. Это позволяет уменьшить и равномерно распределить нагрузку на сотрудников. В сельской местности, где плотность населения небольшая, глубокая специализация каждой из этих служб не требуется.

В настоящее время Министерство внутренних дел (далее – МВД) проводит работу по изменению соотношения «участковый – оперативник уголовного розыска» в сельской местности.

В сельской местности, как правило, преступления, даже тяжкие и особо тяжкие, случаются в условиях очевидности, то есть в подавляющем большинстве случаев понятно, кто это сделал – рецидивист, ранее судимый или кто-то, ведущий асоциальный образ жизни. Зачастую не составляет большого труда раскрыть это преступление, вычислить преступника. В связи с этим первоочередной задачей участкового инспектора в сельской местности становится повышенная работа непосредственно по профилактике преступлений и правонарушений.

С целью повышения эффективности и качества обслуживания населения на территории района проводится основной этап эксперимента по изменению организации оперативно-служебной деятельности отдела внутренних дел. Задействованные в эксперименте правоохранители наделяются одновременно полномочиями сотрудников уголовного розыска, участковых инспекторов милиции и инспекторов по делам несовершеннолетних. То есть это «универсальные» милиционеры, которые отвечают за все, что происходит на административном участке. Это позволит уменьшить и равномерно

распределить нагрузку на сотрудников. Например, территория Шарковщинского района условно разделена на 11 административных участков [15]. Увеличение числа участков и, соответственно, количества закрепленных за ними сотрудников способствует сокращению времени реагирования на заявления и сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также рассмотрения материалов проверок. Изменения в организации служебной деятельности Шарковщинского РОВД уже на данном этапе позволяют оценить их с положительной стороны

Таким образом, служба участковых инспекторов милиции является одним из ключевых звеньев в системе ОВД Республики Беларусь, выполняющих основную нагрузку по реализации милицейских функций. В отличие от сотрудников любого другого подразделения, решающих, как правило, лишь одну из задач органов внутренних дел, участковые инспектора милиции работают по различным направлениям деятельности.

При изучении региональных особенностей преступности и их причин не снимается необходимость учета специфики преступности на общесоциальном социально-групповом уровнях, а также в разрезе основных сфер общественной жизни.

На особенности деятельности участкового инспектора в сельской местности влияют многие факторы и условия (экономические, социально-культурные, правовые, демографические, географические, технические и другие).

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО ИНСПЕКТОРА МИЛИЦИИ

2.1 Правовые основы деятельности участковых инспекторов милиции

Конституция Республики Беларусь гарантирует обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина [16]. ОВД обеспечивают эту важнейшую функцию государства. Так, Законом Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об ОВД) определен перечень основных задач, поставленных перед ОВД, где в качестве одной из наиболее важных выступает реализация мер, направленных на предупреждение, обнаружение и пресечение преступлений и административных правонарушений [17]. Своевременное и качественное ее выполнение, в свою очередь, позволяет обеспечивать безопасные условия социальной деятельности граждан и государственных органов, способствует укреплению правопорядка и законности в государстве.

Правовой статус любого субъекта правоохранительной деятельности, являясь по своему содержанию правовой характеристикой, определяет его роль, функциональное предназначение в системе правоохранительных отношений. В этой связи можно утверждать, что конечный результат выполняемых функций напрямую зависит от уровня проработки правового статуса такого субъекта.

Являясь по своему содержанию статусным нормативным правовым актом, Закон Об ОВД закрепил основные положения общего правового статуса сотрудника ОВД. Так, нормами указанного закона предусмотрены общие для всех категорий сотрудников ОВД обязанности (принимать меры по пресечению преступлений и административных правонарушений, установлению и задержанию лиц, их совершивших), права (требовать от граждан соблюдения общественного порядка) и гарантии (недопустимость вмешательства в

деятельность сотрудника ОВД).

Сегодня организация деятельности УИМ осуществляется в соответствии с Инструкцией по организации деятельности участкового инспектора милиции, утвержденной приказом МВД Республики Беларусь от 28.06.2019 г. № 177 (далее – Инструкция) [18], где конкретизированы правовые основы и направления деятельности сотрудников в соответствии с действующим законодательством, в том числе с Законом Республики Беларусь от 4 января 2014 года № 122-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [19].

В соответствии с Инструкцией, определяющей порядок организации деятельности и основные обязанности УИМ, старшего УИМ, правовую основу их деятельности составляют Конституция Республики Беларусь, Закон об ОВД, Закон Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», иные акты законодательства Республики Беларусь, а также правовые акты Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

На основании ч. 2 ст. 16 Закона об ОВД, служба УИМ относится к милиции общественной безопасности. Задачи, стоящие перед милицией общественной безопасности, в полной мере относятся и к деятельности УИМ:

обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, общественной безопасности;

охрана общественного порядка;

профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, а также розыск лиц, их совершивших [17].

УИМ осуществляет следующие виды деятельности:

принимает участие в выбытии (как индивидуально, так и в составе следственно-оперативных групп) для реагирования на заявления и сообщения о преступлениях, административных правонарушениях, информацию о происшествиях;

рассматривает заявления и сообщения о преступлениях, административных правонарушениях, обращений граждан;

осуществляет профилактическую работу с гражданами, состоящими на различных учетах ОВД, в т.ч. ранее судимыми, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, в состоянии алкогольного опьянения: проводит профилактические беседы, выносит официальные предупреждения о недопустимости противоправного поведения, оказывает содействие в трудоустройстве, обеспечивает контроль по месту жительства и работы, готовит материалы для решения вопросов об ограничении дееспособности, направлении в лечебно-трудовые профилактории;

рассматривает обращения граждан и юридических лиц, поступающие в ОВД;

составляет протоколы об административных правонарушениях.

При этом УИМ наделены полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению по делам об административных правонарушениях, предусмотренных множеством статей Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [20].

Кроме того, УИМ обязаны оказывать содействие должностным лицам некоторых других государственных органов: государственной безопасности, образования, здравоохранения, природоохранным органам и др. Отсюда комплексность и многофункциональность деятельности участковых инспекторов. В них главная особенность данного института.

ОВД наделены особыми полномочиями по применению различных мер государственного принуждения, что предполагает наличие такой совокупности правовых норм, которые могли бы точно определить их обязанности, права и ответственность. На основе проведенного нами анализа выявляются и прослеживаются противоречия в законодательном регулировании деятельности ОВД в целом и УИМ в частности.

Так, ч. 2 ст. 23 Закона об ОВД налагает на сотрудника ОВД обязанность совершать ряд действий в случае обращения к нему граждан с какой-либо информацией о событиях, угрожающих собственной или общественной

безопасности, либо в случае выявления таковой непосредственно самим сотрудником, если такие действия он действительно может осуществить [17]. При этом на исполнение сотрудником ОВД данной обязанности не влияет занимаемая им должность, а также время и место его нахождения. Фактическое неисполнение сотрудником возложенных на него служебных обязанностей в определенный момент времени (нахождение в отпуске, освобождение от исполнения служебных обязанностей вследствие болезни) не является основанием игнорирования данной обязанности. Таким образом, вышеуказанная статья закрепляет особый правовой статус сотрудника ОВД, под которым, на наш взгляд, необходимо понимать фактическое исполнение сотрудником служебных обязанностей круглосуточно.

Дальнейшего законодательного закрепления особый правовой статус сотрудника ОВД не получил, вследствие чего некоторые нормативные правовые акты вступают в противоречия друг с другом. Например, п. 8 Инструкции Министерства внутренних дел Республики Беларусь «О порядке приема, регистрации и учета органами внутренних дел заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и информации о происшествиях» гласит, что «вне административных зданий ОВД, а также в отдельно дислоцирующихся подразделениях ОВД и в ОВД, в которых нет оперативно-дежурных служб, заявления, сообщения о преступлениях, административных правонарушениях, относящихся к компетенции ОВД, информацию о происшествиях принимают находящиеся при исполнении служебных обязанностей сотрудники ОВД, к которым обратились граждане или должностные лица государственных органов и иных организаций» [21]. На наш взгляд, в данном случае под исполнением служебных обязанностей следует понимать утвержденный руководителем ОВД ежемесячный график работы сотрудника.

Опрос участковых инспекторов милиции – слушателей факультета повышения квалификации и переподготовки кадров Могилевского института

МВД – проживающих на обслуживаемых административных участках, показал, что 73 % из них на сообщения о происшествиях выбывают как при исполнении служебных обязанностей, так и в нерабочее время. Данное обстоятельство, в свою очередь, не соответствует содержанию ч. 1 ст. 3.29 Процессуально-исполнительного Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, в соответствии с которой правом на составление необходимых процессуальных документов для дальнейшего ведения административного процесса и наложения соответствующего административного взыскания обладают, в частности, сотрудники ОВД, но лишь в пределах их компетенции и только при исполнении служебных обязанностей [22].

О сложности и важности проблемы говорит тот факт, что ежегодно участковыми инспекторами милиции проводятся разбирательства более чем по 120 тысячам сообщений о семейно-бытовых конфликтах и около 50 тысяч виновных в них привлекаются к ответственности [23, с. 5]. Как показывает практика, участковые инспекторы милиции в своей служебной деятельности нередко сталкиваются с ситуациями, когда в ходе разбирательства правонарушители отказываются выполнять их законные требования и распоряжения. В таких случаях для оказания воздействия на лицо и достижения целей профессиональной деятельности Кодексом об административных правонарушениях (далее – КоАП) предусмотрена статья, влекущая административную ответственность за подобные деяния. Так, согласно ст. 23.4 КоАП объективную сторону правонарушения образуют действия, выражающиеся в «оказании неповиновения законному распоряжению или требованию должностного лица государственного органа (организации) при исполнении им служебных полномочий лицом, не подчиненным ему по службе» [20]. Исходя из толкования данной нормы права для привлечения гражданина к административной ответственности по вышеуказанной статье одним из необходимых условий является нахождение должностного лица при исполнении служебных полномочий в случаях, когда он вправе предъявлять

подобные требования и распоряжения. Следовательно, привлечь виновное лицо к ответственности, предусмотренной ст. 23.4 КоАП, в случаях, когда сотрудник находится вне времени исполнения своих должностных обязанностей, не представляется возможным, и правонарушитель остается безнаказанным.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Отсутствие надлежащего нормативного закрепления правового статуса милиции как основного функционального звена системы ОВД свидетельствует о недостаточности урегулирования правового статуса сотрудника УИМ. Решение этой проблемы видится в нормативном закреплении научно обоснованной системы полномочий милиции и ее должностных лиц, а также гарантий их реализации.

При этом ощущается необходимость в организационно-правовом объединении всех подразделений милиции, входящих в ОВД, в нормативном закреплении их системы и определении категорий лиц, охватываемых понятием «сотрудник милиции».

Участковый инспектор милиции занимает особое место в системе административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и милиции в частности, и правильное применение нормы права может оказывать большое влияние на состояние общественного порядка и общественной безопасности на обслуживаемом административном участке.

На наш взгляд, необходимо считать одним из основных критериев оценки деятельности старшего УИМ организацию взаимодействия с общественными организациями и формированиями по профилактике правонарушений, для чего внести соответствующие изменения в инструкцию по организации деятельности участкового инспектора милиции. Кроме этого, требуется проведение дополнительных, основанных на практических реалиях, исследований по данной проблематике.

Внеорганизационная деятельность ОВД нуждается в упорядочении процессуальных норм и служит основой внесения предложений, направленных на совершенствование законодательства.

Считаем необходимым внести изменения и дополнения в следующие нормативные правовые акты:

В пункте 8 Инструкции слова «принимают находящиеся при исполнении служебных обязанностей сотрудники ОВД» заменить на слова «принимают все сотрудники органов внутренних дел».

Из части 1 статьи 3.29 ПИКоАП исключить слова: «и только при исполнении служебных обязанностей».

По нашему мнению, реализация данных положений позволит наиболее точно определить правовой статус сотрудника ОВД как при исполнении им своих служебных обязанностей, так и вне службы, что, в свою очередь, повысит эффективность деятельности ОВД в проведении в жизнь принципов социальной справедливости и верховенства закона.

2.2 Организационные основы деятельности участковых инспекторов милиции

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь одним из основных национальных интересов является обеспечение общественной безопасности, безопасности жизнедеятельности населения, снижение уровня преступности и криминализации общества [24]. Стоять на страже законности, обеспечивать реализацию гражданами своих субъективных прав и юридических обязанностей - основная функция органов внутренних дел. Занимая специфическое место в системе государственного управления, органы внутренних дел осуществляют различные виды правоохранительной деятельности, в том числе и административно-юрисдикционную деятельность. Правильное использование органами внутренних дел возможностей административной юрисдикции должно служить повышению роли права в регулировании и охране общественных отношений, связанных с общественным порядком и общественной безопасностью. Граждане реализуют право путем соблюдения, исполнения и использования своих субъективных полномочий и юридических обязанностей в рамках закона. Особой формой претворения права

в жизнь является применение права.

В общей теории применение права обычно рассматривается как особая стадия, форма реализации, при которой органы, наделенные властными полномочиями, специально направляют свою деятельность на то, чтобы обеспечить претворение правовых предписаний в жизнь путем вынесения на основе анализа норм права и соответствующих фактических обстоятельств индивидуальных актов. Обладая принудительной силой, оно призвано в конечном счете обеспечить эффективное функционирование всей правовой системы.

Органы внутренних дел принимают самое активное участие в правоприменительной деятельности, поскольку они являются одновременно и органами государственного управления, и правоохранительными органами. Основными сферами правоприменительной деятельности органов внутренних дел являются следующие:

охрана общественного порядка (предупреждение и пресечение правонарушений, привлечение виновных к административной и уголовной ответственности);

обеспечение общественной и личной безопасности (предотвращение и ликвидация вредных для жизни и здоровья процессов и их результатов. Речь идет о пожарах, землетрясениях, наводнениях и иных стихийных бедствиях, виновном поведении людей, создающих опасную для жизни и здоровья окружающих ситуацию);

осуществление паспортной системы и иных режимных и разрешительных мер (выдача паспортов, оформление регистрации, разрешение на приобретение, хранение оружия);

профилактика преступных проявлений и борьба с преступностью (предупреждение, раскрытие и расследование преступных посягательств на государственное и личное имущество, жизнь и здоровье людей, существующий в обществе правопорядок, иные общественные отношения, розыск обвиняемых, скрывшихся от следствия и суда, осужденных, уклонившихся от исполнения

приговора).

Из всех служб ОВД к повседневным нуждам людей наиболее приближена служба УИМ. С их помощью раскрывается значительное количество преступлений, совершенных в условиях неочевидности; осуществляется проверка материалов по каждому третьему сообщению о преступлениях; задерживается каждый пятый нарушитель антиалкогольного законодательства, больше половины лиц, совершивших мелкое хулиганство. УИМ проводит профилактическую работу с ранее судимыми, с лицами, больными хроническим алкоголизмом, наркоманами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, а также с родителями, отрицательно влияющими на детей.

Главное в работе УИМ – обеспечить гражданам, проживающим на обслуживаемой территории, нормальные условия жизнедеятельности, правильно применять закон в борьбе с правонарушениями, обеспечивать на обслуживаемом административном участке правопорядок. В этом проявляется социальная связь участкового с населением. Она является обратной, потому что в поддержании порядка на участке заинтересованы и граждане, которым подотчетна деятельность участкового инспектора.

Административно-юрисдикционная деятельность, которой занимается УИМ, предполагает знание основных характеристик правоприменения как процесса. В жизненных ситуациях применение права выполняет опосредованную роль между правовыми нормами и гражданами, обеспечивает целенаправленное движение общественных отношений, создает дополнительные юридические гарантии для правильной реализации права.

Анализируя деятельность УИМ на основе общих теоретических положений о правоприменении, можно констатировать, что она не представляет собой никакого исключения из общего правила, хотя правоприменительный процесс здесь имеет свои отличительные черты. В специальной литературе проблема применения права участковым инспектором традиционно рассматривается при освещении деятельности

административно-юрисдикционных органов по разрешению административных дел.

Такое положение с исследованием проблемы правоприменения в деятельности УИМ вызывает ряд важных, на наш взгляд, теоретических и практических вопросов.

Во-первых, как обеспечить на современном этапе приоритетную роль УИМ в системе органов профилактики правонарушений? До последнего времени положение участкового инспектора милиции определялось не его ролью в поддержании правопорядка, а местом органов внутренних дел в системе правоохранительных органов.

Во-вторых, сведение всего правоприменения к деятельности юрисдикционных органов неизбежно ставит вопрос: какие правовые нормы регулируют процесс правоприменения и как он связан с исполнением, соблюдением гражданами юридических обязанностей и субъективных прав?

В этом плане заслуживают внимания вопросы правоприменения, рассматриваемые с позиций общей теории права, а также с позиций административно-деликтного права, изучающего стадии административного процесса. Особое внимание при этом обращается на особенности правоприменения в деятельности УИМ.

Под правоприменением в деятельности УИМ понимается властная организующая деятельность, имеющая своей целью определить наличие или отсутствие субъективных юридических норм и обстоятельств, способствовать их реализации. Чаще всего необходимость применения права возникает при совершении гражданами правонарушений. Решать каждое конкретное дело творчески, дифференцированно, используя совокупность методов убеждения и принуждения - значит гарантировать выполнение участковым обязанностей по охране правопорядка.

Применение права - единый сложный процесс. Он состоит из различных взаимосвязанных действий стадий. Основными из них являются: анализ фактических обстоятельств юридического дела; выбор правовой нормы и

вынесение решения. Это общие стадии, которые присутствуют при разрешении административных и уголовных дел. Естественно, что в каждой отрасли права они наполняются специфическим содержанием.

Юридическим итогом правоприменительной деятельности УИМ является акт применения права. Это государственно-властный, индивидуальный юридический акт, выраженный в определенной форме и вынесенный участковым инспектором милиции на основании и во исполнение юридической нормы, разрешающий конкретное юридическое дело путем установления субъективных прав и юридических обязанностей либо определения меры государственного воздействия на правонарушителей, отвечающий требованиям социалистической законности и направленный на правомерную организацию права. В этом акте закрепляются, оформляются решения, принимаемые в процессе административно-юрисдикционной деятельности.

Вынесение юридических актов влечет определенные юридические последствия: возникновение, изменение либо прекращение конкретных правовых отношений, в которых реализуются права и свободы граждан. Акты, вынесенные участковым инспектором милиции, относятся к правоохранительным, поскольку их принятие связано с неправомерным поведением людей. С помощью таких актов осуществляется борьба с правонарушениями и обеспечивается соблюдение законности и правопорядка.

Круг применения права органами внутренних дел очень широк. Органы внутренних дел уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по составам, предусмотренным 148 статьями КоАП) [20], значительная часть из которых оформляется участковыми инспекторами милиции [25], и этот список постоянно пополняется. Это обусловлено:

наличием значительных полномочий по возбуждению дел об административных нарушениях;

упрощенным порядком производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с ч. 3 ст. 10.3 ПИКоАП [22];

точным установлением в органах внутренних дел перечня должностных

лиц, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать взыскания;

ускоренным порядком рассмотрения дел об административных правонарушениях. Например, мелкое хулиганство (ст. 17.1 КоАП) рассматривается в течение суток.

Вместе с тем роль участкового инспектора в административноюрисдикционной деятельности органов внутренних дел еще недостаточна, в большинстве случаев его работа сводится к обеспечению административного процесса необходимыми юридическими документами и своевременным доставлением правонарушителей в ОВД. Процессуальная же самостоятельность, характеризующая правоприменение в деятельности участкового инспектора милиции, видится только в составлении протокола об административном нарушении и подготовке дела к рассмотрению. Такой узкий круг полномочий ограничивает эффективность творческого процесса применения права. В случае, когда физическое лицо признало себя виновным в совершении административного правонарушения и выразило согласие на применение к нему административного взыскания без составления протокола об административном правонарушении и в случае возмещения вреда в случае его причинения, протокол об административном правонарушении не составляется [22].

Как уже отмечалось, применение права - одно из средств укрепления законности и правопорядка. Органы и должностные лица, занимающиеся правоохранительной деятельностью, сами обязаны строго соблюдать и исполнять предписание правовых норм. Участковый инспектор милиции должен постоянно помнить, что находится на службе у народа и наделен необходимой властью. Для этого необходимо осознание работником милиции категории власти как обязанности служения обществу.

Специфика работы участкового инспектора накладывает отпечаток на его личные качества. Определяя модель участкового инспектора как субъекта применения права, мы должны выделить совокупность интеллектуальных,

нравственных качеств, необходимых ему для работы с людьми. Важно выделить еще и такой момент. Деятельность участкового инспектора милиции причинно обусловлена, и, чтобы объективно в ней разобраться, необходимо в совершенстве владеть развитым абстрактным мышлением и опытом практики.

Сфера деятельности участкового инспектора находится под постоянным контролем общественности. На местах проводится работа по укреплению материального обеспечения, профессиональной подготовки, повышению престижа службы участковых инспекторов.

Успешному выполнению функций могут способствовать такие аспекты направления работы, как:

знание участковыми инспекторами милиции применяемых правовых норм, навыки и умения работы с нормативно-правовыми актами;

внедрение наиболее рациональных и эффективных форм и методов реализации предписаний закона;

улучшение взаимодействия с другими службами и структурными подразделениями органов внутренних дел;

повышение профессионального мастерства, организованности и личной ответственности за обслуживаемый административный участок.

Участковый инспектор милиции занимает особое место в системе административно-юрисдикционной деятельности ОВД и правильное применение нормы права может оказывать большое влияние на состояние общественного порядка и общественной безопасности на обслуживаемом административном участке.

Одним из самых важных социально-правовых явлений и важнейшей задачей участкового инспектора милиции является профилактика правонарушений, которая состоит из взаимодействия различных субъектов предупредительной деятельности как государственных органов, так и общественных организаций. Надежное обеспечение охраны общественного порядка на обслуживаемой территории и эффективная работа по профилактике правонарушений невозможны без опоры на общественные формирования и

организации правоохранительной направленности, а также трудовые коллективы. В связи с этим на первый план выдвигается вопрос повышения эффективности организации взаимодействия в целях профилактики правонарушений. Основным субъектом взаимодействия выступает служба участковых инспекторов милиции, для которой данная функция должна быть первостепенной.

Представляется важным рассмотреть роль и значение старшего участкового инспектора милиции в организации этой работы.

Практика свидетельствует, что старшие УИМ в основном активно взаимодействуют с советами общественных пунктов охраны правопорядка (далее - ОПОИ), добровольными дружинами, советами профилактики правонарушений трудовых коллективов, товарищескими судами, домовыми и уличными комитетами, другими общественными организациями, оказывают им необходимую методическую и практическую помощь, активно используют их возможности в обеспечении охраны общественного порядка, предупреждении правонарушений, проведении индивидуальной профилактической работы с правонарушителями. Вместе с тем исследования показывают, что около 86 % участковых инспекторов милиции уделяют этой стороне деятельности недостаточное внимание [26, с.15]. Большинство опрошенных не могло назвать направлений взаимодействия с общественностью и трудовыми коллективами; не знало нормативных актов, регламентирующих статус общественных организаций и трудовых коллективов в области охраны общественного порядка и профилактики правонарушений. Респонденты в большинстве своем считают, что на организацию взаимодействия затрачивается много времени и усилий, а результаты достигаются минимальные.

На наш взгляд, своеобразным центром координации деятельности общественных организаций по месту жительства населения должны являться советы ОПОП, а в трудовых коллективах – советы профилактики правонарушений. Участвуя в работе этих формирований общественности, старшие УИМ должны квалифицированно использовать и направлять их усилия

на воспитание граждан в духе высокой общественной дисциплины, уважения к законам и правилам общежития; выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений; предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; поддержание общественного порядка в микрорайоне. Для того чтобы их деятельность в этом направлении была наиболее эффективной, необходимо повседневно оказывать членам советов общественных пунктов охраны правопорядка и советов профилактики трудовых коллективов практическую и методическую помощь в составлении планов; обучать их формам и методам работы по охране правопорядка, давать информацию правового характера с целью недопущения со стороны общественности нарушений законности; активно участвовать в воспитательно-профилактической работе среди населения. Старший УИМ должен знать состав совета общественности и постоянно поддерживать с ним связь при обеспечении взаимодействия участковых инспекторов с различными общественными формированиями. Старший УИМ обязан систематически доводить до сведения совета ОПОП состояние оперативной обстановки в микрорайоне, обращая особое внимание на необходимость усиления борьбы против пьянства, хулиганства, семейно-бытовых и других правонарушений, характерных для конкретного микрорайона причин и условий, способствующих совершению правонарушений. В то же время он должен оценивать работу каждого участкового инспектора и результаты его взаимодействия с общественностью по охране правопорядка и профилактике правонарушений, устранять обнаруженные недостатки. Проведенное социологическое исследование показало, что 57,8 % опрошенных УИМ оценивают деятельность советов ОПОП как малоэффективную, 11,3 % - как неэффективную [27, с.79], что свидетельствует о плохой организующей деятельности именно старшего УИМ.

С учетом сложившейся оперативной обстановки на том или ином административном участке старший УИМ должен помогать участковым инспекторам правильно использовать возможности общественности в

выявлении и наблюдении за образом жизни лиц, от которых можно ожидать совершения правонарушений и преступлений, систематически злоупотребляющих алкогольными напитками и нарушающих общественный порядок; допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. При этом требовать от участковых инспекторов разъяснения представителям общественных формирований, что каждый из таких лиц может быть отнесен к категории правонарушителей, с ними следует проводить индивидуальную профилактическую работу по недопущению с их стороны преступлений и других правонарушений. Следует особо подчеркнуть, что большую помощь участковым инспекторам может оказать актив общественности в изучении особенностей обслуживаемого административного участка и проживающего на нем населения.

Наиболее эффективными формами участия общественности в работе являются наблюдение за поведением и образом жизни лиц, взятых на профилактический учет; сбор необходимой информации об их связях, преступных намерениях и других сведений, представляющих оперативный интерес при проведении индивидуальной работы с правонарушителями; обсуждение на заседаниях совета ОПОП лиц, совершивших правонарушения, с участием представителей предприятий, организаций, учреждений и учебных заведений, где работают или учатся эти лица, родителей или лиц, их заменяющих; оказание помощи участковым инспекторам в подготовке информации для общественных организаций по месту работы или учебы нарушителей общественного порядка, рассмотрение материалов на таких лиц в трудовых коллективах совместно с участковым инспектором. Положительные результаты дает совместная работа участковых инспекторов и общественности в борьбе с пьянством. В частности, целесообразно практиковать проведение совместных мероприятий по выявлению нарушений правил торговли алкогольными напитками.

С учетом особенностей личности, необходимо следить за тем, чтобы участковые инспекторы своевременно ставили перед советами профилактики

вопросы о принятии к нарушителям мер общественного воздействия, возбуждали ходатайства при злоупотреблении лиц алкоголем о частичном лишении дееспособности или направлении в лечебно-трудовой профилакторий. При проведении этой работы необходимо активно взаимодействовать с товарищескими судами и советами ОПОП, практиковать передачу на их рассмотрение материалов на семейных дебоширов и, пьяниц, выступать на заседаниях общественности при обсуждении правонарушителей, совместно с общественностью проводить среди населения разъяснительную работу, направленную на добровольную сдачу незаконно хранящегося холодного и огнестрельного оружия.

Обеспечивая использование участковыми инспекторами возможностей общественности в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних, старшие УИМ должны требовать от них прежде всего тесного взаимодействия с общественными инспекциями по делам несовершеннолетних, которые работают сейчас на большинстве ОПОП. Участковым инспекторам следует постоянно участвовать в заседаниях общественных инспекций по делам несовершеннолетних, особенно при рассмотрении постановки на учет и снятии с него подростков-правонарушителей из неблагополучных семей, подготовке мероприятий по организации летнего досуга несовершеннолетних и подростков, склонных к совершению правонарушений. Привлекая общественность к участию в профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, старшие УИМ обязаны обеспечивать тесное взаимодействие подчиненной ему группы участковых инспекторов с советами профилактики правонарушений трудовых коллективов, комиссиями по делам несовершеннолетних, другими общественными организациями, действующими на предприятиях, в учреждениях и организациях. При этом необходимо добиваться, чтобы они своевременно реагировали на информацию участковых инспекторов о правонарушениях несовершеннолетних. Особое внимание участковые инспекторы милиции обязаны уделять укреплению взаимодействия с общественностью в предупреждении правонарушений среди

несовершеннолетних, имеющих отсрочку исполнения наказания.

В результате рассмотрения вопросов настоящей главы дипломной работы целесообразно сделать следующие выводы.

Служба участковых инспекторов милиции является одним из ключевых звеньев в системе органов внутренних дел Республики Беларусь, выполняющих основную нагрузку по реализации милицейских функций. В отличие от сотрудников любого другого подразделения, решающих, как правило, лишь одну из задач органов внутренних дел, участковые инспектора милиции работают по различным направлениям деятельности.

Основными направлениями деятельности участкового инспектора милиции являются: участие в выбытии (как индивидуально, так и в составе следственно-оперативных групп) для реагирования на заявления и сообщения о преступлениях, административных правонарушениях, информацию о происшествиях; рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, обращений граждан; осуществление профилактической работы с гражданами, состоящими на различных учетах ОВД, в т.ч. ранее судимыми, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, в состоянии алкогольного опьянения; проведение профилактических бесед, вынесение официальных предупреждений, оказание содействия в трудоустройстве, обеспечение контроля по месту жительства и работы, подготовка материалов для решения вопросов об ограничении дееспособности, направлении в лечебно-трудовые профилактории; рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, поступающих в ОВД; составление протоколов об административных правонарушениях и др.

Результаты исследования позволяют вести речь о целесообразности закрепления в качестве одного из основных критериев оценки деятельности старшего УИМ уровня организации взаимодействия с общественными организациями и формированиями по профилактике правонарушений, для чего внести соответствующие изменения в инструкцию по организации деятельности участкового инспектора милиции. Кроме этого, требуется

проведение дополнительных, основанных на практических реалиях, исследований по данной проблематике.

Внешеорганизационная деятельность ОВД нуждается в упорядочении процессуальных норм и служит основой внесения предложений, направленных на совершенствование законодательства.

Полагается необходимым внести изменения и дополнения в следующие нормативные правовые акты:

В пункте 8 Инструкции слова «принимают находящиеся при исполнении служебных обязанностей сотрудники органов внутренних» заменить на слова «принимают все сотрудники органов внутренних дел».

Из части 1 статьи 3.29 ПИКоАП исключить слова: «и только при исполнении служебных обязанностей».

По нашему мнению, реализация данных предложений позволит наиболее точно определить правовой статус сотрудника ОВД как при исполнении им своих служебных обязанностей, так и вне службы, что, в свою очередь, повысит эффективность деятельности ОВД в проведении в жизнь принципов социальной справедливости и верховенства закона.

Изучение вопросов организации службы участковых инспекторов милиции позволяет вести речь о целесообразности закрепления в качестве одного из основных критериев оценки деятельности старшего УИМ уровень организации взаимодействия с общественными организациями и формированиями по профилактике правонарушений, для чего внести соответствующие изменения в инструкцию по организации деятельности участкового инспектора милиции.